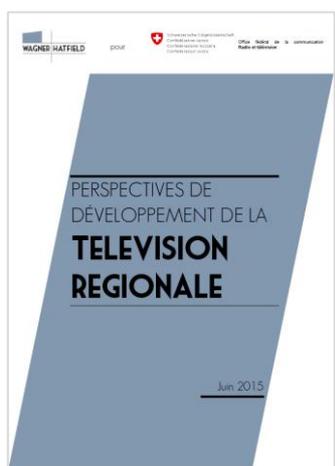


# Zukunftsperspektiven des REGIONALFERNSEHENS



## KURZFASSUNG

der Studie von Wagner-Hatfield im  
Auftrag des BAKOM

*Dezember 2015*

1.	EINLEITUNG .....	2
1.1.	Ausgangslage .....	2
1.2.	Ein erster Quervergleich .....	2
2.	FALLSTUDIEN .....	3
2.1.	Deutschland – allgemein .....	3
2.2.	Deutschland – Bayern .....	3
2.3.	Deutschland – Sachsen .....	4
2.4.	Flämisches Belgien .....	5
2.5.	Französischsprachiges Belgien .....	7
2.6.	Frankreich .....	8
2.7.	Vereinigtes Königreich .....	9
2.8.	Kernpunkte .....	11
3.	Erfolgsfaktoren .....	12
4.	EMPFEHLUNGEN UND MÖGLICHE ANSÄTZE .....	13
4.1.	Regulierung .....	13
4.2.	Finanzielle Unterstützung .....	13
4.3.	Begleitinitiativen der Regulierungsbehörde .....	14
4.4.	Zusammenarbeit und Synergien .....	15
4.5.	Schrittweise Schaffung eines schweizerischen Privatfernsehens .....	15

# 1. EINLEITUNG

## 1.1. Ausgangslage

Ziel dieser Studie ist es, Massnahmen vorzuschlagen, die der Gesetzgeber, der Regulator und die konzessionierten Regionalfernseher ergreifen können, um für Letztere sowohl eine solide finanzielle Basis als auch eine grössere Resonanz beim Publikum zu gewährleisten. Es handelt sich um eine Vergleichsstudie, in der die einschlägigen Rahmenbedingungen in Westeuropa verglichen, unternehmerische Erfolge betont sowie bestimmte Best Practices und erfolgsversprechende Initiativen bezüglich der wichtigsten Parameter für die strategische Entwicklung der regionalen Fernsehveranstalter aufgeführt werden sollen.

In Anbetracht der aktuellen Situation der lokalen und regionalen Fernsehveranstalter (nachstehend LRF) in Europa macht sich ein gewisser Pessimismus breit. Dieser wurde auch oft von den im Rahmen dieser Studie befragten Personen zum Ausdruck gebracht. Im europäischen audiovisuellen Sektor sind die Auswirkungen der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise nämlich nach wie vor deutlich spürbar, und die LRF sind dabei die bei weitem am stärksten betroffenen Akteure. Diese Situation führt bei einigen Fernsehveranstaltern oder in manchen Ländern gar in der gesamten Medienlandschaft zu teilweise katastrophalen Situationen.

Die finanziellen Schwierigkeiten der LRF haben zur Folge, dass LRF-Programme gestrichen oder stark reduziert werden; in manchen Fällen werden aber auch die Subventionen erhöht. Angesichts der angespannten finanziellen Lage der öffentlichen Hand sind diese Beiträge aber manchmal auch Schwankungen und Unsicherheit unterworfen und veranlassen einige unserer Interviewpartner dazu, von "Lokalfernsehen am Tropf" zu sprechen. Damit sind sowohl die öffentlichen als auch die privaten subventionierten LRF gemeint.

Die Studie soll helfen, die Gründe des vorherrschenden Pessimismus in Bezug auf die Zukunft der LRF in Europa zu verstehen. Jedoch soll sie weder in abwartenden Fatalismus münden noch die Daseinsberechtigung der lokalen Fernsehveranstalter in Frage stellen. Ohne blauäugig zu sein, lässt sich behaupten, dass hinsichtlich der LRF Grund zum Optimismus besteht.

Anlass dazu geben zunächst einmal die kreative Dynamik und die unternehmerische Entschlossenheit – zwei grundlegende Elemente für den Erfolg eines audiovisuellen Projekts –, durch die sich einige Medienschaffende auszeichnen. Ausserdem geniessen die LRF in zahlreichen Ländern auch grosse politische Unterstützung. Auch wenn dies kein massgebendes Erfolgselement darstellt, ermöglicht sie, neue Praktiken, Modelle sowie Initiativen im Programm- und Managementbereich auszuloten, die sich wiederum positiv auf die Umstrukturierung der LRF auswirken können. In der Schweiz beispielsweise hat das Parlament im September 2014 eine Revision des RTVG verabschiedet, die vom Volk am 14. Juni 2015 per Referendum angenommen wurde. Demzufolge wird der Gebührenanteil für die konzessionierten Radio- und Fernsehsender erhöht: Sie erhalten zwischen 4% bis höchstens 6% des Ertrages der Empfangsgebühr.

Der LRF-Sektor muss sich also neu erfinden. Dabei muss er die neuen Konsumgewohnheiten im TV-Bereich berücksichtigen, seine Stärken betonen und seine Schwächen beseitigen. Ferner müssen die LRF neue Formen der Publikumsnähe ermitteln sowie innovative und realistische Geschäftsmodelle entwickeln.

## 1.2. Ein erster Quervergleich

Der Begriff LRF deckt eine Reihe von teilweise sehr unterschiedlichen Realitäten ab. Statutarisch existiert eine grosse Strukturvielfalt: In Europa arbeiten zahlreiche LRF auf der Basis einer Konzession, einer Vereinbarung oder einer spezifischen Genehmigung. In selteneren Fällen verfahren die LRF nach den allgemeinen Regeln, die für alle audiovisuellen Medien gelten. In einigen Ländern gibt es flächendeckend LRF (z. B. Schweiz, Belgien), während in anderen Ländern Lücken vorhanden sind (z. B. Grossbritannien, Frankreich). Die abgedeckte Fläche und die Dichte der erreichten Bevölkerung sind weder auf dem Kontinent noch innerhalb eines einzelnen Landes einheitlich. Die Schweiz gehört zu den Ländern mit dem dichtesten LRF-Netz. Sie verfügt im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl also über eine grosse Anzahl an LRF. Diese ist zwar geringer als in Ländern wie Italien oder Spanien, aber deutlich höher als beispielsweise in Frankreich oder Deutschland. Die Schweiz ist diesbezüglich ähnlich wie Belgien oder Dänemark. Auch die finanzielle Situation der Schweizer LRF kann am besten mit jener in Belgien verglichen werden. Obwohl die konzessionierten Regionalfernsehsender in der Schweiz – wie der gesamte europäische audiovisuelle Sektor – unter

den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise leiden, gehören sie doch zu den LRF mit den höchsten Einnahmen in Europa.

## 2. FALLSTUDIEN

### 2.1. Deutschland – allgemein

Die deutsche Medienlandschaft weist seit dem Beginn von Rundfunk und Fernsehen eine starke Regionalisierung auf. Diese festigte sich insbesondere mit dem Aufkommen privater Rundfunkanstalten in den 1980er-Jahren; so waren die zwei grössten nationalen Rundfunkanstalten RTL und ProSiebenSat.1 praktisch gezwungen, regionale Fensterprogramme auszustrahlen.

Weitgehend regional gestaltet sich auch die Regulierung: In den 16 Bundesländern sind 14 regionale Regulierungsbehörden aktiv.<sup>1</sup> Im Rahmen von zwei Fallstudien wird nachfolgend die Situation in Bayern und Sachsen untersucht. In diesen Bundesländern gibt es am meisten LRF.

Unter dem Strich ist die Zahl der LRF aber tendenziell rückläufig: 2012 belief sich diese auf 267, 2013 auf 261 und 2014 auf 232.<sup>2</sup> Dieser Trend könnte sich in Zukunft verstärkt fortsetzen. Der Grund dafür ist im Zugang der privaten nationalen Fernsehsender zur Regionalwerbung zu sehen. Von diesem Einschnitt könnten die LRF als Erste betroffen sein.

### 2.2. Deutschland – Bayern

Wie in den meisten Bundesländern entwickelten sich die lokalen Fernsehveranstalter auch in Bayern parallel zur Ausbreitung von Kabelsendern. Das Bundesland weist derzeit das vielfältigste LRF-Angebot Deutschlands auf. Die bayrischen LRF strahlen nur in ihren jeweiligen Sendegebieten aus; diese überschneiden sich nur in höchst seltenen Fällen.

Der Leistungsauftrag der LRF ist sehr allgemein formuliert und verweist auf das öffentliche Interesse, in dessen Dienst sich die Sender zu stellen haben (Berichterstattung über das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Tagesgeschehen des jeweiligen Sendegebiets, Wahrung der Meinungsvielfalt, Einhaltung der journalistischen Berufsethik usw.). Lediglich das Produktionsvolumen wird konkreter geregelt: Jeder LRF ist verpflichtet, täglich von Montag bis Freitag eine Nachrichtensendung von mindestens 20 Minuten Dauer auszustrahlen (diese wird im RTL-Fenster um 18.00 Uhr gesendet) und Programme zu verschiedenen Aspekten des Lokalgeschehens im Umfang von mindestens 100 Minuten pro Woche anzubieten. Strikt vorgeschrieben wird auch der lokale Fokus: Alle Programme müssen einen Zusammenhang zum Lokalgeschehen aufweisen, was dem Regulator wie den Medienschaffenden zufolge bestimmte Programminitiativen von vornherein hemmt und sich hinderlich auf die Zusammenarbeit zwischen den LRF auswirkt.<sup>3</sup>

Die wirtschaftliche Situation des LRF-Sektors ist verhältnismässig stabil. Der durchschnittliche Umsatz ist in den letzten Jahren gestiegen, während sich das Defizit im Schnitt in Grenzen hielt; in einzelnen Jahren wurden sogar Gewinne verzeichnet. Die öffentliche Hand trägt zu dieser Stabilität bei: Nahezu 40% der Einkünfte der LRF stammen aus verschiedenen indirekten und direkten Fördermassnahmen.

Die direkten Fördermittel stammen zu 30% aus öffentlichen Geldern des Landes Bayern. Diese werden von der Regulierungsbehörde, der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), verwaltet und sind zu etwa 25% für die Deckung der Verbreitungskosten über Kabel und Satellit<sup>4</sup> und zu ungefähr 3% für die Finanzierung der Programme von öffentlichem Interesse bestimmt. Bis 2007 wurden die Verbreitungskosten noch von den Kabelnetzbetreibern mitgetragen. Doch der entsprechende Beitrag wurde per Ende 2007 abgeschafft. Seither übernimmt das Land Bayern die volle Finanzierung, die bis Ende 2016 garantiert ist.

Von den indirekten Fördermitteln entfallen etwa 10% auf die Finanzierung des 30-minütigen Fensterprogramms durch die nationale Rundfunkanstalt RTL, das den 16 LRF jeden Tag von Montag

---

<sup>1</sup> Die Bundesländer Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein verfügen mittlerweile über je eine gemeinsame Regulierungsbehörde.

<sup>2</sup> DLM, Jahrbuch 2013-2014; DLM, Jahrbuch 2012-2013; DLM, Jahrbuch 2011-2012.

<sup>3</sup> Innerhalb des vorgeschriebenen Rahmens werden jedoch durchaus gemeinsame Initiativen umgesetzt. Ein Beispiel ist die gemeinsame Programmstunde "TV Bayern Live" jeden Samstag von 17.45 bis 18.45 Uhr, die auf der Online-Plattform "Bayern TV" unter folgender Adresse verfügbar ist: <http://www.tvbayern.de/>.

<sup>4</sup> Aufgrund der hohen Kosten der Satellitenübertragung verfügen nur die grössten LRF rund um die Uhr über einen eigenen Sender. Die übrigen teilen sich einen Sender oder senden nur zwischen 18.00 und 24.00 Uhr.

bis Freitag zwischen 18.00 und 18.30 Uhr zur Verfügung steht. In diesem Zeitfenster werden die Nachrichtensendungen der jeweiligen LRF im eigenen Sendegebiet ausgestrahlt. RTL unterstützt die LRF mit einem Beitrag von 0,85 € pro Abonnentin bzw. Abonnent im Sendegebiet. Den LRF werden darüber hinaus die Werbeeinnahmen aus dieser Sendezeit gutgeschrieben. Dieses System hat drei Vorteile: Es sichert die Finanzierung der LRF-Programme, fördert ihren Bekanntheitsgrad und gewährt ihnen Zugang zu zusätzlichen Werbeeinnahmen. Diese Fenster erfreuen sich durchweg hoher Zuschauerzahlen (17,5% durchschnittliche Einschaltquoten im Jahr 2014)<sup>5</sup>.

Die BLM gewährt weitere Fördermassnahmen: Sie finanziert die jährliche Funkanalyse<sup>6</sup> zu 50% (die übrigen 50% übernehmen die LRF). Die Funkanalyse ist eine Studie, in der ausführliche Daten über die Lage der bayrischen Medienlandschaft erhoben werden (Verbreitung, Messung der TV-Nutzung, qualitative Programmauswertungen usw.). Ferner werden Ad-hoc-Studien, aber auch Marketinginitiativen der LRF finanziert. Zudem verleiht die BLM verschiedene Fernsehpreise, unterstützt Bildungsprogramme und Schulungen im Medienbereich wie auch medienspezifische Anlässe und Konferenzen etc. Insgesamt schätzt die BLM, dass mehr als die Hälfte ihres Budgets direkt oder indirekt den LRF zugutekommt.<sup>7</sup> Letztere profitieren so von einem gut organisierten und günstigen Regulierungsumfeld.

Die kommerziellen Einkünfte stammen aus Werbeeinnahmen (zu ca. 38%) sowie aus diversen anderen Einnahmen (24%), z.B. aus der Produktionstätigkeit, der Aufzeichnung von Anlässen zuhänden nationaler Rundfunkanstalten und insbesondere aus der Produktion und Übertragung von Publireportagen.

Die LRF sind auf den neuen Plattformen aktiv, haben jedoch grosse Schwierigkeiten, diese Präsenz zu monetarisieren: Von den 13.8 Millionen Werbeeinnahmen, die im Jahr 2013 erzielt wurden, stammen weniger als 2% aus der Online-Werbung.

Hinsichtlich des Publikumserfolgs sind die LRF recht stabil geblieben. Dies ist beachtlich in Anbetracht der grossen Schwierigkeiten, mit welchen die Medienlandschaft europaweit zu kämpfen hat. Die Einschaltquoten haben sich in den letzten Jahren bei etwa 800 000 Personen eingependelt; das entspricht einer Tagesreichweite von 7,5% bis 8%.<sup>8</sup>

### 2.3. Deutschland – Sachsen

Sachsen ist das zehntgrösste Bundesland Deutschlands (es ist mit einer Fläche von 18 400 km<sup>2</sup> knapp halb so gross wie die Schweiz) und hat 4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner (d. h. etwas mehr als die Hälfte der Schweiz), weist jedoch die höchste Anzahl an LRF auf: Zwischen 1999 und 2000 waren es mehr als 100, und heute gibt es noch fast 60 LRF. Den Grossteil der lokalen Fernsehveranstalter bilden auch heute noch kleinere Gemeinschaftssender. Daneben gibt es solche, die sich kommerziell ausgerichtet und ihr Sendegebiet insbesondere dank drahtlos-terrestrischer Verbreitung entweder auf eine der grossen sächsischen Städte oder auf eine Region ausgedehnt haben.

Nach mehreren gewinnbringenden Jahren hat sich die Wirtschaftslage der sächsischen LRF infolge der Krise von 2008 erheblich verschlechtert: Der durchschnittliche Umsatz ist seither stark rückläufig, die Verluste häufen sich. Alle LRF in Sachsen sind privatwirtschaftliche Betriebe und erhalten bis dato keine öffentlichen Mittel. Ihre Einkommensstruktur unterscheidet sich daher erheblich von jener der LRF in den übrigen untersuchten Ländern und Regionen. Die schwierige wirtschaftliche Lage der sächsischen LRF, die über die letzten Jahre konstant sinkende Zahl der LRF und die negativen Auswirkungen auf die Anzahl der Beschäftigten<sup>9</sup> gaben jedoch öffentlichen Entscheidungsträgern jüngst den Anstoss, diese Situation zu ändern. Da die Förderung der Programmproduktion aufgrund strikter Unabhängigkeitsregeln, die für die privaten Rundfunkanstalten gelten, ausgeschlossen ist, bleibt der öffentlichen Hand die Möglichkeit, zur Deckung der Verbreitungskosten beizutragen.

---

<sup>5</sup> Genauere Angaben zu den Einschaltquoten dieses Fensterprogramms sind unter folgender Adresse zu finden: [http://funkanalyse.tns-infratest.com/2014/2\\_tv/1nutzung/1TVInternet\\_gesamt.pdf](http://funkanalyse.tns-infratest.com/2014/2_tv/1nutzung/1TVInternet_gesamt.pdf), S. 15 ff.

<sup>6</sup> <http://funkanalyse.tns-infratest.com/>.

<sup>7</sup> Mehr Details zu den Einnahmen und Ausgaben der BLM können unter folgender Adresse abgerufen werden: [http://www.blm.de/de/ueber\\_uns/finanzierung.cfm](http://www.blm.de/de/ueber_uns/finanzierung.cfm).

<sup>8</sup> Die genauen Einschaltquoten sind unter folgender Adresse verfügbar: [http://funkanalyse.tns-infratest.com/2014/2\\_tv/1nutzung/1TVInternet\\_gesamt.pdf](http://funkanalyse.tns-infratest.com/2014/2_tv/1nutzung/1TVInternet_gesamt.pdf), S. 25 ff.

<sup>9</sup> 2010 gab es noch insgesamt 340 Arbeitsstellen, 2013 nur mehr 250.

Jene LRF, die von der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) mit einer "öffentlichen Aufgabe" betraut sind und demnach werktätlich mindestens eine 15-minütige Nachrichten- und Informationssendung sowie wöchentlich mindestens 30 Minuten Kulturfernsehen produzieren, können einen Teilbetrag der jährlichen Gesamtsumme von 600 000 € beantragen. Es wird vorrangig die technische Verbreitung über erdgebundene Sender (DVB-T und Nachfolgetechniken) gefördert, gefolgt von der Verbreitung über Satellit und sonstigen Plattformen (Kabel und IPTV).<sup>10</sup> Bisher erfüllen nur 12 LRF diese Kriterien: Es sind jene, die man als "richtige" Fernsehsender bezeichnen kann, da die übrigen nicht 24 Stunden am Tag senden bzw. pro Tag und mitunter sogar pro Woche nur wenige Programmminuten produzieren.

Zwischen den LRF bestehen Kooperationen, die generell recht gut funktionieren.<sup>11</sup> Es gibt auch Werbeverbände; diese sind aber nicht sehr stark verbreitet.

Die verschiedenen Daten zur Reichweite bescheinigen den LRF zwar konstant rückläufige Einschaltquoten. Die Sehdauer hält sich jedoch weiterhin auf einem besonders hohen Niveau (etwa 37 Minuten pro Tag).<sup>12</sup>

Der reglementarische Rahmen, dem die sächsischen LRF unterliegen, hat sich in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung herausgebildet und ist entschieden liberal ausgerichtet. Die Lizenzerteilung kommt einem Meldeverfahren insofern gleich, als die Regulierungsbehörde Lizenzanträge grundsätzlich nicht ablehnt – auch nicht, wenn das Ausstellen der Lizenz zu einem Konkurrenzverhältnis zwischen den LRF im gesamten Sendegebiet oder in Teilen desselben führt. Inhaltliche Vorgaben beschränken sich auf die allgemein formulierten Grundsätze, die das Gesetz vorgibt; individuelle Vereinbarungen dazu gibt es nicht. Zum Umfang und zur Qualität der Programme gibt es keine Auflagen. Die einzige Ausnahme stellen die Kriterien für jene LRF dar, die öffentliche Subventionen zur Finanzierung ihrer Verbreitungskosten beantragen. Der Werbung sind keine Grenzen gesetzt. Dadurch ist die Übertragung von Publiereportagen möglich, solange sich diese in geeigneter Weise vom redaktionellen Programm unterscheiden lassen. Werbung ist folglich die Haupteinnahmequelle dieser LRF; daneben werden vor allem aus der Produktionstätigkeit Einnahmen erzielt. Restriktive Vorschriften gibt es hauptsächlich betreffend die Medienkonzentration: Printmedieninhaber dürfen keine LRF betreiben. Verschiedene Befragte sind sich darin einig, dass die Aufhebung dieses Verbots die Wirtschaftslage des LRF-Sektors stärken würde, dies jedoch aufgrund des politischen Umfelds derzeit nicht möglich sei.<sup>13</sup>

In diesem Kontext ist der Interventionsspielraum der Regulationsbehörde – nebst dem "Rettungsring", den sie ab Frühjahr 2015 in Form von Fördermitteln ausgeworfen hat und dessen Wirksamkeit noch nicht evaluiert werden kann – auf ihre Rolle als Promotorin oder Vermittlerin beschränkt. Diese Rollen nimmt sie sehr aktiv wahr, insbesondere indem sie Studien zu den Einschaltquoten in Auftrag gibt (die LRF besitzen nicht die finanziellen Mittel dazu), Anlässe oder Konferenzen organisiert, Fernsehpreise für die Programmqualität verleiht oder als Vermittlerin zwischen den LRF und den Verbreitern auftritt, wenn es zu Unstimmigkeiten bei der Kanalnummerierung kommt.

## 2.4. Flämisches Belgien

Das lokale Fernsehen fand oft in den lokalen Kabelnetzbetreibern die ersten Partner, welche die Projekte und Initiativen unterstützten. Nachdem 1987 ein gesetzlicher Rahmen nur ansatzweise erstellt wurde, gingen die flämischen Entscheidungsträger Anfang der 1990er-Jahre mit mehr Elan und Ehrgeiz an die Sache heran und schafften durch die Verabschiedung mehrerer Dekrete erstmals einen umfassenden Rahmen für den Tätigkeitsbereich, der ab diesem Zeitpunkt die Bezeichnung "Regionalfernsehen" erhielt. Darin wurden einige grosse Leitlinien verankert:

- Definition von elf Sendegebieten;
- Begrenzung des Programms auf jährlich 200 Sendestunden;

---

<sup>10</sup> Details zu diesen Fördermitteln sind unter folgender Adresse abrufbar: <http://www.slm-online.de/wp-content/uploads/2015/02/slm-foerdersatzung-lokal-tv.pdf>.

<sup>11</sup> Siehe hierzu die Plattform der Arbeitsgemeinschaft Regionalfernsehveranstalter in Sachsen (ARIS) unter: <http://www.lokalfernsehen.de>.

<sup>12</sup> Alle Details zu den Einschaltquoten sind in der Funkanalyse der SLM enthalten (<http://www.slm-online.de/fernsehen/funkanalyse>).

<sup>13</sup> Die Landesregierung ist konservativ, während die bedeutendsten Printmedien allgemein dem sozialdemokratischen Lager zugeordnet werden.

- Pflicht für die anerkannten regionalen Fernsehveranstalter, sich als Vereine ohne Erwerbszweck (ASBL in der französischen Abkürzung) einzutragen, da diese Rechtsform die Ausschüttung von öffentlichen Fördermitteln ermöglicht und erleichtert;
- Zulassung von kommerzieller Werbung als zusätzliche Einnahmequelle;
- Verpflichtung der lokalen Kabelnetzbetreiber, die Verbreitung aller regionalen Fernsehveranstalter in ihren jeweiligen Sendegebieten zu gewährleisten (*must carry*).

1993 wurden die ersten fünf Fernsehveranstalter anerkannt, sechs weitere kamen in den darauffolgenden Monaten dazu. Die so entstandene Medienlandschaft besteht bis heute.<sup>14</sup>

War die Haltung der öffentlichen und politischen Entscheidungsträger gegenüber den regionalen Fernsehveranstaltern in den 1980er-Jahren noch abwartend, so kam es in der Folge zu einem tiefgreifenden Wandel. Die LRF wurden immer entschlossener gefördert, und zu ihren Gunsten wurden periodisch Sondermassnahmen beschlossen, um ihre Entwicklung (bzw. ihr Überleben) zu sichern. Exemplarisch dafür seien die Massnahmen genannt, die die flämische Regierung in den 2000er-Jahren verabschiedete. 2005 wurden, zusätzlich zu den vereinzelt bestehenden Subventionen seitens verschiedener Provinz- und Gemeindebehörden, erste finanzielle Fördermittel genehmigt. 2008 kündigte die Regierung die Strukturierung dieser öffentlichen Subventionen an, die als Zuwendungen für öffentliche, von den LRF zu erbringende Leistungen präsentiert wurden:

- ein Jahresbeitrag in Höhe von 50 000 € pro LRF für die Untertitelung von Nachrichten- und Informationsprogrammen;
- ein Jahresbeitrag in Höhe von 166 000 € pro LRF für die die Erreichung dreier Ziele:
  - die Erfüllung der per Dekret festgelegten Pflichten, insbesondere die Umsetzung von Programmen, mit denen die Bürgerinnen und Bürger stärker in das Regionalgeschehen einbezogen werden;
  - die Umsetzung von allgemeinen Ausbildungs- und Schulungsprojekten für Nachwuchsjournalistinnen und -journalisten;
  - die Entwicklung von Initiativen und Projekten zur Entwicklung von digitalen und interaktiven Plattformen.

Da sich die Beiträge zugunsten der Öffentlichkeit nicht auf den audiovisuellen Bereich beschränken, werden sie von mehreren Verwaltungsdepartementen finanziert.

Die allgemeinen Schwierigkeiten der LRF infolge des Wandels im Bereich der audiovisuellen Medien haben die Regierung ausserdem dazu veranlasst, einige offene Fragen des Sektors anzugehen. 2014 wurde ein Dekret verabschiedet, mit dem der gesetzliche Rahmen abgeändert und vervollständigt wurde:

### **Auftrag**

Das Dekret von 2009 erteilte den LRF den Auftrag, regionale Informationen zu verbreiten, um die Kommunikation innerhalb der Bevölkerung sowie zwischen der Bevölkerung und den Behörden zu fördern und zur sozialen und kulturellen Entwicklung der Region beizutragen. Diese Vorgaben wurden wie folgt ergänzt:

1. Mit regionalen Informationsprogrammen über das Verbreitungsgebiet ist die grösstmögliche Zuschauerzahl im jeweiligen Verbreitungsgebiet zu erreichen;
2. Durch interaktive Angebote ist eine hohe Beteiligung der Zuschauerinnen und Zuschauer an den Programmen zu gewährleisten;
3. Programmgestaltung und -angebot sind aktiv auf Vielfalt ausgerichtet.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Je nach Diskussionsansatz wird in der Literatur abwechselnd von zehn bzw. zwölf Regionalfernsehveranstaltern gesprochen. RTV sendet auf zwei Kanälen: in Kempen (RTV Kempen) und Mechelen (RTV Mechelen). Dazu kommt, dass die zwei LRF der Provinz Westflandern, Focus und WTV, sich praktisch zusammengeschlossen haben.

<sup>15</sup> Nicht amtliche Übersetzung des Dekret-Textes, der im französischen Original folgendermassen lautet: "1° atteindre le plus grand nombre de spectateurs possible au sein de la zone de desserte avec des programmes fournissant des informations régionales sur la zone de desserte ; 2° assurer un degré élevé de participation des spectateurs aux programmes en offrant des applications interactives ; 3° mener une politique de diversité active dans l'organisation et dans l'offre de programmes." (Anm. d. Übersetzerin).

### **Statutarische Vorgabe**

Das Dekret umfasst auch Vorschriften für die Betriebsgesellschaften. Einschränkungen von Kreuzbeteiligungen und betreffend Medienkonzentration wurden so effektiv aufgehoben. Die Vereinbarungen, welche die Betriebsgesellschaften mit einem oder mehreren assoziierten LRF abschliessen, enthalten Klauseln zur Gewährleistung der publizistischen und finanziellen Unabhängigkeit. Einkünfte aus den Beiträgen der Verbreiter sowie öffentliche Fördermittel sind vollumfänglich der Erfüllung des per Dekret erteilten Auftrags zu widmen.

### **Beiträge der Verbreiter**

Die Beiträge der Verbreiter wurden geändert und nach einem relativ komplexen Mechanismus strukturiert, der neu auch den Faktor Tagesreichweite der LRF einschliesst. Die Regulierungsbehörde erhält, kontrolliert und validiert die diversen Daten zur Anzahl Abonnentinnen und Abonnenten wie auch der Tagesreichweite.

### **Verbreitung und Sendegebiet**

Die LRF behalten zwar das exklusive Verbreitungsrecht im eigenen Sendegebiet, Nachrichtensendungen dürfen jedoch in ganz Flandern ausgestrahlt werden.

Die Verabschiedung dieser Bestimmungen hatte insbesondere eine Strukturbereinigung der in eine Verlagsgruppe eingebundenen LRF zur Folge. Parallel dazu kam es allgemein zu einer Intensivierung der Partnerschaften und Synergien zwischen den LRF.

Flandern ist ein interessantes Beispiel, das Beobachterinnen und Beobachtern des Lokalfernsehens aufzeigt, welche positiven Auswirkungen verschiedene Innovationen oder strategische Neuausrichtungen – wie der Einbezug eines Publikumserfolgsfaktors bei der Bestimmung von finanziellen Zuwendungen, die Zweckbestimmung gewisser öffentlicher Gelder oder eine gewisse Konsolidierung des LRF-Sektors – aufweisen können.

## **2.5. Französischsprachiges Belgien**

Die ersten lokalen Fernsehveranstalter im französischsprachigen Gebiet Belgiens (die damals noch "Gemeinschaftssender" genannt wurden) entstanden fast alle zwischen Mitte der 1970er- und Mitte der 1980er-Jahre. Sie entwickelten sich oft aus lokalen Vereinsinitiativen heraus. Noch heute ist die lokale Fernsehlandschaft vielfältig (neben augenscheinlichen Grössenunterschieden wurden auch bei der Programmausrichtung unterschiedliche Wege beschritten). Von Anfang an konnten die LRF auf die Unterstützung der lokalen Behörden zählen; die Unterstützung vonseiten der Politik besteht bis heute. Der regulatorische Rahmen wurde im Laufe der Zeit an die wechselnden Gegebenheiten und Entwicklungen der LRF angepasst, anstatt dass versucht wurde, ihre Entwicklung zu beeinflussen oder gar zu lenken. Zwar sind die gesetzlichen Anforderungen im Vergleich zu anderen Ländern oder Regionen mitunter präziser oder strikter formuliert, widerspiegeln aber insgesamt die gelebte Praxis. In diesem Sinne entsprechen sie weitgehend den obligatorischen Leistungen.

Die LRF besitzen alle den gleichen Status: Sie wurden ausnahmslos als nicht gewinnorientierte Vereine konstituiert, werden funktionell als öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter angesehen und erhalten per audiovisuellem Dekret erhebliche öffentliche Beiträge sowie finanzielle Zuwendungen der Verbreiter.

Die Französische Gemeinschaft Belgiens zählt heute 12 LRF, die über unterschiedlich grosse Sendegebiete verfügen. Die lokale Fernsehlandschaft ist bemerkenswert stabil: Alle einst gegründeten LRF existieren noch heute. Dennoch hat sich die Fernsehlandschaft bis Mitte der 2000er-Jahre selber aufgrund eigens getroffener Vereinbarungen umstrukturiert und stabilisiert. Dies geschah noch bevor sich in Belgien Änderungen im Bereich der Verbreitung ergaben und das sich wandelnde Fernsehnutzungsverhalten die Lage der LRF drastisch veränderte. Das zunehmend ältere Publikum, die Auswirkungen der Krise auf den Werbemarkt und der nötige Wandel, um sich den neuen TV-Konsumgewohnheiten anzupassen, verstärken die dringende Notwendigkeit einer tiefer greifenden strukturellen Reform.

Die Regierung hegte anfangs sehr ehrgeizige politische Absichten und zielte auf grundlegende Änderungen ab. Dieser anfängliche Elan wurde jedoch durch die entschlossenen Bestrebungen der LRF, ihre vollständige Autonomie zu wahren, gebremst. Die 2011 verabschiedete Reform bewirkte hauptsächlich eine umfassende Neufinanzierung des Sektors. Dabei wurde die bisherige Zuteilung der Finanzmittel an die einzelnen LRF geändert.

Die regionalen Fernsehveranstalter verfügen ausserdem über weitere direkte und indirekte Subventionen. Die Provinzen, Städte und Gemeinden unterstützen die LRF in bedeutendem Ausmass (in Form von Subventionen, Werbeinvestitionen oder Programmssponsoring). Die LRF sind auch Begünstigte von Anstellungshilfen im nicht kommerziellen Bereich seitens der französischen Gemeinschaft, den Regionen und dem Bundesstaat.

Die Finanzstruktur der LRF in den französischsprachigen Teilen Belgiens unterscheidet sich unwesentlich von jener der schweizerischen Veranstalter. Langfristig ist ihre finanzielle Stabilität noch nicht gesichert: 2012 schlossen sieben der zwölf LRF ihr Geschäftsjahr mit Verlusten ab.

Die Zusammenarbeit der lokalen Fernsehveranstalter ist üblich und fest in den Programmstrukturen verankert. Gerade das macht die Besonderheit der französischsprachigen LRF-Landschaft Belgiens aus. Die Art, Intensität und Qualität der Kooperationen mit dem Hörfunk und Fernsehen der Französischen Gemeinschaft Belgiens (RTBF) variiert indes stark von Veranstalter zu Veranstalter. Die Zusammenarbeit hängt teils von logistischen, teils von persönlichen Erwägungen ab. Der Bereich Kooperationen scheint sich aber positiv zu entwickeln.

Die Entwicklung des regulatorischen Rahmens für das französischsprachige Belgien zeichnet sich durch den ausgeprägten Individualismus der LRF sowie die sehr grosse Hilfestellung der lokalen Auftraggeber aus. Die unbeugsamen Autonomiebestrebungen der LRF-Verantwortlichen trugen auf inhaltlicher Ebene zu einer beachtlichen Dynamik bei. Sogar bei den kleinsten LRF gibt es trotz Programmwiederholungen ein immer vielfältigeres inhaltliches Angebot. Der intensive Programmaustausch und die Koproduktionen basieren fallweise eher auf publizistischen Entscheidungen denn auf Sparmassnahmen oder Effizienzbestrebungen.

Eine Studie zur globalen TV-Nutzung des Forschungsinstituts TNS vom September 2013, die Ergebnisse zu Wallonien umfasst, zeigt, dass ca. 70% der wallonischen Wohnbevölkerung ihren lokalen Fernsehsender wenigstens gelegentlich und nahezu 30% diesen mindestens an jedem zweiten Tag sehen.<sup>16</sup>

Die Medienlandschaft des französischsprachigen Belgiens zeichnet sich durch ein fragiles, aber (dank umfassender politischer Unterstützung) stabiles Haushaltsgleichgewicht aus, durch einen dezidierten Willen zum Austausch und zur Koproduktion bestimmter Programme, eine grosse Autonomie besonders gegenüber der Medienkonzerne sowie durch erhebliche Grössenunterschiede und vielfältige publizistische Leitlinien. Eine längerfristige Konsolidierung der LRF-Landschaft ist daher eher unwahrscheinlich.

## 2.6. Frankreich

Im Unterschied zu Deutschland und weiteren grossen europäischen Ländern wie Spanien ist die Geschichte des französischen Fernsehens durch eine starke Zentralisierung geprägt. Die Schaffung von lokalen Fernsehveranstaltern in Frankreich ist ein relativ junges Phänomen, da lange Zeit nur analoges Antennen-Fernsehen verfügbar war und dadurch die Entwicklung von LRF gebremst wurde. Seit der digitalen Verbreitung (DVB-T) und der Einführung anderer digitaler Plattformen (Kabel, IPTV, Satellit, Internet) ist es heute aber technisch möglich. Das Lokalfernsehen ist jedoch in der französischen Medienlandschaft immer noch eine Randerscheinung: Bis Ende 2014 hatte die Regulierungsbehörde CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) nur 43 LRF genehmigt, die lediglich 72% der Wohnbevölkerung Frankreichs (ohne Überseegebiete) erreichen,<sup>17</sup> während ursprünglich eine Verbreitung im gesamten nationalen Sendegebiet durch über rund hundert LRF angestrebt worden war. In den letzten Jahren stagnierte die Zahl der LRF oder sank sogar, denn neue LRF konnten den Verlust jener, die aus dem Markt ausschieden, nicht unbedingt kompensieren.<sup>18</sup>

Die französische LRF-Landschaft ist sehr heterogen, was eine globale Analyse erschwert. Die Unterschiede liegen in der Grösse, der Rechtsform, der Eigentümerstruktur, der Art der Finanzierung (das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Beiträgen umfasst die ganze Bandbreite von

---

<sup>16</sup> <http://www.media13.be/audiences/>

<sup>17</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport annuel 2014*, S. 64. Darüber hinaus gibt es 16 Übersee-LRF (drei auf Guadeloupe, drei auf Martinique, zwei in Französisch-Guayana, zwei auf der Insel Réunion, zwei auf Mayotte, zwei auf Neukaledonien und zwei in Französisch-Polynesien). Daneben existieren auch zahlreiche Programme von Vereinen und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, die im Rahmen der vorliegenden Studie mangels verfügbarer Daten sowie aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit mit der Schweizer Situation nicht berücksichtigt werden. Der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zufolge gibt es in Frankreich insgesamt 148 LRF.

<sup>18</sup> In Kontinentalfrankreich wurden 2011 13 neue LRF bewilligt, 2012 waren es neun, 2013 vier und 2014 zwei.

90%/10% bis zu ihrem exakten Gegenteil) sowie hinsichtlich der Konkurrenzkonstellationen und den publizistischen Leitlinien.

Die Ressourcen der LRF sind verhältnismässig begrenzt: Die 37 LRF, die 2013 über eine Bilanz verfügten, erzielten ein kumuliertes Einkommen von 53.5 Millionen Euro (dies entspricht einem Durchschnitt von etwas weniger als 1.5 Millionen Euro pro Veranstalter). Die Anzahl der LRF ist insgesamt rückläufig: Die 34 LRF, die 2012 über eine Bilanz verfügten, hatten damals noch 56 Millionen Euro erzielt. Ausserdem sind die finanziellen Mittel auch mehrheitlich von der öffentlichen Hand abhängig (bis zu 55%). Die übrigen Einkünfte stammen aus Dienstleistungen für privatwirtschaftliche oder öffentlich-rechtliche Unternehmen (Verkauf von Werbeflächen, Unternehmenskommunikation, audiovisuelle Dienstleistungen u. ä.), aus der Finanzierung von Koproduktionen, die in der Erfolgsrechnung ausgewiesen werden, aus den Einkünften von Teleshopping, aus (mit dem schweizerischen Leistungsauftrag vergleichbaren) Aufträgen von lokalen Institutionen (Gemeinden, Stadtverwaltungen, Departementen, Regionen usw.) oder aus öffentlichen Mitteln dieser genannten Institutionen. Im Gegensatz zum schweizerischen Regionalfernsehen und zu anderen regional ausgerichteten Medien Frankreichs (France 3 für das Fernsehen, France Bleu für das Radio und regionale Tageszeitungen) erhalten die französischen LRF jedoch keine staatlichen Subventionen.

Diese schwache Finanzlage spiegelt sich im Betriebsergebnis: Weniger als 40% der LRF weisen positive Ergebnisse auf. Neben diesen Schwierigkeiten haben die französischen LRF die hohen Kosten (zwischen 10% und 20% der Betriebskosten) für DVB-T zu tragen. Ihre Präsenz auf dieser Plattform ist aber unabdingbar, da diese für rund 60% der Haushalte die Hauptempfangsart darstellt.

## 2.7. Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich ist in Bezug auf die Entwicklung des Lokalfernsehens ein besonders interessanter Fall: Paradoxerweise besitzt das Land zwar die längste Tradition sowie praktische Erfahrung bei der Dezentralisierung der Privatmedien, ist gleichzeitig aber auch das Land mit der jüngsten Lokalfernsehgeschichte.

Das Vereinigte Königreich war das erste europäische Land, das seinen Mediensektor für Privatinitiativen öffnete. Der *Television Act* von 1954 hat die Dezentralisierung der Programmproduktion und -entscheidungen eingeleitet und eine Reihe von privaten Fernsehveranstaltern ins Leben gerufen, deren Verbreitung auf bestimmte geografische Gebiete beschränkt war. In den nachfolgenden Jahrzehnten veränderte die fortschreitende Integration unterschiedlicher Stationen jedoch die Struktur der britischen Medienlandschaft. Dem Wesen nach ist ITV heute faktisch ein nationaler Privatfernsehveranstalter.

Bedeutsam für die vorliegende Studie ist, dass die den LRF ausgestellten Lizenzen (sowie die für die Erbringung des Service public gewährten Fördermittel) an die Produktion und Ausstrahlung regionaler Informationsprogramme in den betreffenden Sendegebieten gebunden sind. Traditions- und pflichtgemäss sendet ITV daher täglich Regionalinformationen. Dies ist übrigens auch bei der BBC der Fall, die über regionale Fenster für Schottland, Nordirland und Wales verfügt sowie Fensterprogramme und dezentralisierte Produktionszentren in zwölf Regionen Englands hat und in diesem Sinne auch wie ein Netzwerk funktioniert.

Diese Elemente erklären wohl auch, weshalb sich im Vereinigten Königreich keine nachhaltigen Initiativen für unabhängiges Lokalfernsehen entwickeln konnten. Wettbewerb, Technologie, Regulierung und Wirtschaft schufen kein besonders günstiges Klima dafür. 2010 begann für die Medienlandschaft allerdings eine neue Entwicklung. Das Staatssekretariat für Medien kündigte seine Absicht an, die durch DVB-T neu geschaffenen Möglichkeiten zu nutzen, um die *lokale* TV-Landschaft ergänzend zum bereits bestehenden *regionalen* Angebot anzukurbeln. Die Ausarbeitung eines regulatorischen Rahmens für lokale Fernsehveranstalter geschah in zwei Etappen. Sie wurde durch die Regierung und die Regulierungsbehörde getragen, zwei institutionelle Entscheidungsträger mit unterschiedlichen Zuständigkeiten.

## **Prioritäten und Vorschriften der Regierung**

Die Regierung legte ihre Absichten klar und deutlich mittels folgender Hauptpunkte dar:

- Zuteilung eines Teils des DVB-T-Spektrums an Lokalfernseh-Initiativen;
- Ad-hoc-Zuweisungen und Vorgaben an die Regulierungsbehörde Ofcom, technische Lösungen vorzulegen, Prozesse für die Lizenzerteilung zu definieren sowie einen spezifischen vereinfachten und reduzierten regulatorischen Rahmen auszuarbeiten, der LRF nur minimal beschränkt (systematische Deregulierung) und der bei der Erteilung der Lizenzen Transparenz gewährleistet;
- Einbezug der BBC in die technische Umsetzung und die Finanzierung des Lokalfernsehens: 25 Millionen Pfund werden von der öffentlich-rechtlichen Anstalt für die technische Bereitstellung des Multiplex aufgewendet. Die BBC verpflichtet sich ferner, während mindestens drei Jahren den LRF für 5 Millionen Pfund jährlich Inhalte abzukaufen, um damit ihre eigenen Programme zu bereichern;
- Gewährleistung einer gewissen Sichtbarkeit der LRF in den elektronischen Programmführern (EPG) und in der Kanalnummerierung: Dafür steht auf DVB-T die Nummer 8 zur Verfügung. Auch die Betreiber von Kabel-, Satelliten- oder IPTV-Plattformen werden von der Regierung angehalten, ihren guten Willen zu zeigen und den lokalen LRF aufgrund ihres Status als Service-public-Anbieter auf den entsprechenden Plattformen eine gewisse Priorität einzuräumen.

## **Umsetzung der Regierungsprioritäten und -vorschriften durch das Ofcom**

Die Regulierungsbehörde hat die Vorgaben der Regierung rasch und pflichtgemäss umgesetzt, aber in der Öffentlichkeit niemals dieselbe Begeisterung oder denselben Optimismus an den Tag gelegt wie das Staatssekretariat. Sie sorgte dafür, den regulatorischen Rahmen so leicht und offen wie möglich zu gestalten.

Den Bewerberinnen und Bewerbern werden keine besonderen Programmauflagen erteilt; sie werden lediglich dazu angehalten, Programmprojekte vorzulegen, die inhaltlich zumindest teilweise lokalspezifische Elemente enthalten. Das Ofcom schreibt für die lokal ausgerichtete Produktion ein Minimum von 7 Sendestunden pro Woche vor, lässt den Bewerberinnen und Bewerbern jedoch grosse Freiheit bei der Organisation und Planung der Programmgestaltung.<sup>19</sup> Der regulatorische Rahmen für britische Lokalfernsehveranstalter ist demnach relativ einfach und schlank. Die grundlegenden Elemente können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Die lokalen Dienstleister müssen ihren Programmverpflichtungen gemäss Bewerbungsdossier nachkommen; jegliche Änderung derselben unterliegt der vorgängigen Bewilligung durch das Ofcom.
- Die LRF sind verpflichtet, sich an den *Broadcasting Code*, den *Code on the Scheduling of Advertising* und den *UK Code of Broadcast Advertising* zu halten, sind jedoch von der Werbezeitbeschränkung befreit.

## **Verbreitung des lokalen TV-Angebots**

Die Lizenzen wurden vom Ofcom schrittweise vergeben, jeweils in Abhängigkeit der verfügbaren Technologie, des bestehenden Interesses und der Abwicklung der Verfahren. Die ersten sechs LRF gingen zwischen Ende 2013 und Sommer 2014 auf Sendung. Weitere Lizenzvergaben und der Start neuer Programme folgten. Per 1. März 2015 existierten 17 LRF. Da die ersten Initiativen zeitlich noch nicht so weit zurückliegen, liegen bis anhin noch keine Jahresberichte dieser LRF vor. Daher gibt es für eine detaillierte Analyse dieser jungen Medienlandschaft noch keine öffentlich zugänglichen und objektiven Einschätzungen ihrer Entwicklung. Die Sender weisen auf jeden Fall sehr unterschiedliche Profile, Programmlinien und Rechtsformen auf.

## **Erste Einschätzungen über die Leistung der britischen LRF**

Aufgrund der entsprechenden Medienberichterstattung sind die Schwierigkeiten des Senders London Live am sichtbarsten. Dies hat auch mit dem Bekanntheitsgrad dieses Senders zu tun und der Tatsache, dass er einem bedeutenden Medienkonzern gehört. Der Sender kündigte vor Kurzem an, sich von einem Drittel seines Personals, namentlich von Redaktionsmitgliedern,<sup>20</sup> zu trennen, um seine Mittel verstärkt dem Kauf von wiederholbaren Programmen zu widmen. Das Ofcom willigte ein, die Wiederholung von lokalen Programmen von täglich 10 auf 6 Sendestunden zu reduzieren und

<sup>19</sup> "Licensing Local Television – How Ofcom will exercise its new powers and duties to license new local television services", Ofcom, Mai 2012.

<sup>20</sup> <http://www.televisionlocals.com/2015/02/london-live-licence-un-tiers-du-personnel/>

Wiederholungen während der Hauptsendezeit (18.00 bis 22.30 Uhr) ganz abzuschaffen. Der LRF ist allerdings weiterhin dazu verpflichtet, während täglich 8 Stunden lokale Programme auszustrahlen, wovon 3 Stunden in die Hauptsendezeit fallen müssen. Die Probleme von London Live wurden im selben Zeitraum bekannt, als Birmingham TV Konkurs anmeldete, worüber in den Medien ebenfalls ausgiebig berichtet wurde. Dies alles geschah noch bevor das Programm überhaupt effektiv auf Sendung ging (die Lizenz wurde im November neu erteilt).

Es sei hier auch angemerkt, dass die BBC, sofern sie ihrer Verpflichtung nachkommt und tatsächlich Themen und Bilder aus der Produktion der LRF kauft, bislang kaum von diesem Material Gebrauch macht.

Diese Kritikpunkte und Überlegungen sollen jedoch nicht die positiven Entwicklungen bei den LRF überdecken; denn die positiven Beispiele fanden in der Presse nicht immer das gleiche Echo wie die negativen. Ende des vergangenen Sommers haben drei LRF ihre ersten Zuschauerzahlen veröffentlicht, die sehr ermutigend sind: Notts TV in Nottingham bezifferte seine wöchentliche Reichweite auf 189 000 Zuschauerinnen und Zuschauer, STV Glasgow meldete, während seines ersten Geschäftsmonats 572 000 Personen erreicht zu haben, und Mustard TV in Norwich verwies auf eine Zahl von 100 000 Zuschauerinnen und Zuschauern.<sup>21</sup>

## 2.8. Kernpunkte

Im Anhang der integralen Studie<sup>22</sup> befindet sich eine Tabelle, welche die sechs untersuchten regulatorischen Rahmen skizziert. Sie gibt eine Übersicht über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Hinblick auf die Regulierungstätigkeit und die Praktiken des Sektors.

Die sechs untersuchten regulatorischen Rahmen zeigen eindrücklich, wie unterschiedlich verschiedene Gesetzgeber und Regulierungsbehörden die LRF auffassen. Daraus geht auch hervor, dass es wenig Sinn ergibt, ein Modell, das sich anderorts bewährt hat, einfach verpflanzen zu wollen – nicht nur, weil die Lage der LRF tief in der Entstehungsgeschichte der jeweiligen Medienlandschaften verwurzelt ist, sondern auch, weil kein Land den Anspruch erhebt, das "Wundermittel" für ein erfolgreiches Lokal- und Regionalfernsehen gefunden zu haben.

Die sechs Fälle lassen auf drei Kernpunkte schliessen: namentlich auf die Regulierung, die Finanzierung sowie die Rezeption der LRF.

Von Sachsen über Frankreich bis hin zum flämischen Belgien fallen die regulatorischen Rahmen in Bezug auf Dichte und Umfang sehr unterschiedlich aus. Diese Unterschiede deuten auf eine unterschwellige politische Annahme hin: In Sachsen und im Vereinigten Königreich wird davon ausgegangen, dass den LRF am besten mit einem Minimum an Regeln und Vorgaben geholfen ist. Derweil lässt man in Frankreich und in der Französischen Gemeinschaft Belgiens dieselbe Rigidität im Regulierungsrahmen walten, die auch für nationale private (Frankreich) und öffentliche Veranstalter (Französische Gemeinschaft Belgiens) gilt.

Die Geschäftsrealität der LRF zeigt, dass keine Korrelation zwischen Deregulierung und wirtschaftlichem Erfolg hergestellt werden kann: Zwei lokale Fernsehveranstalter, die Anzeichen erheblicher finanzieller Schwierigkeiten aufweisen, stammen beispielsweise aus einer Medienlandschaft mit dem liberalsten Regulierungsrahmen (Vereinigtes Königreich). Die Frage der Liberalisierung oder vollständigen Abschaffung bestimmter Regeln ist jedoch häufig ein Scheinproblem: Zahlreiche LRF beschwerten sich über einen übermässig rigiden Regulierungsrahmen betreffend die Ausstrahlung von Werbung, obwohl nur sehr wenige von ihnen die bewilligten Höchstgrenzen überhaupt erreichen. Einige LRF, insbesondere in Bayern, betonen, dass es bereits ein enormer Vorteil ist, überhaupt über einen regulatorischen Rahmen zu verfügen, wodurch den LRF ein Umfeld für ihre Tätigkeiten gewährt wird, das sich durch gewisse Garantien für Stabilität, Vorhersehbarkeit und Exklusivität auszeichnet.

Der zweite Kernpunkt betrifft den Umfang der den LRF gewährten Subventionen, der sich ebenso von Region zu Region unterscheidet: Während in der Französischen Gemeinschaft Belgiens bis zu 75% der Mittel der dort aktiven LRF aus verschiedenen Fördergefässen oder öffentlichen Initiativen stammen, finanzieren sich die LRF in Sachsen praktisch ohne das Zutun der öffentlichen Hand. Auch hier ist es schwierig, über die Effizienz der verschiedenen Modelle hinsichtlich der optimalen

---

<sup>21</sup> <http://www.bbc.co.uk/blogs/collegeofjournalism/entries/9f847ec0-f9e2-30c8-bafe-53badd3d904b> und <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2014/nov/26/jury-still-out-as-local-tv-celebrates-its-first-anniversary>

<sup>22</sup> Vgl. [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch)

Verwendung der öffentlichen Mittel zu urteilen. Abgesehen von den Fragen zur Vielfalt des Medienangebots bedeutet der politische Entscheid, einen Wirtschaftssektor ohne jegliche Form der öffentlichen Förderung sich selbst zu überlassen, einerseits möglicherweise die Inkaufnahme von Unternehmensschliessungen und von direkter oder indirekter Streichung von Arbeitsplätzen. Andererseits kann er aber auch den Anstoss für eine positive Dynamik geben, der anderen audiovisuellen Berufsständen zugutekommen kann.

Neben der Frage der öffentlichen Subventionen stellt sich, am anderen Ende desselben Spektrums, jene der Werbeeinkünfte. In unserer Forschungsarbeit konnte kein Fall ausgemacht werden, wo die "nationale" Werbung (ob diese nun auf nationaler Ebene gleichzeitig auf mehreren LRF ausgestrahlt wird oder das Vorhandensein der grossen nationalen Inserenten im Lokalfernsehen voraussetzt) erfolgreich entwickelt und praktiziert wird. Die zunehmende Unsicherheit der lokalen Werbemärkte hinsichtlich des Volumens und der Tarife wirft grundlegende Fragen auf: Das Internet und die lokalen Programmfenster der grossen Medien (bei Radio und Fernsehen) stellen für die LRF eine immer grössere Konkurrenz dar. Der schweizerische LRF-Sektor muss diesen Fragestellungen Aufmerksamkeit schenken, um seine Attraktivität für nationale Inserenten durch spezifische und angemessene Initiativen zu stärken.

Der dritte Kernpunkt, der sich aus der vergleichenden Analyse der regulatorischen und reglementarischen Rahmen ergibt, betrifft den sich durch alle untersuchten Fällen ziehenden Themenkreis des TV-Konsums. "Ideale" regulatorische Vorgaben und eine "ideale" Finanzierungsstruktur bedeuten für die LRF nicht automatisch einen grossen Zuschauererfolg. Im Fernsehsektor, der von einer enormen Menge an Kanälen – und insbesondere auch von vielen verfügbaren Plattformen – geprägt wird, ist die "Auffindbarkeit"<sup>23</sup> der schwächsten Akteure der Medienlandschaft ein grundlegendes Problem. Dieses wurde von allen befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmern angesprochen. Dies wirft Fragen zur Must-carry-Verpflichtung und zu den Verbreitungskosten auf, rückt aber auch die Problematik der Kanalnummerierung der LRF – und dies auf allen Plattformen – in den Vordergrund.

### 3. ERFOLGSFAKTOREN

Der Bericht verweist auf etwa fünfzig Initiativen oder Aktionen europäischer LRF, die besonders interessant und relevant sind. Sie betreffen die folgenden Bereiche:

#### ***Kanalnummerierung***

#### ***Reglementierung, Aufträge und Initiativen der Regulierungsbehörden***

Must-carry-Verpflichtung, Übernahme von Verbreitungskosten, Programmfenster auf nationalen Kanälen, Studien zu den erbrachten Leistungen, Unterstützung hinsichtlich der Qualität der Programme, Überlegungen betreffend die Zukunft der lokalen Fernsehveranstalter

#### ***Zusammenarbeit zwischen LRF***

Gemeinsamer Programmeinkauf, gemeinsame Produktion, Programmgestaltung sowie Reflexion

#### ***Zusammenarbeit zwischen LRF und öffentlichen Medien***

Aufzeichnung von punktuellen Veranstaltungen, Beitrag der LRF zu den Programmen des Service public

#### ***Zusammenarbeit zwischen LRF und privaten Medien***

#### ***Programminnovation (Formate und Gestaltung)***

Harmonisierung der Programmschemata, Aufwertung der Wiederholungen, Sport

#### ***Partizipation der Öffentlichkeit und Bürgernähe***

Einbezug von Jugendlichen, Präsenz von Zuschauerinnen und Zuschauern im Studio, Partizipation des Publikums, audiovisuelle Beiträge von Bürgerinnen und Bürgern

#### ***Präsenz auf den sozialen Netzwerken, im Internet und auf den neuen Plattformen***

Schaffung einer VOD-Plattform, gemeinsames Portal für bürgernahe Information

---

<sup>23</sup> "Must-find"

## **Dynamisierung und Diversifikation der Einkünfte**

Schaffung einer neuen Marke, Vertrieb und Marketing, Crowdfunding, Tourismusbroschüren, Produktionstätigkeit, Kosteneinsparung durch Synergien

# 4. EMPFEHLUNGEN UND MÖGLICHE ANSÄTZE

## 4.1. Regulierung

Eine wichtige reglementarische Vorkehrung ist die Gewährleistung eines einfachen Zugangs zum Regionalfernsehen für Zuschauerinnen und Zuschauer. Für das Fortbestehen des Sektors erscheinen die folgenden regulatorischen Massnahmen als unabdingbar: Die Kanalnummerierung für das lineare Angebot einerseits, die Auffindbarkeit der Programme (*must-find*) für das nicht-lineare Angebot andererseits.

Die Must-carry-Verpflichtung ist in einem digitalen Umfeld mit hoher Konvergenz nicht mehr ausreichend, aber sie bleibt weiterhin ein unverzichtbares Instrument. Diese für die schweizerischen LRF geltende Verbreitungspflicht muss deshalb auch in Zukunft aufrechterhalten, auf möglichst viele Plattformen angewendet und weitgehend kostenlos umgesetzt werden.

Hinsichtlich der Programmproduktion geht aus der Studie hervor, dass inhaltliche Verpflichtungen, sofern vorhanden, den Sendern insgesamt keine allzu grossen Schwierigkeiten bereiten, da diese ohnehin über das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Tagesgeschehen der betreffenden Region berichten. Schwierigkeiten ergeben sich vielmehr aus den Vorgaben zum Produktionsvolumen sowie aus jener, ein möglichst umfassendes und vielfältiges Programmangebot zu finanzieren. Diesen Problemen kann auf zwei Wegen beigegeben werden:

### **Regeln über die Verbreitung von Werbung**

Eine Deregulierung in diesem Bereich wird zwar von den lokalen und regionalen Fernsehveranstaltern häufig gefordert, deren Wirksamkeit gilt es aber zu relativieren: Ungeachtet der Programmqualität oder der Stärke ihrer Werbedienste ist es für die LRF schwieriger als für andere Akteure des audiovisuellen Sektors, sich ihr Publikum kommerziell zunutze zu machen. Darüber hinaus ist ihr Publikum nicht darauf eingestellt, mit endlosen Werbepausen, Publireportagen oder Teleshoppingprogrammen konfrontiert zu werden.

Es gibt jedoch einige Wege und Mittel, die Dynamik der kommerziellen Einkünfte anzuregen. Wie in Bayern könnten sogenannte Business-TV-Programme einen Sonderstatus erhalten; solche Programme werden von einem Unternehmen des Sendegebiets finanziert, jedoch vom Sender (und unter dessen publizistischer Verantwortung) produziert. Ein besonderer Status könnte auch, wie dies in der Französischen Gemeinschaft Belgiens der Fall ist, der Werbetätigkeit für kulturelle Aktivitäten, den Tourismus oder soziale Projekte gewährt werden. Diese könnten so ausserhalb des vorgesehenen Stundenvolumens verrechnet werden; die vorgeschriebene Trennung zwischen regulären Programmen und Werbesendungen würde eingehalten.

Allgemein ist es nötig, die LRF weiterhin in ihrem Bestreben zu fördern, nationale Werbung auszustrahlen. Die Akquisition nationaler Werbung gelingt eher, wenn sie im Verbund erfolgt.

### **Regeln zur Medienkonzentration**

Quantitative Vorgaben zur Medienkonzentration können in gewissen Fällen zwar zum Pluralismus beitragen, können sich aber auch (wie die in der Schweiz angewandte 2+2-Regel) kontraproduktiv auswirken. Medienkonzentration im Sinne einer Eigentümerkonzentration zu billigen, steht nicht unbedingt im Widerspruch zum Anspruch, ein inhaltlich vielfältiges Angebot zu gewährleisten. Publizistische Vielfalt ist via spezifische Auflagen im Leistungsauftrag oder, wie im gegebenen schweizerischen Fall, über die Anwendung von Artikel 74 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen erreichbar. In diesem Sinne würde Vielfalt eher angeregt als durch die mechanische Anwendung eines Medienkonzentrationsartikels (2+2-Regel), der nichts über die wirkliche Angebotsvielfalt aussagt.

## 4.2. Finanzielle Unterstützung

Im Vergleich zu europäischen Sendern verfügen die schweizerischen LRF über eine beachtliche finanzielle Unterstützung durch Gebührengelder. Weitere gezielte direkte wie indirekte Fördermittel sind jedoch von Bedeutung:

- die Subventionierung der Verbreitungskosten auf bestimmten Plattformen;
- die Finanzierung von Studien betreffend das Publikum sowie die Leistung der LRF;
- die Förderung einer gemeinsamen Plattform für alle LRF, die den Austausch von Erfahrungen und Best Practices erleichtert und es ermöglicht, bestimmte Kosten zu bündeln (Messung der TV-Nutzung, Studien, Werbeakquisition, gemeinsame Nutzung der Infrastruktur oder der Programme usw.).

Es ist in jedem Fall günstiger, vorrangig auf Förderprogramme zurückzugreifen, die nicht von einer bestimmten Art der Programmgestaltung abhängig gemacht werden, um eine vollständige Unabhängigkeit der LRF bei der Programmplanung zu gewährleisten. Ungeachtet dessen können die Subventionen an die Erfüllung bestimmter Ziele von allgemeinem Interesse gekoppelt werden, die auch über den Rahmen der Medienpolitik hinausgehen. Die öffentlichen Institutionen der Schweizerischen Eidgenossenschaft könnten zum Beispiel gemeinsam erwägen, jenen LRF bedingte und spezifische Fördermittel zu erteilen, die:

- Sendungen produzieren, mit denen Arbeitssuchende unterstützt werden;
- Videoausschnitte produzieren, durch die die Integration von Menschen mit Behinderung gefördert werden soll;
- eine Auswahl der eigenen Programme untertiteln und/oder in Gebärdensprache übersetzen;
- Medienschulungen für lokale Akteure anbieten (Jungunternehmerinnen und Jungunternehmer, Nichtregierungsorganisationen, Kunstschaffende, zivilgesellschaftliche Vereine usw.);
- Bildungsinitiativen im Medienbereich für unterschiedliche Zielgruppen entwickeln (Schulen, Seniorengruppen, öffentliche Bibliotheken usw.).

### 4.3. Begleitinitiativen der Regulierungsbehörde

Das BAKOM könnte als Koordinationsgremium für einen Aktionsplan zugunsten der Entwicklung des schweizerischen LRF-Sektors fungieren. Ähnlich wie die vom belgischen CAS<sup>24</sup> umgesetzten Projekte zugunsten der unabhängigen TV-Produktion könnte ein Schweizer Plan verschiedene Aktivitäten für das Regionalfernsehen umfassen:

- Informationsveranstaltungen, Schulungen oder Anlässe zum Austausch von Erfahrungen und Best Practices zu spezifischen Themen: Management, technologische Entwicklungen, Entwicklung von Sendeformaten, Kundenwerbung, Partnerschaften und Synergien usw.;
- Verbreitung eines Newsletters für LRF, in dem Informationen und relevante Presseartikel über Entwicklungen in den Bereichen Technologie, Kreativität und Innovation, Wachstumspotenziale, interessante internationale Praktiken, Initiativen u. ä. zusammengefasst werden;
- Organisation einer jährlichen Tagung für LRF nach dem Vorbild vergleichbarer Initiativen der Fernsehveranstalter (z. B. in Frankreich) oder der Regulierungsbehörden (in verschiedenen Bundesländern Deutschlands wie Bayern oder Sachsen);
- Anregung zur Veröffentlichung von gemeinsamen, an unabhängige Produzenten gerichteten Ausschreibungen mit dem Ziel, interregionale Programme zu produzieren: Spiel-Shows, Kochsendungen, Volkskultur.

Einfacher wäre es, wenn die Regulierungsbehörde selbst auch zur Promotion des Sektors beitragen würde, indem sie einem breiteren Publikum proaktiv Projekte und Initiativen der LRF kommunizieren würde. Ein Jahresbericht über die Entwicklung des Sektors mit einer kurzen Darlegung und Analyse der verschiedenen Daten, die von der Regulierungsbehörde oder anderen Institutionen erhoben wurden, könnte beispielsweise anlässlich einer Pressekonferenz vorgestellt werden. Eine weitere Möglichkeit wäre auch die jährliche Verleihung von einem oder mehreren Fernsehpreisen durch eine unabhängige Jury, um die besten Initiativen der LRF in verschiedenen Bereichen auszuzeichnen.

Wie oben erwähnt, könnten die Schweizer Behörden Studien zur TV-Nutzung und zur Leistung des Sektors in Auftrag geben und diese vollständig oder teilweise finanzieren, um den LRF in den klassischen Studien zur Nutzungsforschung mehr Platz einzuräumen. Diese Forschungsarbeiten erfordern beträchtliche finanzielle Mittel, damit statistisch signifikante Daten über kleine und mittlere LRF bereitgestellt werden können. Wenn überhaupt, werden sie nur gelegentlich durchgeführt und die benutzten Daten und Zahlen sind wenig umfassend (sie beziehen sich hauptsächlich auf verschiedene Aspekte der Reichweite). Es wäre also sinnvoll zu evaluieren, ob alternative TV-Nutzungsstudien durch die Schweizer Behörden finanzierbar wären, um präzisere Daten zu erheben,

---

<sup>24</sup> <http://plantv.be/>

detailliertere Analysen durchzuführen und die Nutzung durch die Zuschauerinnen und Zuschauer besser zu verstehen, insbesondere in Bezug auf die Programme, die unmittelbar vor oder nach einer spezifischen Sendung gesehen werden. Solche Daten wären besonders nützlich für die LRF. Sie könnten sie für die Planung ihrer Entwicklung nutzen, nicht nur aus kommerzieller Sicht, sondern besonders hinsichtlich der Beziehung zwischen dem Publikum und den Fernsehveranstaltern.

#### 4.4. Zusammenarbeit und Synergien

Zwar handelt es sich bei den schweizerischen LRF um privatrechtliche Unternehmen, ihre Konzessionierung, der dazugehörige Leistungsauftrag, die ihnen zugewiesenen Gebührenanteile und ihr Status als Must-carry-Programme machen sie jedoch zu Erbringern von Leistungen von öffentlichem Interesse. Dieser Sonderstatus wirft unweigerlich die Frage darüber auf, welche Beziehung die LRF zu den öffentlichen Rundfunkanstalten pflegen. Diese Frage kann unter zwei Aspekten beleuchtet werden.

Der erste Aspekt betrifft die Kooperation zwischen den LRF und der SRG. In einigen Ländern wird die Zusammenarbeit zwischen lokalen und öffentlichen Rundfunkanstalten mit flankierenden Massnahmen geregelt und gefördert. Sofern alle Beteiligten öffentliche Mittel erhalten und öffentliche Aufträge erfüllen, scheint es administrativ auch konsequent, diese Finanzierung zu optimieren und die Erfüllung der Aufträge durch die Nutzung aller vorhandenen Synergien zu unterstützen – dies unter Wahrung der Programmautonomie und der Besonderheiten eines jeden Akteurs. Zusammenarbeit wäre jedoch nicht nur in der Programmgestaltung, sondern auch in anderen Bereichen vorteilhaft (Lancierung von neuen Dienstleistungen, gemeinsame Nutzung der Infrastruktur und des Materials, Aufzeichnung von bestimmten Veranstaltungen usw.). Die Erfahrung zeigt allerdings, dass sich diese Synergien ohne einen klaren, konkreten Anstoss vonseiten der öffentlichen Entscheidungsträger nur schwer in die Wege leiten lassen.

Der zweite Aspekt betrifft den Umfang der Tätigkeitsbereiche der LRF und der SRG. Die SRG besitzt mit ihren sieben Fernseh- und 17 Radiosendern einen enormen Umfang, der natürlich auf den Mangel an starken privaten Rundfunkanstalten auf nationaler Ebene und das Vorhandensein verschiedener Sprachgruppen zurückzuführen ist. Ziel der vorliegenden Studie ist es nicht, diesen Umfang als zu weitläufig oder zu klein zu qualifizieren. An dieser Stelle soll jedoch auf Folgendes verwiesen werden: Für die LRF ist es von grundlegender Bedeutung, dass jegliche Reform der Medienlandschaft das Gleichgewicht des gesamten Sektors wahrt und die Entfaltungsmöglichkeiten eines jeden Akteurs fördert, ohne dass hierbei anderen die Luft genommen wird. Hierzu muss unter den Verantwortlichen der LRF und der SRG eine offene, direkte und konstruktive Diskussion unter der Federführung der Schweizer Behörden angeregt werden, die es sorgfältig vorzubereiten, zu strukturieren und schrittweise aufzugleisen gilt.

Darüber hinaus sollten die LRF dazu ermutigt werden, neue Partnerschaften mit Universitäten und Hochschulen in den Bereichen Publizistik- und Kommunikationswissenschaften zu initiieren bzw. bestehende auszubauen. Die Organisation von Praktika und die Bereitstellung von Montage- und Studiomaterialien in Zeiten, in denen diese nicht gebraucht werden, sind Initiativen, von denen alle Beteiligten profitieren könnten. Auch hier könnten die Schweizer Behörden eine kollegiale Diskussion anregen und leiten.

#### 4.5. Schrittweise Schaffung eines schweizerischen Privatfernsehens

Alle hier beschriebenen Best Practices und Empfehlungen verstehen sich im Sinne einer Förderung des schweizerischen LRF-Sektors und zielen darauf ab, dessen Dynamik und Kreativität zu stärken.

Wichtig scheint deshalb auch aufzuzeigen, welche strukturellen Entwicklungsperspektiven für die schweizerische Medienlandschaft bestehen. Letztere zeichnet sich durch einen starken Service public, eine grosse Durchlässigkeit für ausländische kommerzielle Fernsehveranstalter und durch das Fehlen eines nationalen (bzw. eine Sprachregion abdeckenden) privaten Akteurs aus. Zukunftsorientierte Ansätze könnten sich an den beobachteten Entwicklungen in Flandern und dem Vereinigten Königreich (sowie an der kanadischen Mediengruppe CityTV) orientieren.

Die Dynamik privater Unternehmen im Fernsehsektor ist grundlegend für jedes kleine Land bzw. Territorium, das von wirtschaftlich und kulturell starken Nachbarländern umgeben ist. Das Fehlen privater Akteure in der Schweiz sollte also weiterhin Grund zur Sorge sein und zum Nachdenken anregen – gerade in Zeiten, in denen sich ein neues globales Gleichgewicht im Medienbereich herauskristallisiert, Mediengruppen sich neu positionieren müssen, um weiter bestehen zu können,

und kulturelle Vielfalt und Eigenheiten einen besonders wichtigen Stellenwert für den Medienkonsum einnehmen.

Aufgrund seiner zahlreichen Ähnlichkeiten mit der Schweiz zeigt das Fallbeispiel Flandern auf, dass Fatalismus fehl am Platze ist. Im uns betreffenden Kontext ist auch die geschichtliche Entstehung der britischen Medienlandschaft von besonderem Interesse. Wie weiter oben ausgeführt, ist der Privatsender ITV das Produkt einer immer stärkeren Zusammenarbeit und Konsolidierung von ursprünglich eigenständigen Regionalfernsehsendern.

Der Gedanke scheint daher naheliegend, dass ein Mindestmass an Zusammenarbeit und Konsolidierung zwischen den Regionalfernsehveranstaltern in der Schweiz (innerhalb der verschiedenen Sprachregionen) eine der vielversprechendsten Garantien für deren Fortbestehen sein könnte.<sup>25</sup> Dies ist aber natürlich nicht die einzige Option.

Dies weist – nach unserer in dieser Studie anfänglich von Pessimismus geprägten Reflexion – auf einen optimistischen Schluss und Ausblick in die Zukunft hin. Das grundlegende Ziel der Studie war ja, einen Beitrag zum Fortbestehen des Regionalfernsehens zu leisten und aufzuzeigen, wie dies in der Schweiz erreicht werden könnte, damit ein möglichst grosses Publikum informiert und unterhalten werden kann.

*Jean-François Furnémont und Marc Janssen, Wagner-Hatfield, Juni 2015*

---

<sup>25</sup> Der britische Bericht über die Überlebensfähigkeit des Sektors erhob diesen Sachverhalt übrigens zu einer ihrer Voraussetzungen (ein Ansatz, der von der Regierung jedoch nicht weiter verfolgt wurde) und begründete dies hauptsächlich mit den nationalen Werbetätigkeiten.