

IRIS *Spezial*

Eine Publikation der
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Regionales und lokales Fernsehen in Europa

IRIS Spezial

Regionales und lokales Fernsehen in Europa

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

ISBN 978-92-871-8340-8

EUR 45

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionsteam – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Autoren

Elda Brogi (EUI), Nico van Eijk (IViR), Ronan Ó Fathaigh (IViR), Jean-François Furnémont (Wagner & Hatfield), Oliver Gerber (BAKOM), Gianna Iacino (EMR), Marc Janssen (Wagner & Hatfield), Deirdre Kevin (EAO), Tarlach McGonagle (IViR), Alina Ostling (EUI), Francesca Pellicanò (AGCOM), Benjamin Selier (IViR), Sophie Valais (EAO)

Übersetzung / Korrektur

Aurélie Courtinat, Johanna Fell, Julie Mamou, Maco Polo Traductions, Stefan Pooth, Roland Schmid, Sonja Schmidt, Lucy Turner, Anne-Lise Weidmann

Verlagsassistentin – Snezana Jacevski

Marketing – Markus Booms, markus.booms@coe.int

Press und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel. : +33 (0)3 90 21 60 00, Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

info.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Beitragende Partnerorganisation

Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Vendelstraat 7, 1012 XX Amsterdam, Niederlande

Tel: +31 (0) 20 525 3406, Fax: +31 (0) 20 525 3033

ivir@ivir.nl

www.ivir.nl

Umschlaggestaltung – P O I N T I L L É S, Hoenheim, France

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (Hrsg.), *Regionales und lokales Fernsehen in Europa*, IRIS Spezial 2016-1, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2016

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.



Regionales und lokales Fernsehen in Europa

Elda Brogi, Nico van Eijk, Ronan Ó Fathaigh, Jean-François Furnémont,
Oliver Gerber, Gianna Iacino, Marc Janssen, Deirdre Kevin, Tarlach McGonagle,
Alina Ostling, Francesca Pellicanò, Benjamin Selier, Sophie Valais



Vorwort

Angesichts der großen Unterschiede zwischen den institutionellen Systemen in Europa wird deutlich, dass das Wort „Region“ weit mehr als nur eine einzige Bedeutung hat. Besonders klar ist der Fall, wenn es um Medienanbieter geht, die nicht unbedingt Verwaltungsstrukturen widerspiegeln, sondern den zahlreichen Gemeinden eine Stimme geben, die nicht auf nationaler Ebene angesiedelt sind. Daher haben wir uns bei der Beschäftigung mit regionalen Medien für eine weit gefasste Definition entschieden und in unsere Untersuchung alle Arten von audiovisuellen Medien einbezogen, die auf verschiedenen subnationalen Ebenen tätig sind, öffentlich-rechtliche ebenso wie kommerzielle.

Wir haben es hier mit einem Sektor zu tun, in dem die Staaten volle nationale Souveränität haben. Mit Ausnahme der vom Europarat geförderten Übereinkommen im Bereich der nationalen Minderheiten und Minderheitensprachen sowie der Empfehlungen des Kongresses der Gemeinden und Regionen zur Förderung des regionalen Pluralismus und der partizipativen Demokratie gibt es auf internationaler Ebene keinerlei Angleichung. Auf EU-Ebene ist der Rechtsrahmen sogar noch weniger strukturiert: Der Medienpluralismus als solcher war schon immer vom Geltungsbereich der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ausgeschlossen, und die Zulassungsverfahren für Rundfunkdienste und die Vorschriften zu den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich wurden noch nie einem Harmonisierungsprozess unterzogen.

Dadurch gehen die Perspektiven weit auseinander, sodass es unmöglich scheint, ein gemeinsames Modell zu finden. Es gibt Länder mit einer außerordentlich hohen Zahl lokaler Medienanbieter wie Italien und Spanien, und andere, in denen es Medien auf subnationaler Ebene überhaupt erst seit kurzer Zeit gibt. Zudem ist die Marktstruktur selbst schwer zu analysieren, da eine systematische Veröffentlichung und Aktualisierung von Informationen über zugelassene Rundfunkveranstalter fehlt. Die Finanzkrise wirkt sich auf regionale Medien in ganz Europa aus, oft mit dramatischen Auswirkungen, doch die Regulierungsdichte schwankt enorm. Weder zwischen einer relativ strengen Gesetzgebung wie in Frankreich, noch einer flexibleren, wie in Deutschland, und den Erfolgsstorys der Rundfunkveranstalter scheint es einen direkten Bezug zu geben.

Die vorliegende Publikation, die von unserer Partnerinstitution IViR an der Universität Amsterdam koordiniert wurde, soll einen Überblick über die oft disparaten Informationen zu regionalen audiovisuellen Medien in Europa geben und eine erste Anlaufstelle für all diejenigen sein, die sich für ihre rechtliche und operative Dynamik im Einzelnen interessieren. Die Einführung steckt zunächst den Themenbereich des Berichts ab und stellt die neuesten regulatorischen Errungenschaften auf europäischer Ebene vor.

Der erste Teil des Berichts beginnt mit einer Übersicht über die aktuellen nationalen Entwicklungen. Er hebt die Länder hervor, in denen die Regierung bei der Umsetzung von Reformen in den letzten Jahren besonders aktiv war, und erläutert Finanzierungssysteme, Werbe- und Informationsfenster, Must-Carry-Mechanismen und die Zuweisung von Übertragungskapazitäten. Die verschiedenen nationalen Erfahrungen wurden zuletzt im Rahmen des von der EU geförderten Media Pluralism Monitor analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass keines der untersuchten Länder alle von dem Instrument vorgeschlagenen Schutzvorkehrungen umgesetzt hat. Ferner wurde festgestellt,



dass es zwar in den meisten Ländern eine Gesetzgebung zu regionalen Medien gibt, doch nur wenige sie effektiv umgesetzt haben. Es wird eine Momentaufnahme des Regional- und Lokalfernsehens aus der Marktperspektive mit länderbezogenen Daten zu öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern aus der Datenbank MAVISE der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle geboten, die auch spezifische Angaben zu Sprachkanälen, Regionalfenstern und Studios enthält.

Der zweite Teil des Berichts befasst sich mit einer Auswahl nationaler Fallstudien. Aufgrund der Vielzahl der Lösungen, die sich daraus ergeben, ist eine umfassende Vergleichsanalyse praktisch unmöglich. Daher soll diese Auswahl vielmehr die Länder vergleichen, deren Regulierungsansatz spezielle oder besonders interessante Merkmale aufweist. Die ausgewählten Länder – Deutschland, Italien, Niederlande, Frankreich, Spanien, Schweiz und Großbritannien – bieten eine breite Palette möglicher Lösungen für die Herausforderungen, mit denen regionale Medien im gegenwärtigen Umfeld von Wirtschaftskrise und digitaler Konvergenz konfrontiert sind. Auffindbarkeit und Sichtbarkeit regionaler Medien innerhalb des breiten Spektrums der in allen europäischen Ländern verfügbaren Medienangebote sind nach wie vor eines der größten Hindernisse dafür, dass Regionalsender bekannt werden und daher auch konsumiert werden, doch bei der Untersuchung der Erfahrungen aus verschiedenen Ländern lassen sich verschiedene Beispiele für bewährte Vorgehensweisen ausmachen.

All diese Themen werden in der vorliegenden *IRIS Spezial* behandelt, die Beiträge von Fachleuten aus verschiedenen Ländern enthält. Ich bedanke mich bei: Elda Brogi, Jean-François Furnémont, Oliver Gerber, Gianna Iacino, Deirdre Kevin, Alina Ostling, Francesca Pellicanò, Benjamin Selier und Sophie Valais. Meine besondere Anerkennung gilt Ronan Ó Fathaigh, Tarlach McGonagle und Nico van Eijk vom Amsterdamer IViR, die nicht nur als Verfasser, sondern auch als Köpfe und Koordinatoren dieser Untersuchung fungierten. Ferner danke ich Joan Barata für wertvolle Beiträge während der Ausarbeitung.

Straßburg, September 2016

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung Juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle



Inhaltsverzeichnis

Teil 1 – Überblick	9
1. Einführung	11
1.1. Die Bedeutung regionaler audiovisueller Medien.....	11
1.1.1. Terminologie	12
1.2 Der Rechtsrahmen des Europarats.....	12
1.2.1. Europäische Menschenrechtskonvention.....	13
1.2.2. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	13
1.2.3. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen	14
1.2.4. Nicht vertragsbasierte Normsetzung	16
1.2.4.1. Ministerkomitee	17
1.2.4.2. Parlamentarische Versammlung	18
1.2.4.3. Kongress der Gemeinden und Regionen	19
1.3. Aufbau der Veröffentlichung.....	20
2. Aktuelle nationale Entwicklungen	23
2.1. Großbritannien: Aufbau eines regionalen audiovisuellen Rahmens.....	24
2.1.1. Ausnahmen im Zusammenhang mit unabhängigen Produktionen	25
2.1.2. Vorschriften zu den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich.....	26
2.2. Flexibilität und Finanzierung	26
2.2.1. Schweiz.....	26
2.2.2. Spanien.....	27
2.2.3. Deutschland	28
2.3. Konsolidierung und Effizienz	28
2.3.1. Niederlande.....	28
2.3.2. Portugal.....	30
2.4. Werbung und Regionalfenster	30
2.4.1. Deutschland	30
2.4.2. Russland	31
2.5. Must-Carry und die Digitalumstellung	32



2.5.1. Rumänien	32
2.5.2. Russland	33
2.5.3. Frankreich	34
2.5.4. Niederlande: Must-Carry-Befreiungen	35
2.6. Italien: Frequenzvergabe.....	35
2.7. Aufgabe des Sendebetriebs.....	35
2.8. Fazit	36
3. Regionaler und lokaler Pluralismus: der Media Pluralism Monitor und die Ergebnisse der Umsetzung von 2015	37
3.1. Vorstellung des Media Pluralism Monitor (MPM)	37
3.2. Der Ansatz des MPM2015 in Bezug auf regionale und lokale Multiplexe	39
3.3. Die Analyse des MPM2015 in Bezug auf regionale und lokale Medien	40
3.3.1. Rechtliche Schutzvorkehrungen und Fördermaßnahmen für regionale und lokale Medien	40
3.3.2. Die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien.....	42
3.4. Die neue Version des MPM im Jahr 2016	43
3.5. Fazit	44
4. Regional- und Lokalfernsehen in Europa: ein breites und vielfältiges Panorama.....	45
4.1. Die Vielfalt des öffentlich-rechtlichen regionalen Rundfunks in Europa	45
4.1.1. Verschiedene öffentlich-rechtliche Regionalsender.....	46
4.1.2. Assoziierte öffentlich-rechtliche Regionalsender	47
4.1.3. Landesweite öffentlich-rechtliche Sender mit sprachbezogenen Untereinheiten.....	47
4.1.4. Spezifische Sprachkanäle (für bestimmte Regionen).....	47
4.1.5. Öffentlich-rechtliche Regionalkanäle der landesweiten öffentlich-rechtlichen Sender..	48
4.1.6. Regionale (Sende-)Fenster landesweiter öffentlich-rechtlicher Sender.....	48
4.1.7. Regionalstudios landesweiter öffentlich-rechtlicher Sender als Produktionszentren	49
4.2. Die private Seite des Regional- und Lokalfernsehens	52
Teil 2 – Regional- und Lokalrundfunk in ausgewählten Ländern	55
5. Deutschland	57
5.1. Einführung	57
5.2. Rechtsrahmen	57
5.2.1. Regionalfensterprogramme.....	58
5.2.2. Regionalisierte Werbung.....	58



5.2.3. Werberechtliche Öffnungsklausel.....	59
5.2.4. Plattformbelegung	59
5.3. Marktübersicht.....	59
5.4. Aktuelle Entwicklungen	60
5.4.1. Die Entscheidung des BVerwG zur regionalisierten Werbung und ihre Folgen.....	60
5.4.2. Regionalfenster: Verfahrensvorschriften und Verfassungsmäßigkeit	61
5.5. Ausblick.....	62
6. Italien	65
6.1. Allgemeine Einführung	65
6.2. Der rechtliche Rahmen: der „lokale Bereich“ und das Grundprinzip der Tätigkeit lokaler Medien	66
6.3. Regulierungsüberblick, Markt und Finanzierung des Sektors.....	67
6.4. Ein spezifischer Aspekt des italienischen Systems: der „öffentlich-rechtliche Regionalrundfunk“ ⁶⁸	
6.5. Aktuelle Entwicklungen	70
6.6. Fazit	71
7. Niederlande	73
7.1. Allgemeine Einführung	73
7.2. Rechtsrahmen	74
7.3. Marktüberblick.....	75
7.4. Spezifische Themen im Zusammenhang mit dem regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Niederlanden.....	75
7.5. Aktuelle Entwicklungen	77
7.6. Schlussbemerkungen.....	78
8. Frankreich	79
8.1. Allgemeine Einführung	79
8.2. Reglementarische Aspekte der Lokalsender	80
8.2.1. Genehmigungsverfahren	81
8.2.2. Das öffentlich-rechtliche regionale Programmangebot	81
8.2.3. Lokale Fensterprogramme der nationalen Sender	82
8.2.4. Lokale Sender der Gebietskörperschaften.....	82
8.2.5. Maßnahmen zur Konzentrationsbegrenzung	83
8.2.6. Regulierung der Inhalte und der Werbung	83
8.2.7. Die Must-Carry-Verpflichtung.....	84



8.3. Die Lokal-TV-Landschaft in Frankreich	84
8.3.1. Gesamtüberblick	84
8.3.2. Merkmale des Lokalfernsehens	85
8.3.3. Einnahmen und wirtschaftliche Tragfähigkeit	86
8.3.4. France 3	86
8.4. Schlussbemerkungen.....	88
9. Spanien	91
9.1. Allgemeine Einführung	91
9.2. Rechtsrahmen	92
9.3. Marktüberblick	94
9.4. Spezifische Probleme	95
9.5. Aktuelle Entwicklungen	96
9.6. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen	96
10. Schweiz	99
10.1. Einführung	99
10.2. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	100
10.2.1. Der Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen in der Bundesverfassung	100
10.2.2. Die Gesetzgebung zum regionalen Service public-Fernsehen	101
10.2.2.1. Typologie der Veranstalter im Gesetz	101
10.2.2.2. Konzessionserteilung.....	102
10.2.2.3. Regionaler Leistungsauftrag mit Input- und Output-Kriterien.....	102
10.2.2.4. Anspruch auf einen Anteil der Radio- und Fernsehgebühr („Gebührensplitting“).....	103
10.2.2.5. Versorgungsgebiete.....	103
10.2.2.6. Must-carry-Privileg	104
10.2.2.7. Aufsicht.....	104
10.3. Herausforderungen	105
10.4. Laufende Entwicklungen	106
10.4.1. Mehr Gebührensplitting	106
10.4.2. Lockerung der Werberegulierung	106
10.4.3. Subventionierte Untertitelung.....	107
10.4.4. Förderung der Digitalisierung	107
10.4.5. Lockerung der Regeln über die Wettbewerbskonzentration	107
10.4.6. Aufhebung der regionalen Verbreitungsbeschränkung.....	109
10.5. Ausblick.....	109



10.5.1. Service public-Bericht und baldige Erneuerung der Konzessionen	109
10.5.2. Erfolg durch Kooperation?	110
11. Großbritannien	113
11.1. Allgemeine Einführung	113
11.2. Rechtsrahmen	114
11.3. Marktüberblick	115
11.4. Spezifische Probleme	117
11.5. Aktuelle Entwicklungen	118
11.6. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen	118
Teil 3 – Die Zukunft des Regional- und Lokalrundfunks	119
12. Der Fortbestand der lokalen und regionalen Fernsehveranstalter	121
12.1. Einführung	121
12.2. Schwieriges wirtschaftliches Umfeld	121
12.3. Ungünstige Entwicklung der Konsumpraktiken	122
12.4. Gründe für Optimismus	123
12.5. Kein allgemeingültiges Modell	124
12.6. Schlussfolgerung: entscheidende Kriterien	125
13. Schlussfolgerungen	127





Teil 1 - Überblick





1. Einführung¹

Tarlach McGonagle et Nico van Eijk, IViR

1.1. Die Bedeutung regionaler audiovisueller Medien²

Die Medien spielen in einer demokratischen Gesellschaft verschiedene wichtige Rollen, insbesondere haben sie eine öffentliche Kontrollfunktion, schaffen Kanäle für die Verbreitung von Informationen und Ideen und bieten öffentliche Diskussionsforen. Gerade Letzteres ist für die Förderung einer partizipativen Demokratie besonders wichtig, denn die Medien können gemeinsame Räume für Diskussionen und Debatten über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse eröffnen. Solche diskursiven Räume können auf verschiedenen geografischen Ebenen geschaffen werden, die unterschiedliche Merkmale aufweisen.

Medien, die auf regionaler Ebene operieren, sind für die Demokratie von besonderer Bedeutung, weil die Beziehung zwischen regionalen Medien und den Menschen aus den von ihnen versorgten Regionen und Gemeinden meist enger ist als entsprechende Beziehungen etwa auf nationaler oder internationaler Ebene. Diese Nähe schlägt sich oft in Zuschauer-/Hörer-/Leser-/Nutzerstatistiken sowie im Ausmaß der Beteiligung an den Medien nieder.

Die besondere Bedeutung der regionalen Medien für die Demokratie lässt sich zudem am Wesen und Schwerpunkt des Regionaljournalismus messen. Dies liegt zum einen daran, dass der Regionaljournalismus über die Regionalpolitik und über Themen berichtet, die im nationalen Journalismus unterrepräsentiert sind oder gar nicht vorkommen. Hingewiesen werden muss überdies darauf, dass Regionaljournalismus zwar primär über Regionalmedien transportiert wird, aber Regionalmedien sich nicht unbedingt oder ausschließlich mit journalistischen Aktivitäten befassen. Außerdem sollte anerkannt werden, dass neue Trends zum kooperativen Journalismus oder zum so genannten Bürgerjournalismus große Ähnlichkeit mit nachrichtenbezogenen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Medien haben.

Ferner fördert der Regionaljournalismus auch die öffentliche Diskussion von und Auseinandersetzung mit der Regionalpolitik und regionalen Themen. Die Nähe der Regionalmedien

¹ Der vorliegende Text ist die gekürzte und überarbeitete Fassung einer Studie derselben Verfasser aus dem Jahr 2014, die der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats als Begründung für seine Entschließung 374 (2014) vom 15. Oktober 2014 zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie und für seine Empfehlung 364 (2014) vom 15. Oktober 2014 zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie verwendet hat.

² Eine umfassendere Erkundung des theoretischen und konzeptionellen Rahmens für regionale Medien findet sich *ibid.*



zu ihren Zielgruppen hat daher auch eine politische Dimension. Dies gilt auch für soziale Medien (z. B. Facebook und Twitter), da diese als Informationsquelle und als Instrument der Auseinandersetzung immer wichtiger werden, wenn es um Regionalpolitik und regionale Themen geht, insbesondere im Vorfeld regionaler Wahlen oder Referenden.

Der kommunikative Raum, den Regionalmedien schaffen, ermöglicht eine umfassendere Erkundung, Entwicklung, Erhaltung und Förderung regionaler (auch kultureller, sprachlicher und religiöser) Identitäten, als auf nationaler Ebene normalerweise möglich ist. Regionale Identitäten und Sprachen werden von dominanten/etablierten nationalen Medien gelegentlich marginalisiert, was die Bedeutung der Regionalmedien als alternative Diskursforen unterstreicht. Regionalsprachen sind hierfür ein gutes Beispiel: Ihre Dynamik in der Gesellschaft hängt oft von der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit regionaler Medien ab, die diese Sprachen verwenden.

Die Gemeinschaftlichkeit des kommunikativen Raums, den Regionalmedien schaffen, erleichtert auch den Dialog, das Verständnis und die Toleranz zwischen den Kulturen und trägt damit dazu bei, Hasstiraden zu verhindern und zu bekämpfen.

Eine durchdachte Regulierung und Politik – auf europäischer und nationaler Ebene – kann ein günstiges Umfeld für Regionalmedien schaffen. Verschiedene Organe des Europarats haben – teils rechtsverbindliche, teils politisch einflussreiche – Normen verabschiedet, die ein solches günstiges Umfeld herstellen sollen. Insgesamt sind die maßgeblichen Normen jedoch nicht kohärent, und ihr Wert und Einfluss hängt weitgehend von der Angemessenheit entsprechender oder ergänzender Normen auf nationaler Ebene ab. Teil I dieser Publikation gibt einen Überblick über die maßgeblichen Normen und Märkte auf europäischer Ebene, während Teil II den Normen und Marktsituationen auf nationaler Ebene im Einzelnen nachgeht.

1.1.1. Terminologie

Der Begriff „regionale Medien“ bzw. „Regionalmedien“ lässt sich unterschiedlich definieren bzw. interpretieren und umfasst grundsätzlich Print, Rundfunk und digitale Medien. Für die Zwecke dieser Publikation liegt der Schwerpunkt jedoch auf regionalen audiovisuellen Medien. Dieser Begriff schließt nach allgemeinem Verständnis unterschiedliche Arten von audiovisuellen Medien ein, die auf verschiedenen subnationalen Ebenen operieren. Er umfasst öffentlich-rechtliche, zivilgesellschaftliche, lokale und, unter bestimmten Umständen, sogar grenzüberschreitende audiovisuelle Medien. In der Praxis kann es schwierig sein, zwischen Regional- und Lokalmedien zu unterscheiden, insbesondere in vergleichenden oder länderübergreifenden Analysen. Subnationale Medien unterliegen verschiedenen Regulierungsrahmen und sind durch unterschiedliche Organisationsstrukturen gekennzeichnet. Mangels eines klaren Konsenses hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Regional- und Lokalmedien verfolgt die vorliegende Publikation einen pragmatischen Ansatz. Sie versucht sich daher nicht an einer unumstößlichen Definition des Begriffs „regionale audiovisuelle Medien“, sondern hebt vielmehr die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen regionalen und lokalen audiovisuellen Medien hervor, wo es sich anbietet und aufgrund terminologischer Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern erforderlich ist.

1.2 Der Rechtsrahmen des Europarats

Der vorliegende Abschnitt geht der Frage nach, wie die im vorhergehenden Abschnitt erörterten Theorien, Konzepte und Definitionen in maßgeblichen europäischen Normen formuliert sind. Er



bietet eine Übersicht und Analyse zu einer Auswahl maßgeblicher Normen des Europarats. Der Europarat hat ein ausgeklügeltes System von Normen und Mechanismen entwickelt, das ein günstiges Umfeld für die Freiheit der Meinungsäußerung und der Medien schaffen soll.

1.2.1. Europäische Menschenrechtskonvention

Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der allen Menschen das Recht auf freie Meinungsäußerung garantiert, ist im System des Europarats ein zentrales Element. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bei der Auslegung von Artikel 10 wiederholt die große Bedeutung von Journalisten und Medien für die Förderung der öffentlichen Debatte in einer demokratischen Gesellschaft betont. Die Medien können wichtige Beiträge zu der öffentlichen Debatte leisten, indem sie Informationen und Medien (weit) verbreiten und damit zu Meinungsbildungsprozessen in der Gesellschaft beitragen. Wie der Gerichtshof immer wieder bestätigt, gilt dies aufgrund ihrer Reichweite und Wirkung besonders für die audiovisuellen Medien. Der Gerichtshof betrachtet die audiovisuellen Medien im Vergleich zu den Printmedien traditionell als durchdringender und bezeichnet nun das Internet als Medium, dessen „Wirkung nicht weniger stark ist als die der Printmedien“.³ Die Medien können zudem wichtige Beiträge zur öffentlichen Debatte leisten, indem sie als Foren für Diskussionen und Debatten dienen.⁴ Aufgrund ihrer räumlichen Nähe zum Publikum gilt dies besonders für Regionalmedien, aber auch für neue Medientechnologien, die gute Möglichkeiten für ein hohes Maß an Partizipation von Einzelnen und Gruppen an der Gesellschaft bieten.⁵ Der Gerichtshof hat vor Kurzem seine traditionelle Unterstützung für die Beteiligung Einzelner an öffentlichen Debatten verstärkt,⁶ indem er ausdrücklich den Begriff „Bürgerjournalismus“ benutzte.⁷

Nur wenige Urteile des Gerichtshofs befassen sich speziell mit Regionalmedien, doch viele seiner allgemeineren Prinzipien zu Partizipation, Medien und Demokratie sind für regionale audiovisuelle Medien ebenfalls relevant.⁸

1.2.2. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten legt verschiedene Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten fest. Artikel 9 betrifft das Recht auf freie Meinungsäußerung und Zugang zu den Medien, Artikel 6 unter anderem die Toleranz und den interkulturellen Dialog. Der Beratende Ausschuss, der das Rahmenübereinkommen überwacht, befasst sich häufig mit den Auswirkungen geografischer, technologischer und marktbezogener Faktoren auf den effektiven Zugang nationaler Minderheiten zu den Medien. Diese Schwerpunkte führen zu der Überlegung, ob die geografische Reichweite bestimmter Medien, die sich an eine bestimmte Minderheit richten, der tatsächlichen demografischen Konzentration dieser Minderheit entspricht. Es ist in diesem

³ *Fatullayev gegen Aserbaidshan*, Nr. 40984/07, Tz. 95, 22. April 2010.

⁴ *Társaság a Szabadságjogokért gegen Ungarn*, Nr. 37374/05, Tz. 27, 14. April 2009.

⁵ *Ahmet Yıldırım gegen die Türkei*, Nr. 3111/10, Tz. 49, EGMR 2012.

⁶ *Steel und Morris gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 68416/01, EGMR 2005-II.

⁷ *Cengiz und andere gegen die Türkei*, Nr. 48226/10 und 14027/11, Tz. 52, EGMR 2015.

⁸ *Siehe beispielsweise Gorzelik und andere gegen Polen [GK]*, Nr. 44158/98, Tz. 92, EGMR 2004-I.



Zusammenhang sinnvoll, zwischen subnationaler (d. h. lokaler und regionaler), nationaler und grenzüberschreitender Reichweite zu unterscheiden. Eine weitere Überlegung betrifft die Eignung der Mittel zur Verbreitung von Medieninhalten. Hier lautet die Frage, ob die betreffende Verbreitungsplattform für Angehörige der angesprochenen Minderheit zugänglich ist und von ihr in großem Umfang genutzt wird. Zu den marktbezogenen Faktoren ist festzustellen, dass Medien, die die Interessen nationaler Minderheiten bedienen und/oder deren Sprache verwenden, oft weniger lukrativ sind als Mainstreammedien. Dies kann es ihnen erschweren, Investoren und Werbekunden zu gewinnen, wodurch es wiederum schwieriger wird, unabhängig und effizient zu operieren. Diese Schwierigkeiten verhindern, dass neue Medien für Minderheiten oder in Minderheitensprachen entstehen und halten die Zugangsmöglichkeiten gering.⁹

Der Beratende Ausschuss unterscheidet tendenziell auch zwischen dem Zugang zu verschiedenen Medienarten, d. h. zu öffentlich-rechtlichen, zivilgesellschaftlichen und kommerziellen Medien, die den Ausdrucks- und Informationsbedürfnissen und -interessen von Angehörigen nationaler Minderheiten jeweils unterschiedlich gerecht werden können. Da die Medien Inhalte, Strukturen und Prozesse umfassen, ist die Regulierung meist sowohl verhaltens- als auch strukturorientiert. Der Beratende Ausschuss überwacht daher die Fälle, in denen bestimmte Inhaltsarten vorgeschrieben werden (z. B. bestimmte Anteile an der Sendezeit und am Programmbudget), etwa für Inhalte, die von oder für Minderheiten produziert werden, auch in deren eigener Sprache. Ferner überwacht er die Zuweisung von Zeitfenstern für Minderheitenprogramme, um festzustellen, ob sie lang genug sind und ob sie häufig genug und zu den richtigen Zeiten ausgestrahlt werden. Untertitelungs- und Synchronisierungspraktiken werden ebenfalls routinemäßig überwacht, weil sie Inhalte für einen breiteren Zuschauerkreis auch mit unterschiedlichem sprachlichem Hintergrund zugänglich machen können. Ein weiteres vorrangiges Thema, das immer wiederkehrt, ist, dass die Prozesse zur Vergabe von Rundfunklizenzen die Bedürfnisse, Interessen und situationsbedingten Besonderheiten nationaler Minderheiten anerkennen und berücksichtigen müssen. Die allgemeine Frage der offiziellen Anerkennung nationaler Minderheiten und ihrer Sprachen (soweit die Anwendbarkeit von Mediengesetzen und medienpolitischen Maßnahmen von einem offiziellen Status abhängt) wird ebenfalls oft behandelt.

1.2.3. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Der zentrale Zweck der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen besteht darin, Regional- oder Minderheitensprachen in Europa zu schützen und zu fördern. Sie erkennt an, dass Regional- oder Minderheitensprachen ein „bedrohter Aspekt des europäischen Kulturerbes“ sind und daher Schutz und Förderung verdienen.¹⁰ Die Charta verfolgt eine Doppelstrategie, indem sie sich (i) auf Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen und (ii) auf Maßnahmen, die eine aktive Unterstützung solcher Sprachen bieten, konzentriert.¹¹ Die in der Charta genannten Fördermaßnahmen betreffen die Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen in bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens. Die erwogenen Fördermaßnahmen – in verschiedenen einschlägigen Zusammenhängen – werden als Mittel betrachtet, durch das Regional- oder Minderheitensprachen „bei Bedarf für ungünstige Bedingungen in der Vergangenheit entschädigt und als lebendige Facette der kulturellen Identität

⁹ Siehe allgemein: Mike Cormack & Niamh Hourigan, Eds., *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies* (Clevedon, Multilingual Matters Ltd., 2007).

¹⁰ Erläuternder Bericht zur Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen, Absatz 10.

¹¹ *Ibid.*



Europas erhalten und entwickelt“ werden können.¹² Insofern liegt das Ziel der kulturellen und sprachlichen Vielfalt auch dem Ansatz der Charta zugrunde.¹³

Der Geltungsbereich der Charta umfasst „Regional- oder Minderheitensprachen“, definiert als Sprachen, „(i) die herkömmlicherweise in einem bestimmten Gebiet eines Staates von Angehörigen dieses Staates gebraucht werden, die eine Gruppe bilden, deren Zahl kleiner ist als die der übrigen Bevölkerung des Staates, und (ii) die sich von der (den) Amtssprache(n) dieses Staates unterscheiden“.¹⁴ Unter die Definition fallen „weder Dialekte der Amtssprache(n) des Staates noch die Sprachen von Zuwanderern“.¹⁵

Das Kernstück der Charta im Zusammenhang mit der Meinungs- und Medienfreiheit ist Artikel 11.¹⁶ Er beginnt mit der Feststellung, dass staatliche Stellen in unterschiedlichem Ausmaß für die Regulierung und Beaufsichtigung der Medien zuständig sind, und enthält die Forderung nach „Achtung des Grundsatzes der Unabhängigkeit und Autonomie der Medien“ (Artikel 11 Absatz 1). Die inhaltlichen Schwerpunkte des Artikels sind:

- öffentlich-rechtliches Radio und Fernsehen (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a);
- Hörfunk und Fernsehen generell (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b bzw. c);
- Produktion und Verbreitung von Audio- und audiovisuellen Werken (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d);
- Zeitungen (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e);
- Finanzierung für Medien / audiovisuelle Produktion (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe f);
- Unterstützung der Ausbildung von Journalisten und anderem Personal für Medien (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g);
- Freiheit des direkten Empfangs und Nichtbehinderung der Weiterverbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen aus Nachbarländern (Artikel 11 Absatz 2);
- Nichteinschränkung der freien Verbreitung von Informationen in den Printmedien (Artikel 11 Absatz 2) und
- Vertretung/Berücksichtigung der Interessen der Sprecher von Regional- oder Minderheitensprachen innerhalb von Gremien, die „für die Gewährleistung von Freiheit und Pluralismus der Medien verantwortlich sind“ (Artikel 11 Absatz 3).¹⁷

Die Vertragsstaaten müssen mindestens einen Absatz oder Unterabsatz aus Artikel 11 wählen und anwenden. Die meisten Absätze und Unterabsätze enthalten interne Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlich stark belastenden Verpflichtungen. Zusätzlich erweitert wird der Umfang der verfügbaren Wahlmöglichkeiten durch die wiederkehrende Verwendung der Formel „zu [bestimmten Maßnahmen] zu ermutigen und/oder sie zu erleichtern“. So lässt Artikel 11 Absatz 1

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, Absatz 11.

¹⁴ Artikel 1 Absatz a der Charta.

¹⁵ *Ibid.* Weitere Erklärungen finden sich im Erläuternden Bericht zu der Charta, op. cit., Absatz 30–33.

¹⁶ Siehe ferner Jean-Marie Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages: A critical commentary* (Straßburg, Council of Europe Publishing, 2005), S. 200–214 sowie, sehr ausführlich, Tom Moring & Robert Dunbar, *The European Charter for Regional or Minority Languages and the Media* (Straßburg, Council of Europe Publishing, 2008).

¹⁷ Zu beachten ist, dass sich diese Schwerpunkte speziell auf Regional- oder Minderheitensprachen beziehen.



Buchstabe a den Staaten in Bezug auf ihre öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme die Wahl zwischen folgenden Möglichkeiten:

- 1) die Einrichtung mindestens eines Hörfunksenders und eines Fernsehkanals in den Regional- oder Minderheitensprachen sicherzustellen oder
- 2) zur Einrichtung mindestens eines Hörfunksenders und eines Fernsehkanals in den Regional- oder Minderheitensprachen zu ermutigen und/oder sie zu erleichtern oder
- 3) angemessene Vorkehrungen dafür zu treffen, dass Rundfunkveranstalter Sendungen in den Regional- oder Minderheitensprachen anbieten.

Die Möglichkeit, sich innerhalb der Absätze zwischen verschiedenen Optionen zu entscheiden, bietet den Staaten ein hohes Maß an Flexibilität bei der Festlegung des genauen Schwerpunkts und Umfangs ihrer Verpflichtungen in Bezug auf die Medien.

Auf viele der Kernfragen, die der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen nennt, weist auch der Sachverständigenausschuss für die Charta regelmäßig hin. Die Auseinandersetzung mit diesen Themen ähnelt der Auseinandersetzung unter dem Rahmenübereinkommen, wenn auch natürlich unter besonderer Berücksichtigung ihrer sprachlichen Dimension.¹⁸ Außerdem wird erwartungsgemäß systematisch darauf geachtet, wie sich die allgemeine Sprachpolitik auf Medienaktivitäten in Regional- oder Minderheitensprachen auswirkt. Der Einfluss der Medien auf das öffentliche Profil, die Beachtung und das Prestige von Regional- oder Minderheitensprachen ist ebenfalls ein wiederkehrendes Thema. Aufgrund von Artikel 11 Absatz 3 der Charta geht es oft um die Vertretung der Interessen der Sprecher von Regional- oder Minderheitensprachen in Regulierungs- bzw. Aufsichtsbehörden. Artikel 11 Absatz 3 greift eine weitere Dimension der Fragen nach Vertretung und Beteiligung an den Medien auf, die zu Beginn dieses Kapitels erörtert wurden. Sicherzustellen, dass die Interessen der Sprecher von Regional- oder Minderheitensprachen in Gremien, die für die Gewährleistung von Freiheit und Pluralismus der Medien verantwortlich sind, berücksichtigt werden, ist ein sehr wichtiges und möglicherweise weitreichendes politisches Ziel. Dabei geht es um die institutionelle Aufnahme von Minderheiteninteressen in Gremien, die oft erheblichen Einfluss auf Gesetzgebung und Politik haben. Solche Maßnahmen können als Ausflüsse allgemeinerer demokratischer Grundsätze betrachtet werden, und sie erhöhen die Wahrscheinlichkeit stark, dass die künftige Regulierung und Politik die Bedürfnisse und Interessen sprachlicher Minderheiten widerspiegelt und berücksichtigt.¹⁹

1.2.4. Nicht vertragsbasierte Normsetzung

Wie bereits erwähnt, gibt es nicht viele Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die sich speziell mit Besonderheiten von Regionalmedien befassen. In der Praxis entschädigen das Rahmenübereinkommen und die Charta dafür gewissermaßen durch die Konzentration auf

¹⁸ Siehe dazu auch: Tom Moring & Robert Dunbar, *The European Charter for Regional or Minority Languages and the Media*, op. cit.

¹⁹ Siehe ferner Tarlach McGonagle, „Introduction to and Summary of the Survey of State Practice: ‚Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE‘“, in George Jones, Sally Holt & John Packer, Eds., *8 Mercator Media Forum* (2005), S. 84–99, auf S. 95. Eine Analyse der praktischen Defizite von Artikel 11 Absatz 3 der Charta findet sich in: Robert Dunbar, „Definitively interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges“, in Robert Dunbar, Gwynedd Parry & Simone Klinge, Eds., *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities (Regional or Minority Languages, No. 5)* (Straßburg, Council of Europe Publishing, 2008), S. 37–61, auf S. 50–51.



minderheitenspezifische und sprachliche Fragen, die für (einige) Regionalmedien relevant sind. Andere normsetzende Tätigkeiten, etwa des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses der Gemeinden und Regionen, ergänzen die vertragsbasierten Ansätze, da hier die Relevanz der allgemeinen Grundsätze des Gerichtshofs für die Regionalmedien thematisiert wird.

1.2.4.1. Ministerkomitee

Mehrere Texte, die das Ministerkomitee verabschiedet hat, verdienen in diesem Zusammenhang besondere Beachtung. Der erste betrifft die Rolle der zivilgesellschaftlichen Medien (teilweise auch als Bürgermedien oder Gemeinschaftsmedien bezeichnet) im Hinblick auf die Förderung der sozialen Kohäsion und des interkulturellen Dialogs, während es in zwei anderen um unterschiedliche, aber verwandte Aspekte von Medienpluralismus, inhaltlicher Vielfalt und Eigentumskonzentration geht.

Die Erklärung des Ministerkomitees zur Rolle der zivilgesellschaftlichen Medien im Hinblick auf die Förderung der sozialen Kohäsion und des interkulturellen Dialogs²⁰ aus dem Jahr 2009 erläutert im Detail die Besonderheiten zivilgesellschaftlicher Medien und deren funktionale Bedeutung für die Gesellschaft. Sie erkennt „zivilgesellschaftliche Medien als eigenständigen Mediensektor neben öffentlich-rechtlichen und privaten kommerziellen Medien“ an und betont, dass geprüft werden müsse, wie die Rechtsrahmen angepasst werden könnten, um die Entwicklung und das optimale Funktionieren zivilgesellschaftlicher Medien zu erleichtern. Sie spricht sich dafür aus, eine ausreichende Zahl (analoger und digitaler) Frequenzen an zivilgesellschaftliche Medien zu vergeben und sicherzustellen, dass sie durch die Digitalumstellung nicht benachteiligt werden. Sie befürwortet bildungs- und berufsbezogene Maßnahmen mit dem Ziel, dass alle Gemeinschaften größtmöglichen Gebrauch von verfügbaren technologischen Plattformen machen.

Die Erklärung betont zudem die „Erwünschtheit“ der

- Erkundung verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten für den zivilgesellschaftlichen Mediensektor,
- Förderung einer guten Praxis bei zivilgesellschaftlichen Medien, u. a. durch Studien, Informations- und Programmaustausch und andere Kooperationsprojekte,
- Erleichterung eines angemessenen Kapazitätsaufbaus und Schulung der Beschäftigten zivilgesellschaftlicher Medien,
- „Förderung des Beitrags der Medien zum interkulturellen Dialog“, z. B. durch den Aufbau von Netzwerken für den Informationsaustausch.

Diese Erklärung steht somit sehr in der Tradition der früheren normsetzenden Tätigkeit des Ministerkomitees, in der hervorgehoben wird, welche wichtigen sozialen und demokratischen Beiträge die Medien leisten können, insbesondere zur Förderung der gesellschaftlichen Toleranz.²¹ Die besondere Rolle zivilgesellschaftlicher Medien bei der Förderung des gemeinschaftlichen Zusammenhalts und des interkulturellen Austauschs und Verständnisses auf regionaler und lokaler

²⁰ Erklärung zur Rolle der zivilgesellschaftlichen Medien im Hinblick auf die Förderung der sozialen Kohäsion und des interkulturellen Dialogs, 11. Februar 2009, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1bd1.

²¹ Siehe z. B. die Empfehlungen des Ministerkomitees Rec (2003) 9 über Maßnahmen zur Förderung des Beitrags des digitalen Rundfunks zu Demokratie und Gesellschaft, 28. Mai 2003, und R (97) 21 über die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz, 30. Oktober 1997.



Ebene beruht hauptsächlich auf ihren partizipativen Zielen und der Zugänglichkeit für die von ihnen versorgten Gemeinschaften.

Die Erklärung des Ministerkomitees von 2007 zum Schutz der Rolle der Medien in der Demokratie im Zusammenhang mit der Medienkonzentration²² wiederum ist sehr offen in ihrer Anerkennung der symbiotischen Beziehung zwischen Medienfreiheit, Pluralismus und Demokratie. Sie unterstreicht die Bedeutung der Medien bei der Erleichterung einer wirksamen Beteiligung an demokratischen Prozessen und der Entwicklung eines „demokratischen und partizipativen öffentlichen Raums“. Die Erklärung würdigt „die Möglichkeiten, die die Entwicklung neuer Kommunikationsdienste und Phänomene wie Multimedia, alternative und zivilgesellschaftliche Medien sowie verbrauchergenerierte Inhalte im Internet bietet“, erkennt aber auch an, dass „ihre meinungsbildende Wirkung davon abhängt, dass ihre Inhalte von Mainstreammedien transportiert oder in diesen berichtet werden“. Auf der Grundlage dieser Erkenntnis betont sie, dass „Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung gemeinnütziger Medien eine andere Möglichkeit darstellen können, eine Vielfalt autonomer Kanäle für die Informationsverbreitung und Meinungsäußerung zu fördern, insbesondere für und durch soziale Gruppen, auf die sich Mainstreammedien selten konzentrieren“.

Die Empfehlung des Ministerkomitees betreffend Medienpluralismus und die Vielfalt der Medieninhalte²³ aus dem Jahr 2007 würdigt ebenfalls „den entscheidenden Beitrag der Medien zur Förderung der öffentlichen Debatte, des politischen Pluralismus und der Kenntnis unterschiedlicher Meinungen, insbesondere indem verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft – auch kulturellen, sprachlichen, ethnischen, religiösen oder anderen Minderheiten – eine Möglichkeit geboten wird, Informationen zu empfangen und weiterzugeben, sich zu äußern und Ideen auszutauschen“. Sie empfiehlt, die Rechtsvorschriften zu den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich „an die Größe und die spezifischen Merkmale des nationalen, regionalen oder lokalen Marktes für audiovisuelle oder textbasierte Medien anzupassen, für den sie gelten würden“ (Absatz 2.2). Zudem fordert sie die Mitgliedstaaten des Europarats auf, „alle notwendigen finanziellen und regulatorischen Maßnahmen zu ergreifen, um den strukturellen Pluralismus audiovisueller und Printmedien zu schützen und zu fördern“ (Absatz 6.1). Dem allgemeinen Geist der Empfehlung nach hätte dies für regionale Medien besondere Konsequenzen.

1.2.4.2. Parlamentarische Versammlung

Die Parlamentarische Versammlung ist seit jeher eine starke Unterstützerin von Zeitungen und Hörfunk auf regionaler und lokaler Ebene. Zuletzt hat sie auf die regionale Dimension des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hingewiesen, insbesondere auch auf die Notwendigkeit, ihn mit angemessenen Finanzmitteln zu unterstützen.²⁴ Ein weiterer Schwerpunkt war zuletzt die Notwendigkeit, den Gebrauch von Minderheitensprachen (und/oder Regionalsprachen) über die Medien zu fördern.²⁵

²² Erklärung zum Schutz der Rolle der Medien in der Demokratie im Zusammenhang mit der Medienkonzentration, 31. Januar 2007.

²³ Empfehlung CM/Rec(2007)2 betreffend Medienpluralismus und die Vielfalt der Medieninhalte, 31. Januar 2007.

²⁴ Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Empfehlung 1878 (2009), Parlamentarische Versammlung des Europarats, 25. Juni 2009.

²⁵ Die Richtlinien 2003 über die Nutzung von Minderheitensprachen im Rundfunk und die Standards des Europarats: Notwendigkeit, die Kooperation und die Synergien mit der OSZE zu stärken, Empfehlung 1773 (2006), Parlamentarische Versammlung des Europarats, 17. November 2006.



1.2.4.3. Kongress der Gemeinden und Regionen

Der Ansatz des Kongresses der Gemeinden und Regionen in Bezug auf Regionalmedien war eine Zeitlang vor allem in dessen Empfehlungen und Entschlüssen über den Zustand der regionalen Printmedien in Europa – Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit der regionalen Presse (2002) und über regionale Medien und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (2005) formuliert.²⁶ Diese Texte sind weitaus weniger bekannt als die Texte des Ministerkomitees, doch aufgrund ihrer klaren Konzentration auf Regionalmedien und die Ausführlichkeit und Treffgenauigkeit der Maßnahmen, die sie verschiedenen Interessenträgern vorschlugen, können sie eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen den allgemeineren Normen des Europarats und der Politik und Praxis in dessen Mitgliedstaaten spielen.

Wie der Titel andeutet, untersuchen die Empfehlung und die Entschlüsse über den Zustand der regionalen Printmedien in Europa – Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit der regionalen Presse – die wirtschaftliche Lage der Regionalpresse und die Auswirkungen von Finanznot und Eigentumskonzentration auf die pluralistische demokratische Gesellschaft. Sie nennen verschiedene Maßnahmen, die verschiedene Interessenträger ergreifen könnten, um den Pluralismus bei den Regionalmedien zu fördern.

Im Jahr 2014 belebte der Kongress in seiner Empfehlung und Entschlüsselung zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie seinen Ansatz für Regionalmedien wieder.²⁷ In seiner Entschlüsselung 374 (2014) ruft der Kongress die Regionen der Mitgliedstaaten des Europarats unter anderem auf,

- a. *die Rolle der regionalen Medien bei der Förderung der partizipativen Demokratie anzuerkennen und die bestehenden Rechtsrahmen zu überarbeiten, um sie an die neue Medienwelt anzupassen [...];*
- b. *die kontinuierliche Unterstützung der regionalen öffentlichen Medien zu gewährleisten, damit diese sich einer unabhängigen redaktionellen Kontrolle und organisatorischen Autonomie erfreuen und aussagekräftige Inhalte über alle Dienste und Plattformen anbieten können;*
- c. *die Entwicklung gemeinnütziger Medien zu unterstützen und zu erleichtern, u. a. von zivilgesellschaftlichen Medien, insbesondere durch den Verzicht auf Lizenzsysteme für neue Medien, und ausreichende Frequenzzuweisungen sicherzustellen und verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen [...];*

Diese Prioritäten betonen, dass die Regulierung den Betrieb regionaler Medien – insbesondere öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Medien – in einer sich wandelnden Medienwelt erleichtern muss.

In der Empfehlung 364 (2014) bittet der Kongress das Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten des Europarats u. a. dazu aufzurufen,

²⁶ Entschlüsselung 145 (2002) über den Zustand der regionalen Printmedien in Europa – Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit der regionalen Presse, 6. Juni 2002; Empfehlung 119 (2002) über den Zustand der regionalen Printmedien in Europa – Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit der regionalen Presse, 6. Juni 2002; Entschlüsselung 203 (2005) über regionale Medien und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 2. Juni 2005; Empfehlung 173 (2005) über regionale Medien und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 2. Juni 2005.

²⁷ Entschlüsselung 374 (2014) zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie, 15. Oktober 2014; Empfehlung 364 (2014) zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie, 15. Oktober 2014.



- c. die regionalen Medien in die bestehenden staatlichen Zuschüsse für Medien aufzunehmen und konkrete Hilfsprogramme zur Förderung des regionalen Journalismus einzusetzen;*
- d. regionale Maßnahmen zu ergreifen, um die regionalen öffentlichen Medien zu unterstützen und gemeinnützige Medien zu entwickeln, insbesondere zivilgesellschaftliche Medien;*
- e. finanzielle und gesetzgebende Maßnahmen einzusetzen, die erforderlich sind, um den strukturellen Pluralismus der audiovisuellen und Printmedien zu schützen und zu fördern und eine größere Transparenz bei den Vorschriften zur Medieneigentümerschaft zu erzielen;*
- f. Maßnahmen zur Überbrückung der ‚digitalen Kluft‘ und zur Förderung der Medienkompetenz auf regionaler Ebene zu unterstützen [...].“*

Diese Prioritäten erkennen an, dass für die weitere Tragfähigkeit regionaler Medien, insbesondere öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Medien, neben einer geeigneten Regulierung auch finanzielle Unterstützung wichtig ist.

1.3. Aufbau der Veröffentlichung

Die vorliegende Veröffentlichung zielt vor allem darauf ab, die oft disparaten Informationen zu regionalen audiovisuellen Medien in Europa zu bündeln und sie umfassend und kohärent zu analysieren. Sie soll eine erste Anlaufstelle für alle sein, die sich für die Einzelheiten der rechtlichen und operativen Dynamik regionaler audiovisueller Medien interessieren.

Teil I beginnt mit einer Übersicht und Analyse der Hauptmerkmale regionaler Medien, ihrer gesellschaftlichen Bedeutung, des rechtlichen und politischen Rahmens auf europäischer Ebene, dem sie unterliegen, und der Märkte, in denen sie tätig sind. Ein besonderes Augenmerk gilt der Bedeutung regionaler audiovisueller Medien für die Demokratie, den Pluralismus und das kulturelle Leben. Dieser Abschnitt enthält einen Überblick über aktuelle rechtliche und politische Entwicklungen in Bezug auf regionale audiovisuelle Medien in ganz Europa.

Teil II untersucht ähnliche Themen aus verschiedenen nationalen Perspektiven. Ausgehend von einem größeren geografischen Tableau, das Kapitel 2 liefert, stellt dieser Abschnitt ausführlichere Studien zu der Lage in einzelnen Ländern vor: Deutschland, Italien, Niederlande, Spanien, Frankreich, Schweiz und Großbritannien. Jede dieser Fallstudien deckt Besonderheiten im Hinblick auf die Frage auf, wie regionale Medien reguliert werden und wie sie operieren.

Diese Länder wurden vor allem deshalb ausgewählt, weil ihr (regulatorischer) Ansatz gegenüber regionalen (und lokalen) audiovisuellen Medien besondere oder interessante Merkmale aufweist.²⁸ In den meisten Fällen liegt der Einfluss der administrativen Organisation des Staates bei der Gestaltung des Umfelds für regionale audiovisuelle Medien auf der Hand.

Im deutschen System verbreitet die ARD als Arbeitsgemeinschaft aus neun unabhängigen öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten bundesweite Angebote; daneben strahlt jede Landesrundfunkanstalt ihr Regionalprogramm aus. Hinzu kommen kommerzielle Medien, die auf

²⁸ Eine umfassendere Übersicht findet sich in: EPRA, „Ad hoc Working Group 3: Local/Regional TV: Financing Models - Background Comparative Document“, Dezember 2015, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2718/original/Local_regionalTV_financing_models_WG3_final.pdf?1450254242.



regionaler Ebene operieren. Wie in Kapitel 5 (und auch in Kapitel 2) beschrieben, ist der Einsatz von Regionalfenstern in Deutschland von besonderer Bedeutung, und eine ausführliche Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Einsatz von Regionalfenstern für Programm- und Werbezwecke hat sich bei der Gestaltung des regionalen audiovisuellen Mediensektors als einflussreich erwiesen.

In Italien ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk gesetzlich und vertraglich verpflichtet, eine angemessene Informationsversorgung auf Regional- und Provinzebene zu garantieren. Der ÖRR-Kanal RAI 3 nutzt Regionalfenster, um lokale Informationen und Programme auszustrahlen, und sein Ansatz umfasst auch Strategien zur Verbreitung einiger regionaler Inhalte über das Zielgebiet hinaus (siehe dazu Kapitel 6).

Jüngste Gesetzesänderungen in den Niederlanden sehen die Gründung einer neuen Zentralstelle (Regionale Publieke Omroep – RPO) vor, die für den öffentlich-rechtlichen Regionalrundfunk in dem Land zuständig sein soll (und damit die Stiftung ersetzt, die für die Regionalsender bisher eine fördernde Rolle gespielt hat). Der RPO wird eine exklusive Konzession für zehn Jahre erhalten, um regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereitzustellen; Kapitel 7 beschreibt die Bedingungen und Überprüfungsmechanismen, denen die Arbeit des RPO unterliegt.

Die audiovisuelle Landschaft in Frankreich ist traditionell stark zentralistisch geprägt. Diese Zentralisierung hat dazu geführt, dass nationale Sender dominieren und regionale Sender lediglich „Ableger“ der nationalen Sender sind. Dieses System hat verhindert, dass sich auf regionaler und lokaler Ebene eine lebendige Vielfalt an Sendern entwickeln konnte. Seit Beginn der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts lässt sich jedoch eine Umkehrung dieser Tendenz feststellen, parallel zu dem Prozess der politischen Dezentralisierung. Eine wichtige Rolle hat hierbei die Entwicklung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) gespielt. Seit der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens erlebt Frankreich einen regelrechten Boom an lokalen und regionalen Sendern (siehe Kapitel 8).

Das spanische System für regionale audiovisuelle Medien ist von der politischen Gliederung des Landes in Autonome Gemeinschaften beeinflusst. Ein interessantes Merkmal des spanischen Systems, das sich durch Gesetzesänderungen im Jahr 2012 ergab, ist die Bestimmung, die es Autonomen Gemeinschaften erlaubt, öffentlich-rechtlichen Rundfunk entweder selbst bereitzustellen oder Ausschreibungen durchzuführen, um die Lizenzen an kommerzielle Sender zu vergeben. Dadurch entsteht Raum für die Erkundung öffentlich-privater Modelle für den regionalen Rundfunk. Das spanische System ist in den letzten Jahren auch durch die einschneidenden finanziellen Kürzungen geprägt, die bei der Schließung von Regional- und Lokalsendern eine große Rolle gespielt haben (Näheres hierzu in Kapitel 9).

In der Schweiz sind die Überlegungen und Diskussionen über die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien, auch auf regionaler Ebene, weit fortgeschritten. Wie in Kapitel 10 ausführlich dargelegt, unterliegen lokale und regionale audiovisuelle Medien in der Schweiz verschiedenen Verpflichtungen, die das Sendegebiet und die Ausstrahlung von Informationen während der Hauptsendezeit betreffen. Sie genießen einen Must-Carry-Status und erhalten aufgrund einer kürzlich erfolgten Gesetzesänderung einen höheren Anteil des Erlöses aus der Rundfunkgebühr.

In Großbritannien gliedert sich das System des Regionalrundfunks um die Landesteile Nordirland, Schottland und Wales sowie die neun Verwaltungsregionen Englands. Der Regionalrundfunk wird zum einen von BBC 1 sichergestellt – einem Verbundkanal in allen Regionen, bestehend aus BBC Northern Ireland, BBC Scotland, BBC Wales und zwölf Regionalfenstern in England. BBC 1 unterliegt der Royal Charter, die zurzeit überprüft wird. Ferner wird der Regionalrundfunk von ITV bzw. den sogenannten Channel-3-Lizenzen sichergestellt, privaten Rundfunklizenzen mit verschiedenen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen, darunter die regionale Produktion. Außerdem sendet S4C landesweit in walisischer Sprache, und in Schottland sendet BBC Alba – ein Gemeinschaftsunternehmen von BBC und MG Alba – in schottisch-gälischer Sprache. Wie



in Kapitel 11 erläutert, sieht die Gesetzgebung auch eine Herausstellung lokaler Fernsehdienste in elektronischen Programmführern vor.

Teil III befasst sich mit den Herausforderungen für regionale audiovisuelle Medien, insbesondere ihrem Streben nach weiterer Nachhaltigkeit im Kontext expandierender Technologien und schwindender Einnahmen. Im Fazit werden die verschiedenen Stränge der Veröffentlichung zusammengeführt und konsolidiert.



2. Aktuelle nationale Entwicklungen

Ronan Ó Fathaigh, IVIR

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über Entwicklungen der letzten Zeit im Bereich der regionalen audiovisuellen Medien in Europa. Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem die rechtlichen und politischen Initiativen europäischer Regierungen und Regulierungsstellen zur Stärkung der regionalen audiovisuellen Medien. Außerdem schildert dieses Kapitel eine Reihe einschlägiger Entwicklungen in der Rechtsprechung. Wie im Folgenden näher ausgeführt, waren die Regierungen bei der Umsetzung gesetzgeberischer und politischer Reformen in den letzten Jahren recht aktiv.

Zunächst jedoch muss der allgemeine Kontext dargestellt werden, in dem die europäischen regionalen audiovisuellen Medien aktuell existieren. So beschrieb der Generalsekretär der European Association of Regional Television die Schließung von 25 lokalen und regionalen Sendern in Schweden im April 2014 als Teil eines „sehr beunruhigenden Trends in Europa“, der eindeutig zeige, dass „wir die EU auf die Bedrohung des regionalen Rundfunks, und letztlich der Demokratie, aufmerksam machen müssen“.²⁹

Ebenso begann eine Studie für das schweizerische Bundesamt für Kommunikation zum lokalen und regionalen Fernsehen in Europa kürzlich mit dem Hinweis, in Anbetracht der aktuellen Situation mache sich „ein gewisser Pessimismus breit“.³⁰ Lokale und regionale Fernsehveranstalter seien von der globalen Finanzkrise „bei weitem am stärksten“ betroffen, was zu „katastrophalen Situationen“ führe.³¹ Allerdings endet die Studie mit einem „optimistischen Schluss und Ausblick in die Zukunft“.³² Darüber hinaus heißt es in einem Hintergrunddokument der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden, dass lokale und regionale Fernsehsender „im Allgemeinen ihre Kosten nicht selbst decken können und auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind“.³³

²⁹ European Association of Regional Television, „Swedish commercial television closing all regional stations“, 15. April 2014, <http://www.circum-regional.eu/news1-2/698-swedish-commercial-television-closing-all-regional-stations>.

³⁰ Wagner-Hatfield consulting group, 'Perspectives de développement de la télévision régionale' ('Zukunftsperspektiven des Regionalfernsehens'), Juni 2015. Kurzfassung der Studie in deutscher Sprache, S. 2, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/zahlen-und-fakten/studien/herausforderndes-umfeld-fuer-die-regionalen-fernsehsender.html>.

³¹ Kurzfassung, cit., S. 2.

³² Kurzfassung, cit., S. 15.

³³ European Platform of Regulatory Authorities, „Ad hoc Working Group 3: Local/Regional TV: Financing Models – Background Comparative Document“, Dezember 2015, S. 7, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2718/original/Local_regionalTV_financing_models_WG3_final.pdf.



2.1. Großbritannien: Aufbau eines regionalen audiovisuellen Rahmens

In der Einführung wurde auf die Schwierigkeiten hingewiesen, vor denen regionale audiovisuelle Medien in Europa generell stehen, aber vielleicht ist es wichtig, mit dem Beispiel einer Initiative zum Aufbau eines regionalen audiovisuellen Sektors zu beginnen, wie es sie vor wenigen Jahren noch kaum gab. Sie wurde vor Kurzem in Großbritannien mit der Einführung eines wichtigen Gesetzes angestoßen, das die Schaffung eines neuen Rechtsrahmens ermöglichen sollte, um ein regionales audiovisuelles Medium, nämlich das Lokalfernsehen, „erstmalig auf eine starke und nachhaltige Basis zu stellen“.³⁴

Die Initiative begann 2011 mit der Veröffentlichung eines Grundsatzpapiers der britischen Regierung mit dem Titel „*A new framework for local TV in the UK*“, in dem es hieß: „Nur eine Handvoll unabhängiger Dienste hat versucht, wirtschaftlich nachhaltiges Lokalfernsehen anzubieten, das sich nur auf bestimmte Städte oder kleinere geografische Gebiete konzentriert.“³⁵ Die Pläne der britischen Regierung umfassten drei Hauptkomponenten für den Aufbau eines wirtschaftlich tragfähigen lokalen audiovisuellen Sektors: (a) Reservierung ausreichender Frequenzen für den lokalen Rundfunk, (b) Schaffung neuer Lizenzregelungen für den lokalen Rundfunk und (c) Gewährleistung der Herausstellung des lokalen Rundfunks in elektronischen Programmführern (EPG).³⁶

Nach einer Konsultationsphase traten 2012 drei wichtige Rechtsvorschriften in Kraft: Die erste war die Local Digital Television Programme Services Order,³⁷ die den Rahmen für die Lizenzierung von Lokalfernsehsendern festlegte. Als zweites wurde die Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to OFCOM) Order verabschiedet,³⁸ die die Medienregulierungsbehörde Ofcom verpflichtete, Frequenzen für das lokale Fernsehen zu reservieren. Als drittes folgte die Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order,³⁹ die die Herausstellung lokaler Fernsehdienste im elektronischen Programmführer vorsieht. Besonders hervorzuheben ist, dass die britische Regierung der Auffassung war, die Herausstellung im EPG sei „angemessen, um dem öffentlich-rechtlichen Charakter der anzubietenden Inhalte Rechnung zu tragen, und wichtig für die Unterstützung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der neuen lokalen Lizenznehmer (d. h. die größere Präsenz im EPG führt vermutlich zu höheren Zuschauerzahlen, die wiederum zu höheren Werbeeinnahmen führen“.⁴⁰ Außerdem sei die Herausstellung im EPG „wichtig für die Gewinnung von Zuschauern, was wiederum zu finanzieller Tragfähigkeit führt und dem Lokalfernsehen ermöglicht, im Rundfunkmarkt Fuß zu fassen“.⁴¹

³⁴ Department for Culture, Media and Sport, „A new framework for local TV in the UK“, Juli 2011, S. 4, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/72920/Local-TV-Framework_July2011.pdf.

³⁵ Department for Culture, Media and Sport, „A new framework for local TV in the UK“, cit., S. 11.

³⁶ Department for Culture, Media and Sport, „A new framework for local TV in the UK“, cit., S. 33.

³⁷ The Local Digital Television Programme Services Order 2012, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/292/contents/made>.

³⁸ The Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to OFCOM) Order 2012, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/293/contents/made>.

³⁹ The Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order 2011, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/contents/made>.

⁴⁰ Explanatory Memorandum to the Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order 2011, Abs. 8.3, http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/pdfs/uksiem_20113003_en.pdf.

⁴¹ Explanatory Memorandum to the Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order 2011, cit., Abs. 8.3.



Neben der Schaffung eines Rechtsrahmens für das Lokalfernsehen wurden auch umfangreiche Mittel bereitgestellt. Zunächst wurden Gebührengelder in Höhe von GBP 25 Millionen (EUR 31 Millionen) für die anfänglichen Investitionskosten zum Aufbau des Lokalfernsehens zur Verfügung gestellt,⁴² was die Europäische Kommission im Rahmen der Beihilfavorschriften genehmigte.⁴³ Die BBC verpflichtete sich zudem, vom Lokalfernsehen bis März 2017 Inhalte im Wert von GBP 5 Millionen jährlich zu erwerben.⁴⁴

Per März 2016 haben 34 Lokalfernsehsender in ganz Großbritannien eine Ofcom-Lizenz, unter anderem in Belfast, Birmingham, Brighton & Hove, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Glasgow, Grimsby, Leeds, Liverpool, London, Manchester, Newcastle, Norwich, Nottingham, Oxford, Plymouth, Preston, Sheffield, Southampton und Swansea.⁴⁵ Die überwiegende Mehrheit dieser Sender existierte vor 2011 noch nicht.

2.1.1. Ausnahmen im Zusammenhang mit unabhängigen Produktionen

Im Rahmen der britischen Broadcasting (Local Digital Television Programme Services and Independent Productions) (Amendment) Order 2012⁴⁶ wurde ferner die Pflicht,⁴⁷ 10 % der Sendungen bei unabhängigen Produktionsfirmen in Auftrag zu geben, für Lokalsender aufgehoben.⁴⁸ Ebenso ermöglichte diese Verordnung es unabhängigen Produktionsfirmen, eine Eigentumsbeteiligung von bis zu 100 % an einem Lokalsender zu halten, sofern die Bereitstellung eines Lokalfernsehendienstes nicht ihre Haupttätigkeit ist.⁴⁹ Dies sollte es unabhängigen Produktionsfirmen ermöglichen, sich um Lokalfernsehlizenzen zu bewerben, ohne ihren unabhängigen Status aufzugeben.⁵⁰

⁴² BBC, „Local television funding agreement“, 26. Juli 2013,

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/strategy/licence_fee/local_tv_contribution.html.

⁴³ European Commission, State aid SA.33980 (2012/N) – United Kingdom: Local Television in the UK, 5. Dezember 2012,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf.

⁴⁴ BBC, „Acquisition of Local Content“, 10. Mai 2012 (überarbeitet am 14. Februar 2014),

http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/reports/pdf/bbc_local_content_acquisition_february2014.pdf.

⁴⁵ Ofcom, „Applying for an L-DTPS Licence“, <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/local/apply/>. Siehe auch Ofcom, „Local TV broadcasters“, <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/current-licensees/local-tv/>.

⁴⁶ The Broadcasting (Local Digital Television Programme Services and Independent Productions) (Amendment) Order 2012,

<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/1842/contents/made>.

⁴⁷ Im Communication Act 2003, Section 309(1), heißt es: „Das Regulierungssystem für alle Digitalfernsehprogrammdienste, die nicht zu einem öffentlich-rechtlichen Kanal gehören, enthält die Bedingungen, die der OFCOM geeignet erscheinen, um sicherzustellen, dass in jedem Jahr nicht weniger als 10 Prozent der Gesamtzeit, die für die Ausstrahlung von in Frage kommenden Programmen im Rahmen des Dienstes bereitgestellt wird, für die Ausstrahlung einer Bandbreite und Vielfalt an unabhängigen Produktionen bereitgestellt werden.“

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/309>.

⁴⁸ The Broadcasting (Local Digital Television Programme Services and Independent Productions) (Amendment) Order 2012, Article 4, http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/1842/pdfs/ukxi_20121842_en.pdf. Insbesondere gilt die Anforderung in Artikel 17 der AVMD-Richtlinie (2010/13/EU), 10 % ihrer Sendezeit „der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorzubehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind“, nicht für „Fernsehsendungen, die sich an ein lokales Publikum richten“ (Artikel 18), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=DE>.

⁴⁹ The Broadcasting (Local Digital Television Programme Services and Independent Productions) (Amendment) Order 2012, cit., Artikel 5-8.

⁵⁰ Department for Culture, Media and Sport, „Policy Paper: 2010 to 2015 government policy: media and creative industries“, 8. Mai 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-media-and-creative-industries/2010-to-2015-government-policy-media-and-creative-industries>.



2.1.2. Vorschriften zu den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich

Erwähnenswert ist auch, dass in Großbritannien im Jahr 2011 die Media Ownership (Radio and Cross Media) Order verabschiedet wurde,⁵¹ mit der die Vorschriften zum Eigentum an Lizenzen für Lokalzeitungen sowie Lokalradio- und Lokalfernsehlizenzen dereguliert werden sollten. Die britische Regierung argumentierte, dass „die Beschränkungen im Zusammenhang mit den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich eine der Hürden sind, die verhindern, dass in Großbritannien wirtschaftlich nachhaltiges Lokalfernsehen entsteht“. Das Ergebnis der reformierten Vorschriften zu den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich sei, dass es lokalen Medienunternehmen „freisteht, sich zusammenzuschließen, um kostengünstige Modelle für Lokalfernsehdienste zu entwickeln, die von der Syndizierung von Ressourcen, Journalisten und technischer Expertise profitieren“.⁵²

2.2. Flexibilität und Finanzierung

2.2.1. Schweiz

Die oben dargestellten Entwicklungen sind ein Beispiel für den Aufbau eines regionalen audiovisuellen Sektors, der vorher nicht existiert hatte, doch es gab auch bedeutende Reformen in Ländern, die regionale audiovisuelle Medien reformieren und nicht neu aufbauen wollten. Interessant sind in dieser Hinsicht die Entwicklungen in der Schweiz, wo mehrere große Reformen bestehender regionaler audiovisueller Medien umgesetzt wurden. Zum einen wurde mit der Änderung der Radio- und Fernsehverordnung im Januar 2013 die Verbreitungsbeschränkung für regionale Fernsehprogramme aufgehoben, sodass diese Programme auch außerhalb der ihnen zugeteilten Versorgungsgebiete verbreitet werden dürfen.⁵³

Zum anderen führte das schweizerische Parlament im September 2014 mit einer Änderung des Radio- und Fernsehgesetzes eine neue Rundfunkabgabe ein, die Haushalte und Unternehmen unabhängig davon entrichten müssen, ob sie ein Empfangsgerät besitzen oder nicht.⁵⁴ Wichtig ist hierbei, dass zwischen 4 % und 6 % der neuen Abgabe an Lokal- und Regionalsender fließen sollten. Im Juni 2015 wurde die Änderung des Radio- und Fernsehgesetzes der schweizerischen Stimmbevölkerung in einem Referendum vorgelegt und angenommen.⁵⁵ Die neuen Bestimmungen sind am 1. Juli 2016 in Kraft getreten. Die von der neuen Abgabe unterstützten Regionalsender müssen insbesondere bestimmte Programme untertiteln, um sie für Hörgeschädigte zugänglich zu machen. Die entstehenden Kosten werden jedoch durch die neue Abgabe vollständig gedeckt.

⁵¹ The Media Ownership (Radio and Cross Media) Order 2011 (S.I. 2011/1503), <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2011/1503/note/made>.

⁵² Department for Culture, Media and Sport, „The Media Ownership (Radio and Crossmedia) Order 2011: Impact Assessment“, S. 8, http://www.legislation.gov.uk/ukia/2011/539/pdfs/ukia_20110539_en.pdf.

⁵³ Bundesamt für Kommunikation, „Regionale TV-Programme dürfen in der ganzen Schweiz verbreitet werden“, 23. Januar 2013, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/medienpolitik/aktuelles-und-hintergruende/regionale-tv-programme-duerfen-in-der-ganzen-schweiz-verbreitet-.html>.

⁵⁴ Zeller F., „Parlament beschließt geräteunabhängige Radio- und Fernsehabgabe“, IRIS 2014-10/6, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/10/article6.de.html>.

⁵⁵ Zeller F., „Knapper Volksentscheid für geräteunabhängige Radio- und Fernsehabgabe“, IRIS 2015-7/15, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/7/article5.de.html>.



Die Gesetzesänderung sollte zudem das Konzessionierungsverfahren für lokale und regionale Sender vereinfachen, indem „nicht mehr vorgängig geprüft werden [muss], ob die Meinungs- und Angebotsvielfalt in ihrem Versorgungsgebiet nicht gefährdet wird. Wenn aber mehrere gleichwertige Gesuche gestellt werden, erhält jene Station die Konzession, welche die Medienvielfalt am meisten bereichert.“⁵⁶

Im November 2014 folgten weitere Gesetzesänderungen, die regionalen Sendern in der Schweiz „mehr Flexibilität“ geben sollen.⁵⁷ Zum einen wurde die Verpflichtung einiger lokaler Sender gestrichen, ein Programmfenster für ihr Verbreitungsgebiet auszustrahlen. Die lokalen Sender können nun selbst entscheiden, ob sie dies tun wollen. Zum anderen wurden verschiedene Verpflichtungen gelockert, unter anderem im Zusammenhang mit der Förderung des Schweizer Films und der behindertengerechten Aufbereitung von Sendungen. Nach diesen Änderungen veröffentlichte das Bundesamt für Kommunikation im Dezember 2015 eine Studie zum Regionalfernsehen.⁵⁸ Diese Studie sollte Maßnahmen vorschlagen, die „sowohl eine solide finanzielle Basis als auch eine größere Resonanz beim Publikum“ gewährleisten.⁵⁹ Sie enthält verschiedene Empfehlungen für mögliche Maßnahmen, darunter zwei, die „für das Fortbestehen des Sektors ... unabdingbar“ erscheinen, nämlich: (a) die Kanalnummerierung für das lineare Angebot und (b) die Auffindbarkeit der Programme für das nicht-lineare Angebot.⁶⁰

2.2.2. Spanien

In Spanien führte das Parlament, ähnlich wie in der Schweiz, mit einer Änderung⁶¹ des Allgemeinen Gesetzes 7/2010 über audiovisuelle Kommunikation⁶² einen neuen Rechtsrahmen für öffentlich-rechtliche Regionalsender ein, der diesen mehr Flexibilität bei der Bereitstellung ihrer audiovisuellen Mediendienste einräumt. Dieser Änderung zufolge können sich die Autonomen Gemeinschaften zwischen einem direkten und einem indirekten Management ihrer öffentlich-rechtlichen Sender über verschiedene Modelle entscheiden, u. a. auch als Public-Private Partnership. Wenn eine Autonome Gemeinschaft keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk anbieten will, kann sie die verfügbaren Lizenzen an private Diensteanbieter ausschreiben. Außerdem kann eine Autonome Gemeinschaft ihren öffentlich-rechtlichen Sender entsprechend ihrer spezifischen Gesetzgebung einer Drittpartei übertragen.⁶³

⁵⁶ Bundesamt für Kommunikation, „Neues RTVG: Verbesserung der Bedingungen der regionalen Radio- und Fernsehstationen“, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/medienpolitik/neues-rtvg-verbesserung-der-bedingungen.html>.

⁵⁷ Bundesamt für Kommunikation, „Mehr Flexibilität für die regionalen Radio- und Fernsehsender“, 5. November 2014, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-55099.html>. Siehe auch Aubry P., „Mehr Flexibilität für die regionalen Radio- und Fernsehsender“, IRIS 2015-1/9, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/1/article9.de.html>.

⁵⁸ Bundesamt für Kommunikation, „Herausforderndes Umfeld für die regionalen Fernsehsender“, 8. Dezember 2015, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-59830.html>.

⁵⁹ Wagner-Hatfield Studie, Kurzfassung, cit., S. 2.

⁶⁰ Wagner-Hatfield Studie, Kurzfassung, cit., S. 12.

⁶¹ Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l6-2012.html.

⁶² Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-2010.html.

⁶³ Cabrera Blázquez F.J., „Audiovisuelles Gesetz geändert“, IRIS 2012-8/20, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/8/article20.de.html>.



Entscheidet sich eine Autonome Gemeinschaft für ein indirektes Managementmodell oder für andere Instrumente einer Public-Private Partnership zur Bereitstellung eines öffentlich-rechtlichen audiovisuellen Mediendienstes, kann sie sich am Kapital des Senders beteiligen, der diesen Dienst anbietet.

Die Änderung ermöglicht Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Regionalsendern über die gemeinsame Produktion oder Bearbeitung von Inhalten zur Verbesserung der Effizienz ihres Geschäfts. Außerdem führt sie Pflichten für öffentlich-rechtliche Regionalsender ein, z. B. eine Ausgabenobergrenze für das betreffende Geschäftsjahr und die Pflicht zur Vorlage eines Jahresberichts.

2.2.3. Deutschland

Auch in Deutschland gab es, insbesondere auf Länderebene, gesetzgeberische Entwicklungen für Flexibilisierung und Finanzierung. Im Juli 2014 etwa änderte der sächsische Landtag das Privatrundfunkgesetz, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das Lokalfernsehen zu verbessern.⁶⁴ Durch die Novellierung wurde vor allem die Sächsische Landesmedienanstalt in die Lage versetzt, die zugelassenen Veranstalter von regionalen und lokalen Fernsehprogrammen bei der zur Verbreitung ihres Programms erforderlichen Infrastruktur zu unterstützen. Nach diesen Änderungen rief die Sächsische Landesmedienanstalt im Juli 2015 einen mit EUR 600 000 dotierten Fonds ins Leben, um die regionalen audiovisuellen Medien bei der Entwicklung der Infrastruktur zu unterstützen.⁶⁵

2.3. Konsolidierung und Effizienz

2.3.1. Niederlande

In anderen Fällen führen Länder Strukturreformen der regionalen audiovisuellen Medien durch, um die Kosten zu senken und die Effizienz zu steigern. Ein Beispiel aus neuerer Zeit sind die Niederlande, wo vorgeschlagen wurde, die öffentliche Finanzierung der regionalen Sender bis 1. Januar 2017 zu reduzieren.⁶⁶ Die Reformen begannen im Jahr 2014, als mit einer Änderung des Mediengesetzes die Verantwortung für die Finanzierung regionaler Sender von den Provinzen auf die Zentralregierung übertragen wurde.⁶⁷ Davor, als jede Provinz mindestens einen Regionalsender finanzieren musste, gab es Fälle, in denen Provinzen die Finanzierung von Sendern kürzten und Sender gegen diese Kürzungen klagten.⁶⁸

⁶⁴ https://www.slm-online.de/2014_pressemitteilungen-a-1115.html.

⁶⁵ Wagner-Hatfield Studie, Kurzfassung, cit., S. 5.

⁶⁶ Ministry of Education, Culture and Science, „Media Act: rules for broadcasters and programming“, <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/contents/media-act-rules-for-broadcasters-and-programming>.

⁶⁷ Verordnung des Staatssekretärs für Erziehung, Kultur und Wissenschaft Nr. WJZ/634652 (10487), 11 Juni 2014, mit Vorschriften zu Inhalt und Form der Finanzberichte der regionalen öffentlich-rechtlichen Medieneinrichtungen und zur Änderung der Medienordnung 2008, Art. 9a, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-17844.html>. Siehe 7.5 unten

⁶⁸ Oostveen M., „Entscheidung zur Senkung der Förderung für regionale Sender aufgehoben“, IRIS 2012-4/34, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/4/article34.de.html>. Siehe auch Oostveen M., „Staatsratsbeschluss zu Budgetkürzungen des niederländischen regionalen Rundfunkveranstalters“, IRIS 2013-4/22, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/4/article22.de.html>.



Im Rahmen der Reformen 2014 wurde die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Sender jedoch vom Medienregulierer, dem *Commissariaat voor de Media*, verwaltet, wobei jeder der 13 Regionalsender alle fünf Jahre eine Lizenz beantragen musste.⁶⁹ Im September 2015 übermittelte die niederländische Regierung dem Parlament weitere Vorschläge zur Reform des regionalen Rundfunks durch Gründung einer neuen regionalen Rundfunkorganisation und eine Kürzung der staatlichen Finanzierung bis 1. Januar 2017. Vorausgegangen waren Konsultationen zwischen der Regierung und der Dachorganisation der regionalen Sender (*Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking*) (ROOS).⁷⁰

Im März 2016 wurden die vorgeschlagenen Änderungen des Mediengesetzes verabschiedet.⁷¹ Zunächst wird eine neue Organisation namens *Regionale Publieke Omroep* (Regionaler öffentlich-rechtlicher Rundfunk – RPO) gegründet, die die regionalen Sender kollektiv vertreten soll. Diese wird vom Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft eine zehnjährige exklusive „Konzession“ (*concessie*) zur Realisierung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf regionaler Ebene erhalten und als einheitliche Organisation handeln, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf regionaler Ebene verantwortlich ist.

Um diese Konzession zu erhalten, muss der RPO dem Minister vorab und dann alle fünf Jahre einen „Konzessionspolitikplan“ vorlegen. Der Plan muss ausführlich darlegen, wie der RPO den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf regionaler Ebene in den nächsten Jahren gestalten will. Dabei muss er quantitative und qualitative Ziele abdecken. Er muss den Inhalt und die Zielgruppe der regionalen Programme festlegen und angeben, welche Ressourcen der RPO zur Erreichung dieser Ziele benötigt. Zudem müssen darin organisatorische Anforderungen festgelegt sein, etwa die erforderliche Art und Anzahl der Kanäle und die dazu benötigten Frequenzen.⁷² Dies bedeutet, dass die Sender der Medienbehörde keine einzelnen Pläne mehr vorlegen müssen. Auf der Grundlage dieses Plans kommen der Minister und der RPO zu einer „Leistungsvereinbarung“ mit den quantitativen und qualitativen Zielen, die der RPO erreichen sollte, und den möglichen Sanktionen für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden. Explizit wird erwähnt, dass die Leistungsvereinbarung nicht den Inhalt spezifischer regionaler Programme betrifft, sondern die Programmgestaltung im Allgemeinen.

Insgesamt sind die Reformen so konzipiert, dass nur eine Organisation eine Vereinbarung beantragen muss und die einzelnen Anbieter regionaler audiovisueller Mediendienste nicht mehr, wie früher, einzelne Anträge stellen müssen. Die Reformen wurden von der European Association of Regional Television als „Meilenstein“ bezeichnet.⁷³

⁶⁹ Regulation Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 juni 2014, nr. WJZ/634652 (10487)), [cit](#), Artikel 9a.

⁷⁰ ROOS, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/nieuws/2015/09/07/efficientere-regionale-omroep-blijft-herkenbaar-in-de-regio>.

⁷¹ Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=vk2sf5wyjkz8.pdf.

⁷² Selier B., „Änderungen des Mediengesetzes zur Reform der regionalen Rundfunkanstalten“, IRIS 2016-5/25, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2016, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/5/article25.de.html>.

⁷³ European Association of Regional Television, „The Netherlands: New Milestone Reached in Regional PBS Reform“, 15. März 2016, <http://www.circom-regional.eu/media-news-hidmn/905-the-netherlands-new-milestone-reached-in-regional-pbs-reform>.



2.3.2. Portugal

In gewisser Weise ähnlich wie die Niederlande hat auch Portugal zuletzt strukturelle Veränderungen bei regionalen audiovisuellen Medien umgesetzt. Hierzu zählt u. a. die Abschaffung des Medienbüros (Gabinete para os Meios de Comunicação Social – GMCS) im Jahr 2015. Aufgabe dieses Büros war es, die Regierung bei der Erarbeitung, Umsetzung und Evaluierung öffentlicher Strategien für die Medien zu beraten und die Zuweisung staatlicher Zuwendungen für den Sektor zu gewährleisten und zu überwachen. Die beiden Verordnungen mit Gesetzeskraft Nr. 22/2015 und 23/2015⁷⁴ legen fest, dass die Verwaltung von Zuwendungen und Unterstützung für lokale und regionale Medien auf die Ausschüsse für regionale Koordination und Entwicklung (regionale Behörden) zu übertragen ist. Den Reformen lag „der Gedanke zugrunde, dass die Nähe zwischen Entscheidungsträgern und Begünstigten zu einer gründlicheren Evaluierung führt“.⁷⁵

2.4. Werbung und Regionalfenster

2.4.1. Deutschland

Ein besonders wichtiges Thema für regionale audiovisuelle Medien ist die Werbung, insbesondere die regionale Werbung landesweiter Sender. Besonders akut ist das Thema in Ländern wie Deutschland, wo das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Dezember 2014 feststellte, dass es nicht gegen das Rundfunkrecht verstößt, wenn im Rahmen eines bundesweiten Fernsehprogramms Werbespots in einem regional beschränktem Verbreitungsgebiet ausgestrahlt werden.⁷⁶ Hintergrund der Entscheidung war die Absicht der Veranstalterin des Fernsehprogramms „ProSieben“, solchen Werbekunden, für die eine bundesweite Fernsehwerbung nicht attraktiv ist, die Möglichkeit regionaler Werbespots anzubieten. Die Vorinstanz, das Verwaltungsgericht (VG) Berlin, hatte am 26. September 2013⁷⁷ entschieden, dass ihr hierfür die Berechtigung fehle. Werbung sei Bestandteil des Programms, und daraus folge, dass der Inhaber einer Lizenz zur Veranstaltung eines bundesweiten Programms nur bundesweite Werbespots senden dürfe.

Nach Ansicht des BVerwG sind jedoch „nur die redaktionellen Programminhalte Gegenstand der rundfunkrechtlichen Lizenzierung, nicht jedoch die Werbung. Der Veranstalter sei hinsichtlich des ‚Ob‘ und ‚Wie‘ der Werbung frei, solange er die werberechtlichen Bestimmungen einhalte.“⁷⁸ Insbesondere „geht das BVerwG auch auf die Zielsetzung des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) ein und stellt fest, dass die Erwägung, dass solche Vorgaben sinnvoll sein könnten, um die Finanzierungsaussichten lokaler oder regionaler Medien zu sichern, im RStV keinen Niederschlag gefunden habe“.⁷⁹

⁷⁴ Decreto-Lei n.º 24/2015, and Decreto-Lei n.º 25/2015, <https://dre.pt/application/file/66432648>.

⁷⁵ Lameiras M. & Sousa H., „Präsidium des Ministerrats berät die Regierung in Medienfragen“, IRIS 2015-6/31, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/6/article31.de.html>.

⁷⁶ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (6 C 32.13), 17. Dezember 2014, <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=171214U6C32.13.0>. Siehe Matzneller P., „BVerwG erlaubt regionalisierte Werbung eines bundesweiten Fernsehsenders“, IRIS 2015-3/8, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/3/article8.de.html>.

⁷⁷ Az. 27 K 231.12.

⁷⁸ Matzneller P., „BVerwG erlaubt regionalisierte Werbung eines bundesweiten Fernsehsenders“, *op.cit.*

⁷⁹ *Ibid.*



Ein zweites Thema, über das die Justiz zu entscheiden hatte, waren die Regionalfenster, und auch hier ist das Beispiel Deutschland nützlich. Gemäß § 25 Abs. 4 RStV sind die zwei reichweitenstärksten bundesweit verbreiteten privaten TV-Sender verpflichtet, Regionalfensterprogramme auszustrahlen. Durch diese Regelung soll die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht verhindert und Vielfalt gesichert werden. Als einer der Sender, der dieser Regelung unterliegt, klagte Sat.1 gegen die Verpflichtung, ein hessisches Regionalprogramm des externen Anbieters TV Illa GmbH auszustrahlen. Das bei Sat.1 ausgestrahlte Regionalfenster ist die Sendung „17:30 Sat.1“, deren fünf Ausgaben von unterschiedlichen Unternehmen produziert werden. TV Illa produziert das hessische Regionalprogramm seit 2004. Sat.1 klagte gegen die einschlägige Vorschrift des RStV, da fraglich sei, ob sie mit der in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verankerten Rundfunkfreiheit zu vereinbaren sei⁸⁰⁸¹. Das Verwaltungsgericht Kassel wies die Klage mit Urteil vom 1. Dezember 2015 zurück.⁸² Das Gericht ließ jedoch die Berufung zum Hessischen Verwaltungsgerichtshof wegen grundsätzlicher Bedeutung ausdrücklich zu, und es bleibt abzuwarten, ob die Frage von den höheren Gerichten in Deutschland abschließend geklärt wird.

2.4.2. Russland

Auch in der Russischen Föderation gab es in den letzten Jahren wichtige Entwicklungen in Bezug auf die Auswirkung von Werbeverböten auf regionale Medien.⁸³ Im Juli 2014 unterzeichnete Präsident Putin mehrere Föderationsgesetze zur Änderung wichtiger Vorschriften zur Fernsehwerbung, darunter das Föderationsgesetz „Über Änderungen zu Artikel 14 des Föderationsgesetzes über Werbung“ (« Федеральнй закон О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "О рекламе" »).⁸⁴ Das Gesetz untersagt Werbung in verschlüsselten und/oder Pay-TV-Sendern, wenn diese nicht über eine terrestrische Sendelizenz verfügen oder nicht auf der Liste der Must-Carry-Sender stehen. Das Verbot sollte am 1. Januar 2015 in Kraft treten. Insbesondere die OSZE-Bbeauftragte für Medienfreiheit, äußerte ihre Bedenken in Bezug auf die neue Gesetzgebung, u. a. weil „Änderungen die Medienvielfalt im Zuge der bevorstehenden Digitalumstellung negativ beeinflussen“ würden, bei der „Hunderte regionaler Rundfunkveranstalter ihre terrestrischen Lizenzen verlieren“ würden; nach der Änderung werde es „keinen wirtschaftlichen Grund geben, über Kabel oder auch nur online zu senden“.⁸⁵

Doch im Februar 2015 unterzeichnete der Präsident eine Gesetzesvorlage,⁸⁶ die am 27. Januar 2015 von der Staatsduma verabschiedet worden war und das Werbeverbot für Kabel- und

⁸⁰ Beckendorf I., „Pflicht zur Ausstrahlung eines Regionalprogramms durch privaten TV-Sender“, IRIS 2016-3/7, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/3/article7.de.html>.

⁸¹ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland steht als deutsche Verfassung über allen anderen innerstaatlichen Rechtsquellen, https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-de-de.do?member=1.

⁸² Az. 1 K 618/13.KS, 2. Dezember 2015, https://vg-kassel-justiz.hessen.de/irj/VG_Kassel_Internet?rid=HMdJ_15/VG_Kassel_Internet/sub/d3a/d3a1d4f4-fba3-1517-9cda-a2b417c0cf46,,11111111-2222-3333-4444-100000005003%26overview=true.htm.

⁸³ Siehe allgemein Susanne Nikoltchev (ed.), *IRIS Spezial: Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Medien in Russland* (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2010).

⁸⁴ Andrei Richter, „Änderungen im Werberecht beeinträchtigen Bezahlfernsehen (Pay-TV)“, IRIS 2014-8/34, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/8/article34.de.html>.

⁸⁵ Organization for Security and Co-operation in Europe, „Law amendments on advertising in Russia further endanger media pluralism and free flow of information, says OSCE representative“, 7. Juli 2014, <http://www.osce.org/fom/120942>.

⁸⁶ Федеральнй закон от 3 февраля 2015 г. N 5-ФЗ "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О рекламе" (Föderationsgesetz Nr. 5-FZ vom 3. Februar 2015 zur Änderung von Artikel 14 des Föderationsgesetzes über Werbung),



Satelliten-Pay-TV-Kanäle aufhob, die keine ausländischen Inhalte ausstrahlen (oder weiterleiten).⁸⁷ Pay-TV-Kanäle können nun wieder Werbung zeigen, jedoch nur, wenn ausländische Shows, Filme und sonstige Sendungen nicht mehr als 25 % des Gesamtinhalts ausmachen. Die Einhaltung dieser Regelung wird von der Föderalen Kartellbehörde überwacht, die traditionell die Einhaltung des Werberechts kontrolliert.⁸⁸

2.5. Must-Carry und die Digitalumstellung

2.5.1. Rumänien

Das Thema Must-Carry ist für die regionalen audiovisuellen Medien in vielen Ländern von zentraler Bedeutung, auch in Rumänien. Dort erließ die nationale Medienaufsichtsbehörde CNA im Juli 2015 die Entscheidung Nr. 350/2015, die das Verfahren für die Umsetzung der Must-Carry-Regelung im Zusammenhang mit der Einspeisung von Programmen auf regionaler und lokaler Ebene gemäß Artikel 82 Absatz 2 des Rundfunkgesetzes klären sollte.⁸⁹ Das rumänische Rundfunkgesetz sieht vor, dass Netzbetreiber, die Programmdienste auf regionaler und lokaler Ebene weiterverbreiten, mindestens zwei regionale und zwei lokale Programme (falls vorhanden) in ihrem Angebot haben müssen. Die Auswahl erfolgt auf der Grundlage ihrer Reichweiten in absteigender Reihenfolge. Der neu eingefügte Artikel 13.1 sieht vor, dass interessierte Rundfunksender für die Einspeisung ihrer Programme in das regionale/lokale Angebot im Rahmen des Must-Carry-Prinzips einen schriftlichen Antrag an die Netzbetreiber stellen müssen.

Im Jahr 2014 hatte der Consiliul Concurenței (Wettbewerbsrat) der CNA eine Änderung der Must-Carry-Vorschriften empfohlen.⁹⁰

Im Zusammenhang mit der Digitalumstellung in Rumänien⁹¹ ist auch auf die erfolgreiche Vergabe regionaler digitaler Multiplexe im Bereich der regionalen audiovisuellen Medien hinzuweisen. Im Februar 2015 schloss die Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (nationale Verwaltungs- und Regulierungsbehörde im Bereich Kommunikation – ANCOM), die Telekommunikationsbehörde in Rumänien, eine Versteigerung zur Vergabe regionaler digitaler Fernsehmultiplexe ab.⁹² Ein regionaler Multiplex wird das gesamte Land mit digitalem terrestrischem Fernsehen versorgen, während ein lokaler Multiplex bestimmte

<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/605272/>. Siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, „Mijatović welcomes eased restrictions for commercial television channels in Russia, but reiterates call for complete lifting of ban“, <http://www.osce.org/fom/137226>.

⁸⁷ Andrei Richter, „Werbeverbot geändert, um russische Körperschaften auszunehmen“, IRIS 2015-3/27,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/3/article27.de.html>.

⁸⁸ Andrei Richter, „Werbeverbot geändert, um russische Körperschaften auszunehmen“, IRIS 2015-3/27,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/3/article27.de.html>.

⁸⁹ Eugen Cojocariu, „Änderung der Bedingungen für Mitteilungen über die Einspeisung von Programmen“, IRIS 2015-8/29,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/8/article29.de.html>.

⁹⁰ Eugen Cojocariu, „Neue Must-Carry-Liste für 2014“, IRIS 2014-3/39,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/3/article39.de.html>.

⁹¹ ANCOM, „Digital switch-over in Romania“, März 2015, http://www.ancom.org.ro/en/martie-2015-tranzitia-la-televisiunea-digitala-terestra-n-romnia_5372.

⁹² Cojocariu E., „Regionale digitale Multiplexe vergeben“, IRIS 2015-5/33,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/5/article33.de.html>.



zugewiesene Gebiete versorgen wird. Alle Multiplexe werden für einen Zeitraum von zehn Jahren vergeben.

Es wurden neun regionale DVB-T-Multiplexe vergeben: einer an Regal (Râmnicu Vâlcea), einer an Cargo Sped (Sibiu), fünf an 2K Telecom (vier in Bukarest und einer Ploiești), einer an Radio M Plus (Iași) und einer an Digital Video Broadcast (Satu Mare).⁹³ Alle Lizenzen wurden für den Zeitraum vom 17. Juni 2015 bis zum 17. Juni 2025 erteilt. Die Gewinner der regionalen Multiplexe können ihr Angebot an kommerziellen Fernsehdiensten nach dem 17. Juni 2015 aufnehmen. Bis zum 1. Mai 2017 müssen sie in jedem zugewiesenen Gebiet mindestens einen Transmitter in Betrieb nehmen. Insgesamt wurden in diesem wettbewerbsorientierten Auswahlverfahren zwei landesweite, 40 regionale und 19 lokale Multiplexe versteigert.⁹⁴

Fünf neue regionale und lokale Multiplexe in Suceava, Botosani, Bacau, Buzau und Piatra Neamt (im Norden und Osten Rumäniens) wurden im Juli 2015 in der dritten, von der ANCOM durchgeführten Versteigerung für terrestrisches Digitalfernsehen (DVB-T) vergeben. Nach den ersten Geboten erwarb die Firma Info Total Press S.A. drei Multiplexe (zwei regionale in Suceava und Botosani und einen lokalen in Bacau), für die sie EUR 18.200 bezahlen wird; dies ist die gesamte Lizenzgebühr. TV Sat 2002 wurde ein regionaler Multiplex in Buzau zugesprochen, für den EUR 8.000 zu zahlen sind. Der Multiplex in Piatra Neamt ging nach 42 Versteigerungsrunden – ein Rekord – zwischen dem 18. und 26. Mai 2015 an Grup Est Security S.R.L.; die Lizenzgebühr beträgt EUR 41.600.⁹⁵

2.5.2. Russland

Die Russische Föderation⁹⁶ dagegen verabschiedete im August 2015⁹⁷ einen Erlass, der die vollständige Umstellung auf digitale Ausstrahlung bis 2018 verschiebt.⁹⁸ Bereits 2013 hatte eine Verordnung „die Zusammensetzung des ersten DVB-T-Multiplex des Landes effektiv geändert“.⁹⁹ Dieser Multiplex wird keinen regionalen Kanal mehr übertragen und vollständig an landesweite Sender vergeben; den zehnten Platz erhält die Fernsehgesellschaft TV Zentr. Der regionale Fernsehkanal, der ursprünglich als Teil des ersten Multiplex durch das staatliche Unternehmen RTRS (Russisches Fernseh- und Hörfunknetz) eingerichtet werden sollte, soll nun durch regionale Multiplexe in den Provinzen ersetzt werden. Der größte staatliche Rundfunksender WGTRK wurde im Rahmen der Verordnung damit beauftragt, über seine Provinzbüros regionale Kanäle mit

⁹³ ANCOM, „The Third Auction for Digital Terrestrial Television Multiplexes, Completed“, 27. Juli 2015, http://www.ancom.org.ro/en/the-third-auction-for-digital-terrestrial-television-multiplexes-completed_5400.

⁹⁴ Cojocariu E., „Regionale digitale Multiplexe vergeben“, cit.

⁹⁵ Cojocariu E., „Neue DVB-T-Multiplexe vergeben“, IRIS 2015-7/28, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/7/article28.de.html>.

⁹⁶ Siehe allgemein Vorontsova A. und Leontyeva X., „Focus on the Audiovisual Industry in the Russian Federation“, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, <http://www.obs.coe.int/documents/205595/552774/RU+Focus+audiovisual+industry+2015+EN.pdf/03151b29-c010-4456-b967-1e3e267072df>.

⁹⁷ О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2009 г. № 985 (Erlass der Regierung der Russischen Föderation vom 29. August 2015, Nr. 911 „Änderungserlass der Regierung der Russischen Föderation 3. Dezember 2009, Nr. 985“).

⁹⁸ Richter A., „Regierung ändert Planung für die Umstellung auf Digitaltechnik“, IRIS 2015-9/23, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/9/article23.de.html>.

⁹⁹ Richter A., „Verordnung über Must-Carry-Kanäle erneut geändert“, IRIS 2013-6/31, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/6/article31.de.html>.



möglichen Inhalten regionaler bona fide-Gesellschaften einzurichten. RTRS wird für die Verbreitung des Signals der regionalen Multiplexe sorgen. Mittels der gleichen Verordnung wurde die Regierung durch den Präsidenten auch mit der Lizenzierung derartiger regionaler Multiplexe beauftragt.¹⁰⁰

2.5.3. Frankreich

Ähnlich wie bei dem Prozess um Regionalfenster in Deutschland kam es auch in Frankreich zu einem Prozess um Must-Carry-Verpflichtungen. So verkündete der Verfassungsrat im März 2016 eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Paragraph II von Artikel 34-2 des Gesetzes vom 30. September 1986,¹⁰¹ wonach Kabelbetreiber und Internetprovider, die das kabelgebundene Netzwerk nutzen, ihren Abonnenten die lokalen öffentlich-rechtlichen Fernsehdienste (lokale Vollprogramme, Informationskabelsender und lokale Sender) anbieten müssen.¹⁰² Hinzu kommt, dass besagte Anbieter die mit dieser Verpflichtung einhergehenden Kosten für den Transport und die Verbreitung ab dem Standort der Redaktion übernehmen müssen.

Die Unternehmen Iliad und Free waren von der Rundfunkaufsichtsbehörde (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel – CSA*) verpflichtet worden, die Kosten für den Transport und die Ausstrahlung von Sendungen des Lokalsenders Azur TV in der Stadt Nizza zu übernehmen. Die Unternehmen verlangten eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 34-2, da dessen strittige Bestimmungen zur Übernahmeverpflichtung ohne entsprechende flankierende Maßnahmen, insbesondere mit Blick auf die Festlegung von Voraussetzungen für eine Kostenteilung, ihrer Einschätzung zufolge gegen die Unternehmens- und Vertragsfreiheit verstießen.

Der Verfassungsrat erklärte, mit der Verabschiedung des strittigen Paragraphen II von Artikel 34-2 habe der Gesetzgeber den Erhalt und den Ausbau dieser lokalen öffentlich-rechtlichen Dienste garantieren und fördern wollen. Diese Bestimmungen seien somit als Verpflichtung der Anbieter audiovisueller Dienste zu verstehen, Dienste unentgeltlich anzubieten, allerdings nur für die Abonnenten, die auf dem Gebiet der Körperschaft ansässig sind. Die Verpflichtung beschränke sich zudem auf den Transport und die Ausstrahlung der Programme dieser Dienste und gelte nicht für die zusätzlich notwendigen Bau- und Anschlussarbeiten. Ausdrücklich ausgenommen von dieser Verpflichtung habe der Gesetzgeber zudem die Digitalisierung der Programme. Der Verfassungsrat kam somit zu dem Schluss, dass die strittigen Bestimmungen sich in eingeschränktem Maße auf die Unternehmens- und Vertragsfreiheit der Anbieter öffentlich-rechtlicher audiovisueller Dienste auswirke. Zugleich befand das Gericht, mit der besagten Verpflichtung werde ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgt, sodass es zu keiner schwerwiegenden Einschränkung des Grundsatzes der Gleichheit bezüglich öffentlicher Lasten komme. Die Klage auf Missachtung dieses Grundsatzes sowie auf Verletzung des Eigentumsrechts wurde abgewiesen. Das Gericht erklärte den Paragraphen II des Artikels L. 34-2 des Gesetzes vom 30. September 1986 für verfassungskonform.¹⁰³

¹⁰⁰ Richter A., „Verordnung über Must-Carry-Kanäle erneut geändert“, cit.

¹⁰¹ Conseil constitutionnel, Décision QPC n° 2015-529, 23 mars 2016, Sociétés Iliad et a (Verfassungsrat, QPC-Entscheidung Nr. 2015-529, 23. März 2016, Gesellschaften Iliad und andere), <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2015-529-qpc/decision-n-2015-529-qpc-du-23-mars-2016.147152.html>.

¹⁰² Blocman A., „Die Verpflichtung, lokale öffentlich-rechtliche Fernsehdienste anzubieten, ist verfassungskonform“, IRIS 2016-5/11, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/5/article11.de.html>.

¹⁰³ Blocman A., „Die Verpflichtung, lokale öffentlich-rechtliche Fernsehdienste anzubieten, ist verfassungskonform“, cit.



2.5.4. Niederlande: Must-Carry-Befreiungen

Im Zusammenhang mit neuen Medien und Must-Carry ist interessant, dass die niederländische Medienbehörde (*Commissariaat voor de Media - CvdM*) vor kurzem einen neuen Fernsehdienst in den Niederlanden von der Verpflichtung befreit hat, Kanäle von Regionalsendern zu übertragen. Das Telekommunikationsunternehmen KPN entwickelte einen neuen Dienst in Form einer mobilen App („KPN Play“), die ein Paket mit 18 linearen Fernsehkanälen, Catch-up-Fernsehen und On-Demand-Inhalten anbietet. Nach dem Mediengesetz unterlag KPN den Must-Carry-Regeln, wonach u. a. Anbieter von Paketen zwei Kanäle öffentlich-rechtlicher Regionalsender übertragen müssen. Die Behörde konnte im Rahmen des Mediengesetzes jedoch eine Befreiung von den Must-Carry-Regeln gewähren, und tat dies im Fall KPN mit einer Befristung bis 1. Januar 2017. Zur Begründung führte die Behörde u. a. an, die Befolgung der Must-Carry-Regeln sei „für KPN mit beträchtlichen Mehrkosten verbunden“, sodass sich die App „nicht mehr tragen würde“.¹⁰⁴

2.6. Italien: Frequenzvergabe

Wie die European Association of Regional Television erklärt, ist eine ausreichende Frequenzvergabe für regionale audiovisuelle Medien ein Thema von „großer Bedeutung“.¹⁰⁵ Hierbei ist anzumerken, dass die italienische Kommunikationsbehörde AGCOM den nationalen Plan zur Zuweisung von Frequenzen überprüft hat, um sicherzustellen, dass Anbieter audiovisueller Mediendienste auf lokaler Ebene von ihrem Übertragungsrecht Gebrauch machen können.¹⁰⁶ Gemäß Artikel 6 Absatz 8 des Gesetzes Nr. 9 vom 21. Februar 2014, geändert durch Artikel 1 Absatz 147 des Gesetzes Nr. 190 vom 23. Dezember 2014 (Stabilitätsgesetz von 2015) wird die Übertragungskapazität neuer Netzwerke Anbietern lokaler Mediendienste zur Verfügung gestellt. Die Entscheidung der italienischen Regulierungsbehörde erfolgt auf Grundlage regionaler Listen, die durch das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung ausgewählt und zur Verfügung gestellt werden.

2.7. Aufgabe des Sendebetriebs

Leider wurden im Bereich der regionalen audiovisuellen Medien eine Reihe von Sendern eingestellt. Dies betraf sowohl private als auch öffentlich-rechtliche Sender. In Schweden etwa schloss der Privatsender TV4 im Jahr 2014 alle 25 lokalen und regionalen Stationen. Dies galt als „große Änderung der Strategie des Privatsenders, die seit über 20 Jahren ein regionales Angebot vorsah“.¹⁰⁷ Insbesondere die Werbung wird weiterhin lokal sein, doch lokale oder regionale Programme wird es nicht mehr geben.¹⁰⁸ In Spanien schloss die Regionalregierung von Valencia ihren öffentlich-

¹⁰⁴ Eskens S.J., „Niederländischer Telekomanbieter wird für neue App von Must-Carry-Verpflichtungen befreit“, IRIS 2016-1/26, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/1/article26.de.html>.

¹⁰⁵ European Association of Regional Television, *The importance of regional public service media: A strategic view of the role of regional public media in Europe*, November 2014, S. 11, <http://www.circom-regional.eu/doc-download/cr-docs/1406-circom-regional-position-paper/file>.

¹⁰⁶ Di Giorgi F., „AGCOM prüft nationalen Plan zur Zuweisung von Frequenzen für lokales Fernsehen“, IRIS 2015-8/21, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/8/article21.de.html>

¹⁰⁷ European Association of Regional Television, „Swedish commercial television closing all regional stations“, 15. April 2014, <http://www.circom-regional.eu/news1-2/698-swedish-commercial-television-closing-all-regional-stations>.

¹⁰⁸ European Association of Regional Television, „Swedish commercial television closing all regional stations“, cit.



rechtlichen Rundfunkdienst RTVV (Radio Television Valenciana).¹⁰⁹ Auch in Bulgarien stellte das Nationalfernsehen mit der Einführung der Digitalisierung zum Jahresende 2013 seine vier Regionalsender „aufgrund des fehlenden Interesses privater Investoren an der Entwicklung eines regionalen Multiplexes zur Ausstrahlung dieser Programme“ ein.¹¹⁰ Sie wurden durch den landesweiten Sender BNT2 ersetzt, der die Produktion dieser regionalen Zentren bündelt.

2.8. Fazit

Der vorstehende Überblick erhebt keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll Einblicke in die regulatorischen und politischen Entwicklungen im Bereich der regionalen audiovisuellen Medien vermitteln, die in einigen europäischen Ländern zurzeit beschlossen werden. Als eine der wichtigsten Erkenntnisse lässt sich feststellen, dass Regierungen und Regulierer in ganz Europa ein offenes Ohr für die Schwierigkeiten haben, mit denen regionale audiovisuelle Medien konfrontiert sind. Ausmaß und Breite der Regulierungstätigkeit sind evident. Dabei fallen einige Themen besonders ins Auge.

Zunächst zeigt sich in verschiedenen Ländern wie Großbritannien, der Schweiz und Spanien eine erhöhte Flexibilität hinsichtlich der Regulierungslast für regionale audiovisuelle Medien. Zweitens sind angesichts der Bedeutung der Finanzierung für einen Sektor mit hohen Kosten die Zuweisung von Infrastrukturmitteln durch neue Regelungen wie im Fall etwa der Sächsischen Landesmedienanstalt und die Einführung einer Finanzierung aus seiner neuen Rundfunkgebühr in der Schweiz zu nennen. Hinzu kommen Strukturreformen in der Organisation regionaler audiovisueller Medien, die zurzeit in Ländern wie den Niederlanden und Portugal durchgeführt werden.

¹⁰⁹ European Association of Regional Television, „Public TV and radio service RTVV shut down“, 2. Dezember 2013, <http://www.circom-regional.eu/news1-2/654-public-tv-and-radio-service-rtvv-shut-down>.

¹¹⁰ Nikolova R., „Haushaltssubventionen für öffentlich-rechtliche Medien“, IRIS 2016-3/6, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/3/article6.de.html>.



3. Regionaler und lokaler Pluralismus: der Media Pluralism Monitor und die Ergebnisse der Umsetzung von 2015

Elda Brogi und Alina Ostling, EUI

3.1. Vorstellung des Media Pluralism Monitor (MPM)

Pluralismus und Medienfreiheit sind wichtige Voraussetzungen für die demokratischen Grundlagen und die Legitimität der Europäischen Union (EU). Obwohl die Verträge keine explizite Zuständigkeit der EU für die Freiheit der Meinungsäußerung oder die Freiheit und den Pluralismus der Medien vorsehen, handelt es sich um zentrale Elemente der EU-Struktur, denn sie sind in der EU-Grundrechtecharta verankert und gehören zu den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.¹¹¹

Ereignisse¹¹² in der Vergangenheit und aus jüngster Zeit zeigen, dass eine gemeinschaftliche Politik für Medienfreiheit und Pluralismus auf EU-Ebene notwendig sein kann, um einen gemeinsamen und einheitlichen Ansatz aller Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Berücksichtigung der Gesellschafts- und Marktdynamik, die nationalen Zuständigkeiten und die unterschiedlichen rechtlichen und gesellschaftspolitischen (auch regionalen) Besonderheiten der europäischen Länder machen die Analyse von Medienfreiheit und Pluralismus jedoch zu einer komplexen Aufgabe. Zudem begrenzen diese Faktoren sowohl die Entwicklung einer gemeinsamen EU-internen Politik als auch die Regulierung von Medienfreiheit und Pluralismus. In diesem Zusammenhang ist das Projekt Media Pluralism Monitor (MPM) zu verstehen: als Instrument zum Sammeln von Informationen und zur Sensibilisierung über den Zustand des Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten der EU.

Das von der EU mitfinanzierte und vom Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) am European University Institute durchgeführte Projekt MPM soll die Risiken für Medienpluralismus und Medienfreiheit in jedem gegebenen EU-Land (und darüber hinaus) beurteilen. Dabei soll es die verschiedenen Komponenten berücksichtigen, die in die komplexe

¹¹¹ CMPF, European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom, EUI RSCAS PP; 2013/01, <http://cmpf.eui.eu/Documents/CMPFPolicyReport2013.pdf>.

¹¹² Siehe für alle die jüngste Debatte über das neue Medienrecht in Polen, Klimkiewicz B., „Poland: The Public, The Government And The Media“, 8. Februar 2016, LSE Media Policy Project, <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/02/08/poland-the-public-the-government-and-the-media/>. Siehe auch: http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113_de.htm.



Definition des Begriffs „Medienpluralismus“ einfließen.¹¹³ Das aktuelle MPM-Instrument fokussiert sich auf die Rolle der Medien bei der Bereitstellung von Nachrichten und aktuellen Berichten und misst das Risiko für den Medienpluralismus anhand verschiedener Indikatoren, darunter rechtliche, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Dimensionen in vier entscheidenden Risikobereichen: „Basisschutz“, „Marktpluralität“, „politische Unabhängigkeit“ und „soziale Inklusivität“.

Die MPM-Methode folgt dem ganzheitlichen Ansatz, der von der unabhängigen Studie über die Indikatoren für Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf einen risikobasierten Ansatz¹¹⁴ entwickelt wurde, wobei einige der in der Studie vorgeschlagenen Merkmale des Instruments optimiert wurden. Über mehrere Jahre hinweg hat das CMPF das Forschungsdesign des Instruments verbessert, indem es für einen besseren Ausgleich zwischen verschiedenen Arten von Fragen zur Beurteilung von Risiken (rechtlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Art) für den Medienpluralismus gesorgt hat. Dazu entwickelte es eine optimierte Formel zur Berechnung von Risiken und restrukturierte die Bereiche und Indikatoren des Monitors, um die Kohärenz und Zuverlässigkeit des Instruments zu erhöhen.

Eine erste Pilotversion des MPM (MPM2014) wurde vom CMPF 2013–14 entwickelt und auf eine Stichprobe von neun EU-Ländern angewandt.¹¹⁵ Ein zweites Pilotprojekt (MPM2015)¹¹⁶ wurde 2015 in den übrigen 19 EU-Ländern durchgeführt¹¹⁷. Die Indikatoren der Versionen MPM2014 und MPM2015 des Tools für regionale und lokale Medien sind ähnlich. Der MPM2015 ist jedoch eine neuere und stärker optimierte Version im Gefolge des Pilottests von 2014 und repräsentiert die Vielfalt der EU-Länder besser. In der vorliegenden Publikation beschäftigen wir uns daher nur mit dem MPM2015.

Als Hinweis auf die Ergebnisse des MPM2014 sei erwähnt, dass Griechenland und Ungarn die Länder waren, bei denen sich für den Risikobereich, der im MPM2014 als „geografischer Pluralismus“ bezeichnet wurde, das höchste Risiko ergab¹¹⁸. Innerhalb dieses Bereichs analysierte der MPM2014 die Schutzvorkehrungen für und die Existenz von lokalen und regionalen Medien sowie die Repräsentation lokaler und regionaler Gemeinschaften in den Medien.¹¹⁹ In dieser Analyse wurde für Griechenland und Ungarn ein hohes Risiko festgestellt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen: Im Jahr 2014 konnte sich Griechenland nach der Schließung von ERT und der Gründung von NERIT nicht auf regulatorische Schutzvorkehrungen und starke öffentlich-rechtliche Medien

¹¹³ Zum MPM siehe <http://monitor.cmpf.eu.eu/>.

¹¹⁴ Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/pfr_report.pdf.

¹¹⁵ Die neun EU-Länder in der Stichprobe waren Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien und Ungarn. Die Ergebnisse sind abrufbar unter: <http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/>.

¹¹⁶ <http://monitor.cmpf.eu.eu/mpm2015/results/#download>.

¹¹⁷ Die 19 EU-Länder waren: Deutschland, Finnland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern.

¹¹⁸ Die Ergebnisse 2014 im Bereich „geografischer Pluralismus“ finden sich unter <http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/geographical/>.

Für die Beurteilung des lokalen und regionalen Medienpluralismus entsprechend den Besonderheiten des betreffenden Landes ebenfalls relevant sein können Indikatoren, die den Zugang von Minderheiten zu Medien und die Schutzvorkehrungen für zivilgesellschaftliche Medien betreffen. Im MPM2014 wurden diese im Bereich „kultureller Pluralismus“ beurteilt: <http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/cultural/>.

¹¹⁹ Die 2014 verwendeten Indikatoren wurden in rechtliche, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische unterteilt. Innerhalb des geografischen Bereichs erfolgte die Beurteilung des regionalen und lokalen Pluralismus durch Analyse der regulatorischen Schutzvorkehrungen und Richtlinien für regionale und lokale Medien (Indikator 9), der regulatorischen Schutzvorkehrungen für lokal orientierte und lokal produzierte Inhalte in öffentlich-rechtlichen Sendern und -Diensten (Indikator 10) und der Zentralisierung des nationalen Mediensystems (Indikator 26). Innerhalb des allgemeinen geografischen Bereichs wurde das Risiko für den Pluralismus auch anhand der garantierten Universalabdeckung von öffentlich-rechtlichen Medien und Breitbandnetzen sowie der Verfügbarkeit und Qualität von Breitbandanschlüssen beurteilt.



verlassen,¹²⁰ und dies war dem regionalen und lokalen Pluralismus abträglich.¹²¹ In Ungarn führte die Medienrechtsreform von 2010 zu einem „Trend zu einer stärkeren Konzentration in lokalen Medienmärkten und zur Gründung von Medienunternehmen in kommunalem Eigentum, die in mehreren Marktsegmenten aktiv sind“, und zu stark zentralisierten öffentlich-rechtlichen Medien.¹²²

Anzumerken ist, dass die Indikatoren für regulatorische Schutzvorkehrungen für regionale und lokale Medien in Italien im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern als mittelgroßes Risiko eingestuft wurden. In Italien haben lokale Medien Tradition (beim Indikator „Zentralisierung des nationalen Mediensystems“ wurde das Risiko als gering eingestuft), und die öffentlich-rechtlichen Medien bieten regionale Informationen, in den letzten Jahren sind die Maßnahmen zur Entwicklung lokaler und regionaler Medien jedoch stärker auf den Schutz nationaler Medien ausgerichtet.¹²³

3.2. Der Ansatz des MPM2015 in Bezug auf regionale und lokale Multiplexe

Der Risikobereich „soziale Inklusivität“ des MPM2015 ist auf Indikatoren fokussiert, die für Pluralismus im „kulturellen“ und „geografischen“ Bereich sowie bei „Medientypen und -genres“ stehen,¹²⁴ und beurteilt den Zustand des regionalen und lokalen Pluralismus in einem gegebenen Land. Wie bereits der MPM2014 umfasste der MPM2015 drei relevante Indikatoren: „Medienzugang verschiedener sozialer und kultureller Gruppen und lokaler Gemeinschaften“, „Verfügbarkeit von Medienplattformen für zivilgesellschaftliche Medien“ und „Zentralisierung des Mediensystems“. Diese Indikatoren beurteilten die regionale und die lokale Sichtweise und erfassten auch verwandte Aspekte wie die Repräsentation von Minderheiten, die oft mit geografischen Aspekten verknüpft ist.

Mithilfe eines ganzheitlichen Ansatzes versuchen die MPM-Indikatoren, Perspektiven für den internen wie auch den externen Pluralismus zu erfassen. Die Beurteilung des internen Pluralismus erfolgt vor allem anhand der Leistung der öffentlich-rechtlichen Medien in Bezug auf die Verpflichtungen zur Gewährleistung eines vielfältigen Programms und des Zugangs zu Sendezeit für lokale bzw. regionale Gemeinschaften. Beim externen Pluralismus geht es dagegen um die Wahrscheinlichkeit, dass eine starke und zunehmende Zentralisierung der Medien auf nationaler Ebene zu einer Bedrohung für die Vielfalt eines Mediensystems wird. Insbesondere beurteilt der Monitor die Schutzvorkehrungen für regionale und lokale Medien und die Verfügbarkeit von Medienplattformen für zivilgesellschaftliche Medien.

Hervorzuheben ist hierbei, dass die lokale und die regionale Betrachtungsweise querschnittsartig im gesamten MPM-Instrument eingesetzt wird. Indikatoren in den drei anderen Risikobereichen nutzen einen länderspezifischen Ansatz, der die lokale, regionale oder föderale Struktur eines gegebenen Landes nutzt, um die Unterschiede in der rechtlichen und institutionellen Konstellation und die Vielfalt der politischen Landschaften zu berücksichtigen, z. B. durch den Indikator für die Unabhängigkeit der Behörden, die den Mediensektor regulieren.

¹²⁰ Iosifidis, P. und Katsirea, I., Public service broadcasting in Greece in the era of austerity, EUI RSCAS; 2014/42.

¹²¹ CMPF MPM2014 Report, S. 98, <http://cmpf.eui.eu/Documents/MPM2014-PolicyReport.pdf>.

¹²² CMPF MPM2014 Report, S. 105, <http://cmpf.eui.eu/Documents/MPM2014-PolicyReport.pdf>.

¹²³ CMPF MPM2014 Report, S. 112ff, <http://cmpf.eui.eu/Documents/MPM2014-PolicyReport.pdf>.

¹²⁴ Siehe auch die Independent Study, cit. Kapitel 1, Fußnote 4.



3.3. Die Analyse des MPM2015 in Bezug auf regionale und lokale Medien

3.3.1. Rechtliche Schutzvorkehrungen und Fördermaßnahmen für regionale und lokale Medien

Der MPM2015 beurteilte den externen regionalen und lokalen Pluralismus anhand des Indikators „Zentralisierung des Mediensystems“. Dieser Indikator analysierte die vorhandenen rechtlichen Schutzvorkehrungen für regionale und lokale Medien und die Frage, ob der Staat regionale bzw. lokale Medien durch Beihilfen oder andere politische Maßnahmen fördert. Zudem schlug der Indikator einen „Dezentralisierungstest“ vor, um den Anteil der regional erscheinenden Zeitungen und die Hörer- bzw. Zuschauerquoten des regionalen bzw. lokalen Hörfunks und Fernsehens zu beurteilen.¹²⁵ Konkret prüfte der Indikator, (i) ob das Gesetz regionale und lokale Medien als spezifische Medienkategorien mit besonderen Zielen und Pflichten anerkennt, und (ii) ob der Regulierungsrahmen Frequenzen für den regionalen und lokalen Hörfunk oder für audiovisuelle Mediendienste reserviert.

Die meisten untersuchten Länder (12 von 19) verfügten über rechtliche Schutzvorkehrungen, die sowohl die rechtliche Anerkennung regionaler und lokaler Medien als auch die Reservierung von Frequenzen vorsahen. Lediglich in drei Ländern (Finnland, Rumänien und Tschechien) gab es keine derartigen Schutzvorkehrungen. Weniger ermutigend waren die Ergebnisse des MPM2015 im Hinblick auf die Effektivität der Gesetzgebung beim Schutz regionaler und lokaler Medien. Lediglich in sechs der Länder (Luxemburg, Malta, Rumänien, Schweden, Spanien und Zypern) ist die Gesetzgebung wirksam, in den übrigen 13 Ländern dagegen nur teilweise oder gar nicht.

Entsprechend den institutionellen und geographischen Besonderheiten der einzelnen Länder nimmt die rechtliche Anerkennung regionaler und lokaler Medien in Europa unterschiedliche Formen an. In Deutschland hat der Gesetzgeber den Verfassungsauftrag, die regionale und lokale Vielfalt zu erhöhen, um die Anforderungen von Artikel 5 des Grundgesetzes zu erfüllen.¹²⁶ Für den Rundfunk trägt der deutsche Gesetzgeber dem mit mehreren Gesetzen im Rundfunkstaatsvertrag Rechnung.¹²⁷ In einem kleinen Land wie Luxemburg dagegen beschränken sich die rechtlichen Bestimmungen auf das Gesetz von 1991 über elektronische Medien,¹²⁸ das lediglich das Bestehen eines „lokalen Hörfunkdienstes“ anerkennt, ohne anzugeben, dass dieser besondere Aufgaben und Verpflichtungen hat.

Auch bei der Reservierung von Frequenzen gibt es innerhalb der EU19 erhebliche Unterschiede. In Österreich ist die überwältigende Mehrheit der Frequenzen für regionale

¹²⁵ Der Dezentralisierungstest erwies sich als problematisch, weil die maßgeblichen Daten nicht immer verfügbar waren.

¹²⁶ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist die deutsche Verfassung. Der genaue Verweis auf Artikel 5 findet sich hier: BVerfG, Entscheidung vom 31.07.2007 – 1 BvR 946/07.

¹²⁷ Zu den maßgeblichen Bestimmungen im Rundfunkstaatsvertrag zählen folgende: (i) § 11 Absatz 1 Satz 2 verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, „in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das [...] regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben“, und (ii) § 25, Absatz 4 sieht für private Fernsehveranstalter die Pflicht vor, in ihre Angebote „Fensterprogramme zur aktuellen und authentischen Darstellung der Ereignisse des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in dem jeweiligen Land aufzunehmen“.

¹²⁸ Artikel 17 Absatz 1 sieht vor, dass die Genehmigung für ein lokales Hörfunkprogramm nur einer gemeinnützigen Vereinigung gewährt werden darf, und Artikel 17 Absatz 6 Buchstabe a ergänzt, dass dessen Auftrag (cahier des charges) Bestimmungen „zur Förderung des lokalen Lebens, der lokalen Kultur und der künstlerischen Kreativität bei der Konzeption und Realisation des Programms“ enthalten darf. Hinzu kommt „die Achtung vor dem Pluralismus bei der Präsentation von lokalen Nachrichten und Ideen“ (Artikel 17 Absatz 6 Buchstabe g). Quelle: Loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2001/0088/2001A17881.html>.



Hörfunkkanäle reserviert, sodass die Zahl der landesweiten Kanäle sehr begrenzt ist. In Rumänien wiederum wird den regionalen und lokalen Medien keine bestimmte Anzahl von Frequenzen zugewiesen, sondern die Rundfunkverbreiber müssen die Programme der lokalen und regionalen Fernsehstationen (mindestens zwei regionale und zwei lokale Programme), die unter die Must-Carry-Regelung fallen, weiterverbreiten.

Die MPM-Ergebnisse zeigen, dass die Gesetzgebung beim Schutz regionaler und lokaler Medien nicht immer effektiv ist, selbst wenn die rechtliche Grundlage vorhanden ist. Kroatien berichtet, dass regionale und lokale Medien generell anfällig für größere Risiken seien, da sie immer weniger Werbekunden hätten. Außerdem seien die lokalen Hörfunksender in den Händen einiger weniger Eigentümer konzentriert. In Tschechien müssen nur die öffentlich-rechtlichen Medien (Tschechisches Fernsehen, Tschechischer Hörfunk und die Tschechische Nachrichtenagentur) regionale Angebote bereitstellen. Ferner fehlt ein spezielles Überwachungs- oder Sanktionierungssystem, das den Pluralismus für lokale oder regionale Medien garantieren soll.

Der MPM untersuchte zudem, ob staatliche Unterstützung für regionale und lokale Medien durch Beihilfen oder politische Maßnahmen erfolgt. Die Ergebnisse zeigten, dass nur drei Länder (Deutschland, Schweden und Spanien) eine breite Vielfalt an Maßnahmen aufweisen. Deutschland etwa unterstützt die Presse mit einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz und erlaubt öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern keine umfassende Lokalberichterstattung, um den Wettbewerb mit lokalen Medien zu begrenzen. In den meisten der untersuchten Länder (16 von 19) unterstützt der Staat regionale bzw. lokale Medien nur mit einer begrenzten Zahl von politischen Maßnahmen oder Beihilfen. Ein interessanter Fall ist Finnland, denn die finnische Gesetzgebung kennt keine Bestimmungen zur Unterstützung oder zum Schutz lokaler Medien, sodass diese auch nur begrenzte Beihilfen erhalten. Zudem existieren de facto keine regionalen Fernsehkanäle, und die Publikumsreichweite für regionale Hörfunkkanäle ist begrenzt.

Der MPM2015 untersuchte nicht nur die Situation bei regionalen und lokalen Medien im Allgemeinen, sondern auch die rechtlichen Schutzvorkehrungen für zivilgesellschaftliche Medien.¹²⁹ Zivilgesellschaftliche Medien (Bürgermedien, Gemeinschaftsmedien) wurden bei der Beurteilung des regionalen und lokalen Pluralismus als relevant betrachtet, weil der Begriff „zivilgesellschaftliche Medien“ gelegentlich als Synonym für den Begriff „regionale und lokale Medien“ verwendet wird. Das niederländische Mediengesetz etwa verwendet den Begriff „zivilgesellschaftliche Medien“ nicht, sondern unterscheidet zwischen (nationalen/regionalen/lokalen) öffentlich-rechtlichen Medien, kommerziellen Medien, kommerziellen Mediendiensten auf Abruf und Hörfunksendungen für besondere Ereignisse (deren Reichweite und Umfang begrenzt ist). Lokale öffentlich-rechtliche Medien in den Niederlanden weisen zudem Gemeinsamkeiten mit zivilgesellschaftlichen Medien auf (z. B. eine starke Abhängigkeit von Freiwilligen), und die nationale Vereinigung der Lokalsender (Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland – OLON) ist Mitglied des Community Media Forum Europe. In Malta definiert das Rundfunkgesetz einen „zivilgesellschaftlichen Hörfunkdienst“ als einen Dienst, der auf die Anforderungen einer bestimmten Gemeinschaft oder Lokalität zugeschnitten ist und eine begrenzte Empfangsreichweite hat.

Der MPM2015 beurteilte, ob die nationalen Gesetze der untersuchten Staaten zwischen zivilgesellschaftlichen Medien und kommerziellen bzw. öffentlich-rechtlichen Medien unterscheiden und ob das Gesetz die Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Medien schützt. Die Ergebnisse zeigten, dass nur sieben Länder über beide rechtliche Schutzvorkehrungen verfügen (Deutschland, Litauen,

¹²⁹ Der Indikator der Verfügbarkeit von Medienplattformen für zivilgesellschaftliche Medien zeigt ein sehr uneinheitliches Bild: Fünf Länder weisen hier ein geringes Risiko auf, acht ein mittleres und sechs ein hohes (siehe Bericht zum MPM2015).



Niederlande, Österreich, Slowakei, Schweden und Spanien), während die meisten anderen Länder zivilgesellschaftliche Medien in ihrem Rechtsrahmen nicht einmal anerkennen.

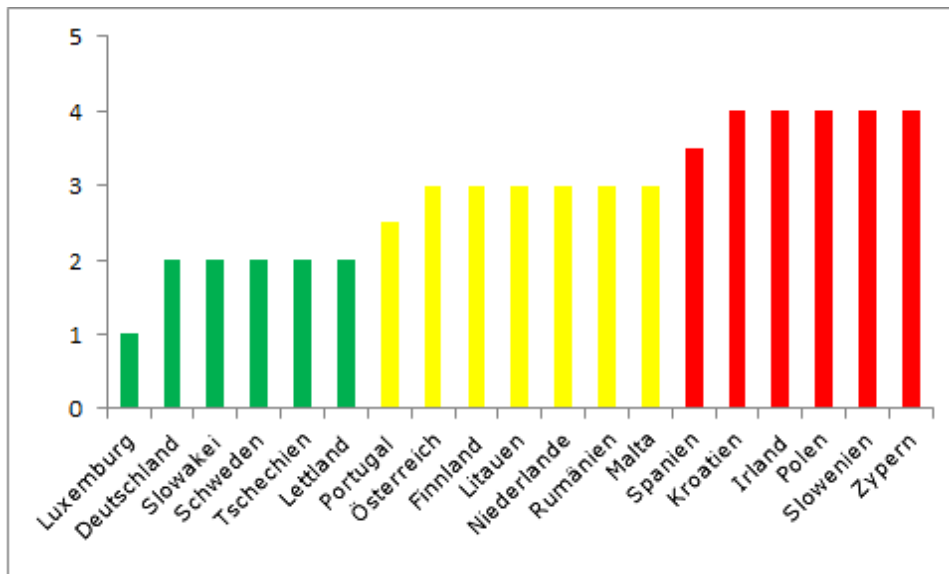
3.3.2. Die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien

Um die internen Dimensionen des Pluralismus zu beurteilen, untersuchte¹³⁰ der MPM2015, ob öffentlich-rechtliche Medien in den EU19 regelmäßig lokale Nachrichtensendungen ausstrahlen und ob sie Folgendes haben müssen:

- einen Mindestanteil regionaler oder lokaler Gemeinschaften, die an der Produktion und Verbreitung von Inhalten beteiligt sind;
- nationale Nachrichten in allen lokalen Sprachen;
- eigene lokale Korrespondenten;
- eine ausgewogene Mischung von Journalisten aus verschiedenen geografischen Gebieten.

Die Ergebnisse zeigten, dass keines der Länder über alle vier betrachteten Schutzvorkehrungen verfügte und sechs der Länder ein hohes Risiko aufwiesen, nur einen der vier Schutzmechanismen zu erfüllen (siehe rot markierte Länder in Abbildung 1).

Abbildung 1. Ausmaß des Risikos für regionale und lokale Medien in Bezug auf die Rolle der ÖRM¹³¹



Quelle: MPM2015

¹³⁰ Nach der Beurteilung des Gesamtrisikos für den betreffenden Indikator („Medienzugang verschiedener sozialer und kultureller Gruppen und lokaler Gemeinschaften“), einschließlich der Variablen für soziale und kulturelle Gruppen liegen die meisten Länder im mittleren Risikobereich, sechs Länder, die sich geografisch gleichmäßig über die EU verteilen, befinden sich im unteren Risikobereich, und drei kleine Länder (Irland, Malta und Zypern) weisen ein hohes Risiko auf.

¹³¹ Abbildung 1 zeigt, wie viele der fünf Schutzvorkehrungen von den einzelnen Ländern erfüllt wurden. Luxemburg etwa erfüllte 4 von 5 Schutzvorkehrungen (Variablen), die im MPM2015 beurteilt wurden, und ist daher grün markiert, während Zypern nur 1 von 5 erfüllte und daher rot markiert ist.



Der MPM2015 verdeutlichte, dass die öffentlich-rechtlichen Medien in Schweden, Deutschland und den Niederlanden eine wichtige Rolle beim Schutz regionaler und lokaler Medien spielen. Die schwedische Rundfunklizenz und der deutsche Rundfunkstaatsvertrag verpflichtet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, einen Mindestanteil regionaler und lokaler Gemeinschaften in die Produktion und Verbreitung von Inhalten einzubeziehen. In den Niederlanden müssen die lokalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkmedien eine sogenannte „Produktionsnorm“ erfüllen, derzufolge 50 % der Sendungen hausinterne Produktionen sein sollten und daher innerhalb der Gemeinschaft und mit den Mitgliedern dieser Gemeinschaft produziert werden sollten.¹³² Ferner sind in Deutschland die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (außer ZDF, Deutschlandradio und Deutsche Welle) definitionsgemäß regionale Sender mit Funkhaus in der jeweiligen Region.

Die MPM-Analyse ergab auch, dass die Frage der für die öffentlich-rechtlichen Medien geltenden Schutzvorkehrungen für regionale und lokale Medien für kleine Länder wie Luxemburg, Zypern und Irland im Allgemeinen nicht so maßgeblich ist. Luxemburg ist als „Lokalstaat“ definiert, d. h. lokale Nachrichten werden generell als nationale Nachrichten betrachtet. Auch in Zypern sind Nachrichten über Ereignisse außerhalb der Hauptstadt, die als „lokal“ betrachtet werden könnten, aufgrund der geringen Größe des Landes Teil der nationalen Nachrichtensendungen.

Darüber hinaus ergab der MPM2015, dass eine überwältigende Mehrheit der öffentlich-rechtlichen Medien in der EU19 (14 von 19) regelmäßig lokale Nachrichtensendungen ausstrahlt. Gleichzeitig wird von keinem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der EU19 eine ausgewogene Mischung von Journalisten aus verschiedenen geografischen Gebieten verlangt.

3.4. Die neue Version des MPM im Jahr 2016

Nach der Pilotumsetzung des MPM im Jahr 2015 optimierte das CMPF die Variablen und Indikatoren des MPM2015, um das Risiko für den Medienpluralismus auf regionaler und lokaler Ebene besser zu erfassen. Zu diesem Zweck wurden einige der Variablen umformuliert oder aus der neuen MPM-Version (MPM2016) gestrichen, während andere neu aufgenommen wurden, um den bei der Umsetzung 2015 festgestellten Unstimmigkeiten Rechnung zu tragen. Darüber hinaus wurde zur Verbesserung der Konsistenz beschlossen, alle Variablen, die regionale und lokale Medien betreffen, zu einem Indikator zusammenzufassen, der als „Medienzugang für lokale/regionale Gemeinschaften und für zivilgesellschaftliche Medien“ bezeichnet wurde.

Der neue Indikator übernimmt alle wichtigen Risikodimensionen im Zusammenhang mit dem externen und dem internen Pluralismus. Die Bewertung der externen Risiken erfolgt durch eine Beurteilung des rechtlichen Schutzes für den Zugang zu Medienplattformen und der Unabhängigkeit regionaler/lokaler und zivilgesellschaftlicher Medien, der Verfügbarkeit staatlicher Beihilfen und anderer politischer Maßnahmen sowie der Effektivität der bestehenden Schutzvorkehrungen. Die Beurteilung interner Risiken wurde auf eine Prüfung der Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Medien beschränkt, eigene lokale/regionale Korrespondenten zu behalten und nationale Nachrichten in Regional- und Minderheitensprachen zu bringen.¹³³ Hinzu kam im MPM2016 die

¹³² Quellen: Lokale öffentlich-rechtliche Medieneinrichtungen und das Mediengesetz: Spielregeln für den lokalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Niederlanden (Publieke lokale media instellingen en de Mediawet: Spelregels voor de lokale publieke omroep in Nederland). Vgl. CvdM, 2013: 2. <http://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2013/04/Publieke-lokale-media-instellingen-en-de-Mediawet.pdf> und Grosheide & De Cock Buning (2007, S. 139). Hoofdstukken Communicatie- & Mediarecht [Kapitel Kommunikation und Medienrecht] (Eds.).

¹³³ Die Variablen des MPM2015, mit denen beurteilt wurde, ob die öffentlich-rechtlichen Medien regelmäßig lokale Nachrichtenprogramme ausstrahlen und ob sie eine ausgewogene Mischung von Journalisten aus verschiedenen geografischen Gebieten



Frage, ob Beihilfen zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Medien proportional auf die Gemeinschaften verteilt sind. Damit soll geklärt werden, ob es für bestimmte zivilgesellschaftliche Medien systematische Vor- oder Nachteile gibt. Die Ergebnisse der letzten Version des MPM-Tools werden Ende 2016 verfügbar sein.

3.5. Fazit

Die Erfahrung mit dem MPM deutet darauf hin, dass eine effektive Politik zum Schutz des regionalen und lokalen Pluralismus auf einem ganzheitlichen Ansatz für ein Mediensystem basieren sollte, der sowohl interne als auch externe Sichtweisen berücksichtigt. Dies bedeutet, dass eine regionale Medienpolitik relevante Bestimmungen sowohl für die öffentlich-rechtlichen Medien als auch für die staatliche Unterstützung umfassen sollte, um eine dynamische lokale Medienlandschaft zu garantieren.

Die 2015 durchgeführte Vergleichsanalyse von 19 EU-Ländern ergab, dass die Maßnahmen und Regelungen der Mitgliedstaaten den regionalen und lokalen Pluralismus unterschiedlich angehen, je nach den Besonderheiten des Landes. Ein gemeinsamer Nenner ist die Verfügbarkeit rechtlicher Schutzvorkehrungen, sowohl in Bezug auf die rechtliche Anerkennung regionaler und lokaler Medien als auch hinsichtlich der Reservierung von Frequenzen. Das Vorliegen dieser Faktoren zeigt an, dass der rechtliche Rahmen die Bedeutung regionaler und lokaler Medien in vielen europäischen Ländern würdigt. Allerdings erkennen die meisten der EU19 zivilgesellschaftliche Medien in ihrem Rechtsrahmen nicht an, was auf ein gewisses Risiko für den Pluralismus hindeutet, wenn Gemeinschaften regional verortet sind. Beunruhigend ist, dass es zwar in den meisten Ländern eine Gesetzgebung zu regionalen und lokalen Medien gibt, doch nur wenige Länder ihn effektiv umgesetzt haben.

Überdies zeigt die MPM-Analyse, dass die Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit regionaler und lokaler Medien in vielen Ländern ein Problem darstellt. In mehreren Ländern sind regionale und lokale Medien aufgrund knapper Ressourcen schlichtweg wirtschaftlich nicht tragfähig. Nur eine Anzahl der analysierten Länder verfügt über eine breite Palette an Beihilfen oder politischen Maßnahmen für regionale und lokale Medien. Die Knappheit der Ressourcen hat besonders in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas zu einer Abhängigkeit lokaler Medien von lokalen staatlichen Beihilfen geführt, wodurch dort ein Risiko für deren politische Unabhängigkeit besteht.

haben müssen, wurden gestrichen, weil die Ergebnisse kaum Unterschiede zwischen den Ländern aufwiesen und als Probleme beurteilt wurden, die für den Pluralismus von begrenzter Bedeutung waren.



4. Regional- und Lokalfernsehen in Europa: ein breites und vielfältiges Panorama

Deidre Kevin, EAO

4.1. Die Vielfalt des öffentlich-rechtlichen regionalen Rundfunks in Europa

Von den mehr als 13.000 Fernsehsendern in der Datenbank MAVISE sind fast 60 % lokale oder regionale Kanäle (oder Fenster). Die Datenbank MAVISE wurde von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle entwickelt und katalogisiert die audiovisuellen Dienste und Unternehmen in Europa.¹³⁴ Diese Menge an Lokalsendern vermittelt eine gewisse Vorstellung vom enormen Ausmaß der Lokalfernsehlandschaft in Europa. Im Vergleich zu den verfügbaren Daten über nationale und gesamteuropäische Kanäle ist der lokale Markt viel schwerer zu untersuchen, nicht zuletzt aufgrund fehlender Informationen, aber auch aufgrund der Unmöglichkeit, die Veränderungen genau im Blick zu behalten. Die Beobachtung des Lokalfernsehens ist in Großbritannien (wo es 20 Sender gibt) relativ leicht, doch in Italien (mit über 1800 lokalen DTT-Kanälen) oder in der Russischen Föderation (fast 1.500) ist es schwierig, sich einen Überblick über die Angebote auf subnationaler Ebene zu verschaffen.¹³⁵

Zum Zugang zu Informationen stehen in Spanien (mit mehr als 500 lokalen Diensten zu diesem Zeitpunkt keine umfassenden Listen zur Verfügung.¹³⁶ Dort, wo Kanallisten verfügbar sind, lässt sich manchmal nachvollziehen, welche Kanäle öffentlich-rechtlich oder privat sind, doch klare Erkenntnisse darüber, wie das Lokalfernsehen finanziert wird und wem es gehört, sind auf gesamteuropäischer Ebene schwer zu gewinnen.

Tabelle 2 am Ende dieses Kapitels vermittelt einen Überblick über die lokalen und regionalen Dienste in Europa, soweit die verfügbaren Daten dies zulassen, wobei eine Einstufung nach öffentlich-rechtlich oder privat erfolgt, soweit dies möglich ist.

¹³⁴ MAVISE - Datenbank über Fernsehen und audiovisuelle Abrufdienste in Europa, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, <http://mavise.obs.coe.int/welcome>.

¹³⁵ Diese Daten wurden in MAVISE vor Kurzem über ein russisches Forschungsinstitut aktualisiert.

¹³⁶ Im Fall Spanien wurden lokale DVB-T-Kanäle unter Verweis auf das Listing auf den lokalen Multiplexen aktualisiert.



Regionaler öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist dagegen als Fernsehlandschaft wesentlich transparenter und ermöglicht eine Zuordnung der Organisation und der angebotenen Dienste. Der folgende Abschnitt beschreibt die verschiedenen Ansätze, die bei der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Fernsehdienste auf regionaler Ebene verfolgt werden. Die Zuordnung der Dienste ergibt sich aus Tabelle 1. Eine grundlegende Herausforderung besteht bei der Zuordnung der regionalen oder lokalen Fernsehwelt in Europa in der Definition des Begriffs „Regionalfernsehen“, ja schon in der Klärung der Frage, was überhaupt eine „Region“ ist.

Schon bei den Ländern mit föderalem Aufbau und damit sehr klarer regionaler Verwaltungsstruktur lässt sich eine breite Vielfalt an Ansätzen für das öffentlich-rechtliche Regionalfernsehen feststellen. In mehreren föderalen Ländern – Belgien, Spanien und Bosnien-Herzegowina – sind verschiedene unabhängige Regionalkanäle entstanden, die oft auch in verschiedenen Sprachen senden. Im Fall der Schweiz hat ein Sender vier Sprachbereiche.

In Deutschland umfasst das föderale System neun unabhängige Landesrundfunkanstalten, die in einer Arbeitsgemeinschaft, der ARD, zusammengeschlossen sind und ihre Programme im Verbund und in ihren landesweiten Kanälen austauschen. Das österreichische System basiert auf Nachrichtenfenstern aus den Bundesländern.

In Großbritannien arbeiten die beiden großen Verbünde, die BBC und der private Verbund von „Channel 3“ (ITV-Verbund mit öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen) in der Regel mit einem „Regionalfenster“-Ansatz für Nachrichtensendungen. Doch in den Landesteilen Nordirland, Schottland und Wales ähneln die regionalen Dienste eher eigenständigen Kanälen mit einem weitaus höheren Anteil an Eigenproduktionen und lokalen Inhalten.

In den nicht föderal gegliederten Ländern ist das regionale System ebenfalls an die Verwaltungsregionen gekoppelt, wobei diese jedoch sehr unterschiedlich versorgt werden können. So steuern etwa eigenständige Kanäle, Sendefenster oder Regionalstudios Programme oder Nachrichten zu den landesweiten Hauptkanälen bei.

Die Bereitstellung von Diensten für Minderheitengruppen oder Minderheitensprachen kann ebenfalls an eine Region bzw. an Regionen gekoppelt sein, wo diese Gruppen leben.

In mehreren kleinen Ländern wie Estland, Malta, Luxemburg, Lettland, Litauen und Zypern scheint der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine regionale Struktur aufzuweisen, was möglicherweise an der Größe dieser Länder liegt. Die verschiedenen Arten regionaler Dienste werden im Folgenden dargestellt.

4.1.1. Verschiedene öffentlich-rechtliche Regionalsender

Die drei Gemeinschaften Belgiens (die flämische, die französische und die deutschsprachige) tragen jeweils Verantwortung für die audiovisuelle Kommunikation und stellen gesonderte Märkte dar. Sie haben eigene Systeme zur Regulierung der audiovisuellen Medien und eigene öffentlich-rechtliche Sender, nämlich VRT, RTBF und BRF.

In Bosnien-Herzegowina spiegelt das öffentlich-rechtliche Fernsehsystem das politische System wider. Es gibt einen landesweiten Kanal des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) – BHT1 – und zwei öffentlich-rechtliche Kanäle der beiden politischen Entitäten der Föderation: FTV (für die Föderation Bosnien-Herzegowina) und RTRS (für die Republika Srpska).

In Spanien gibt es zwölf autonome öffentlich-rechtliche Regionalsender (fünf autonome Regionen haben keine öffentlich-rechtlichen Regionalsender). Die Kanäle gründeten gemeinsam einen Verband, die *Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicas*



(Verband autonomer Rundfunkanstalten – FORTA), der zurzeit elf Mitglieder hat. Der Verband arbeitet bei Verhandlungen über Filmrechte und beim Umgang mit Nachrichtenanbietern, Werbekunden und Sportrechten zusammen. Zudem bestehen Kooperationen und Koproduktionen bei einigen Projekten.¹³⁷

In den Niederlanden war der regionale Rundfunk früher über 13 separate öffentlich-rechtliche Regionalsender organisiert. Sie kooperierten über eine „Stiftung, die allgemeine Grundsätze für die Sender entwickelt hat und in deren Namen bei politischen Angelegenheiten agiert und mit dem Personal der Regionalsender über allgemeine Arbeitsbedingungen verhandelt hat“: die Stiftung ROOS (Stichting ROOS). Nach Gesetzesänderungen im März 2016 wird die Stiftung ROOS durch eine Organisation ersetzt, die für öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf Regionalebene zuständig ist.¹³⁸

In Montenegro gibt es drei separate öffentlich-rechtliche Regionalkanäle: TV Budva, TV Nikšić und TV Pljevlja.

4.1.2. Assoziierte öffentlich-rechtliche Regionalsender

Wie bereits erwähnt umfasst das föderale System in Deutschland auch neun unabhängige Regionalsender. Diese sind jedoch enger verflochten, da sie in einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen sind und ihre Programme im Verbund und in ihren bundesweiten Kanälen austauschen.

4.1.3. Landesweite öffentlich-rechtliche Sender mit sprachbezogenen Untereinheiten

In der Schweiz umfasst der öffentlich-rechtliche Sender SRG-SSR vier Untereinheiten: Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) für das Programm in deutscher Sprache, Radio Télévision Suisse (RTS) für das Programm in französischer Sprache, Radiotelevisione svizzera di lingua Italiana (RTI) für das Programm in italienischer Sprache und Radio Television Rumantscha für das Programm in rätoromanischer Sprache.¹³⁹

4.1.4. Spezifische Sprachkanäle (für bestimmte Regionen)

In Großbritannien gibt es zwei spezifische Sender, die Programme in Minderheitensprachen ausstrahlen. Der eine ist BBC Alba, ein Gemeinschaftsunternehmen von BBC und MG Alba, das in schottisch-gälischer Sprache sendet. Es produziert ein breites Spektrum eigener Sendungen.¹⁴⁰

¹³⁷ Siehe Kapitel 9 für weitere Details.

¹³⁸ Weitere Details und die vorgeschlagenen Änderungen bei der Koordination der Sender enthält Kapitel 7.

¹³⁹ Siehe Kapitel 10 für weitere Details.

¹⁴⁰ Weitere Details in Kapitel 11.



Der zweite Sender ist S4C, ein in ganz Großbritannien verfügbarer Kanal, der in walisischer Sprache sendet. S4C hat einen regionalen (in Wales: nationalen) Fokus. Der Kanal sendet pro Woche mehr als 115 Stunden in walisischer Sprache

In Irland ist der Kanal TG4, der in irisch-gälischer Sprache sendet, landesweit verfügbar. Da die Sprache in der Gaeltacht (den irischsprachigen Regionen, vor allem an der Westküste) am stärksten verbreitet ist, könnte man davon ausgehen, dass der Sender regionale Gemeinschaften versorgt, doch den Zuschauerquoten zufolge steht er in der landesweiten Beliebtheit auf Platz acht.¹⁴¹

In der Türkei hat der öffentlich-rechtliche Sender TRT einen eigenen kurdischsprachigen Kanal, TRT KURDÎ.

4.1.5. Öffentlich-rechtliche Regionalkanäle der landesweiten öffentlich-rechtlichen Sender

Öffentlich-rechtliche Regionalkanäle der landesweiten öffentlich-rechtlichen Sender können, wie im Fall Portugal, auch Kanäle umfassen, die Überseeterritorien versorgen, etwa RTP Azores und RTP Madeira.

RTV Slovenia hat zwei öffentlich-rechtliche Regionalkanäle: Im Westen Televizija Koper Capodistria mit einer slowenischen und einer italienischen Version, und im Osten Televizija Maribor mit einem Programm in ungarischer Sprache.

Als „regionaler“ Kanal wird bei vielen landesweiten öffentlich-rechtlichen Sendern ein landesweit verbreiteter Kanal bezeichnet, der entweder Sendefenster enthält, wie unten beschrieben, etwa France 3 (Frankreich), Rai 3 (Italien), TVP3 Regionalna (Polen) und ORF 2 (Österreich), oder Inhalte aus Regionalstudios bezieht, so ERT3 (Griechenland), TVR3 (Rumänien) oder HRT4 (Kroatien).

4.1.6. Regionale (Sende-)Fenster landesweiter öffentlich-rechtlicher Sender

Die Regionalstudios des ORF in den neun Bundesländern Österreichs produzieren eigene Hörfunkprogramme sowie eine tägliche halbstündige Regionalnachrichtensendung, die im Lokalfenster von ORF 2 ausgestrahlt wird.

In Bulgarien bringt der Kanal BNT2 Programme und Nachrichten aus seinen vier Regionalzentren.

In Tschechien unterhält der öffentlich-rechtliche Sender CT folgende Regionalstudios: Television Studio Ostrava, das etwa 5 % zum Programm aller Kanäle beisteuert und Fernsehspiele, Filme, Dokumentationen, Bildungsmagazine für Kinder und Jugendliche sowie Umwelt-, Religions-, Kultur- und Unterhaltungssendungen produziert, und Television Studio Brno, das Programme aller Art produziert, darunter auch Regionalnachrichten. CT muss sein Programm zu 20 % mit regionalen Inhalten bestreiten.

¹⁴¹ Von der TG4-Website: <http://www.tg4.ie/en/corporate/background/>



In Dänemark sind die acht TV-2-Regionen unabhängige Gesellschaften mit eigener journalistischer Berichterstattung. Die Finanzierung erfolgt durch Rundfunkgebühren. In den Regionen werden mehrmals täglich regelmäßige Nachrichtensendungen in den Regionalfenstern im Hauptkanal von TV 2 verbreitet, und diese Sendungen gehören zu den meistgesehenen Nachrichtensendungen. Die TV-2-Regionen arbeiten eng mit TV 2 zusammen, vor allem bei den Nachrichten.

In Frankreich ist France 3 der öffentlich-rechtliche Kanal der Gruppe France Télévisions, und sein Schwerpunkt sind die französischen Regionen. Er betreibt 24 regionale und lokale Fenster, die jeweils Programme für die betreffende Region ausstrahlen. In Italien bringt RAI 3 das Nachrichtenfenster TGR (Testata giornalistica regionale), das über 23 Regionalbüros und vier Produktionszentren operiert. In Polen verbindet TVP3 Regionalna die Nachrichten und Programme von 16 Regionalfenstern.

Der landesweite spanische Sender RTVE hat in Spanien insgesamt 17 regionale und lokale Fenster. Nur zwei von ihnen haben in Bezug auf Autonomie und Produktion Ähnlichkeit mit Regionalkanälen: TVE Catalunya und TVE Canarias, die jeweils mindestens sechs reguläre Programme haben. Alle Regionen bieten ein Fenster mit nationalen Nachrichten. Zudem verbreiten sie zwei weitere Nachrichtenfenster aus der Autonomen Stadt Ceuta (Ciudad Autónoma de Ceuta) und der Autonomen Stadt Melilla (Ciudad Autónoma de Melilla) (in Nordafrika).¹⁴²

In Rumänien ist TVR3 für die Regionen zuständig. Der Sender bringt Programme und Nachrichten aus folgenden fünf Fenstern: TVR IASI und TVR CLUJ mit Programmen in den Minderheitensprachen Ungarisch und Deutsch, TVR TIMISOARA mit Programmen in den Minderheitensprachen Ungarisch, Deutsch und Serbisch, TVR CRAIOVA und TVR TARGU MURES.

In Schweden hat der öffentlich-rechtliche Sender SVT 21 regionale Nachrichtenstationen, die Nachrichtenfenster ausstrahlen. Mindestens 55 % der Eigenproduktionen von SVT müssen außerhalb Stockholms produziert werden. In Norwegen hat der norwegische öffentlich-rechtliche Sender elf Regionalfenster, darunter eines für die Gemeinschaft der Samen, und drei zusätzliche Regionalbüros. In Finnland betreibt der finnische Sender YLE zehn Regionalfenster.

4.1.7. Regionalstudios landesweiter öffentlich-rechtlicher Sender als Produktionszentren

In einigen Ländern füllen die Regionalstudios öffentlich-rechtlicher Sender füllen kein Sendezeitfenster der landesweiten öffentlich-rechtlichen Sender. Sie können jedoch Programme produzieren, die in den landesweiten Angeboten eingesetzt werden, und Beiträge zu Nachrichtensendungen im landesweiten Fernsehen beisteuern. Außerdem dienen viele auch als Studio für die regionale und lokale Hörfunkproduktion.

In Irland arbeitet RTÉ mit acht Regionalstudios. In Ungarn betreibt MTVA zwei regionale Fernsehstudios in den Städten Pécs und Szeged, wo weiterhin die meisten Programme für ethnische Minderheiten produziert werden. In Kroatien gab es Sendezeitfenster nur in der Ära des analogen terrestrischen Rundfunks. Seitdem wurde HRT 4 in einen Nachrichtenkanal umgewandelt, und alle Regionalprogramme werden nun über einen einzigen Kanal verbreitet, gemeinsam mit den nationalen Nachrichten. Regionale Büros/Studios werden als Verwaltungs- und

¹⁴² Siehe Kapitel 9.



Produktionseinrichtungen genutzt. Der öffentlich-rechtliche Sender der Slowakei arbeitet ebenfalls mit zwei Regionalstudios.

Nachfolgende Tabelle 1 bietet einen Überblick über die verschiedenen Strukturen öffentlich-rechtlichen Regionalrundfunks. In der Tabelle fehlen Estland, Island, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta sowie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, da in diesen Ländern kein öffentlich-rechtlicher Regionalrundfunk ausgemacht werden konnte. Die erste Spalte zeigt die Situation in Bundesstaaten (die sich alle in ihrer Regierungsstruktur unterscheiden. Es wurden unterschiedliche Überschriften verwendet, da sich die britischen, deutschen oder spanischen regionalen Verwaltungseinheiten nicht mit einem Begriff erfassen lassen)

Tabelle 1: Regionaler öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa (Stand Ende 2015)

Land	Fernsehsender für Regionen, Bundesländer usw.	Regionale Fernsehkanäle	Minderheitensprachen und Regionen	Regionalstudios/-fenster für Nachrichten und andere Programme	Regionalstudios (für Reportagen usw.)
AT	ORF-Fenster			9 ORF-Fenster aus den Bundesländern	
BA	2 separate ö-re Kanäle auf subföderaler Ebene				
BE	3 separate ö-re Sender für drei Gemeinschaften		3 Sprachen		
BG				4 Regionalfenster	
CH	4 regionale Sprachbereiche des ö-re Senders SRG-SSR		4 Sprachen		
CZ				2 Regionalfenster von CT	
DE	9 landesweite ö-re Sender aus den Bundesländern			24 Fenster der landesweiten ö-re Sender	
DK				8 Regionalfenster von TV2	
ES	12 autonome regionale ö-re Sender			19 Regionalfenster von TVE	
FI			1 schwedischer Kanal von YLE	10 Regionalfenster von YLE	
FR		9 überseeische Regionalkanäle		24 Fenster von France 3	
GB	6 Sender der BBC in	2 Sender des Netzwerks	S4C, BBC Alba	12 BBC-One-Fenster in England	20 Unterregionen



	Nordirland, Wales und Schottland	„Channel 3“		13 ITV1-Fenster	von ITV
GR		ERT3			Regionalstudios
HR					20 Regional- /Lokalstudios
HU					2 Regionalstudios von MTVA
IE			TG4		8 Regionalstudios von RTE
IT				22 Regionalbüros / 4 Produktionszentren von TGR (RAI3)	
ME		3 separate ö-re Sender			
NL		13 separate regionale ö-re Sender			
NO				11 Regionalfenster	3 Regionalstudios
PL				16 Regionalfenster von TVP3	
PT		RTP Azores, RTP Madeira			
RO			3 Minderheiten- sprachen	5 Regionalfenster	
SE				21 regionale Nachrichtenfenster von SVT	
SI		2 regionale ö- re Sender von RTV Slovenia	2 Minderheiten- sprachen		
SK					2 Regionalstudios
TR			TRT KURDÎ		

Quelle: Datenbank MAVISE, öffentlich-rechtliche Sender und CIRCOM (es fehlen EE, IS, LT, LU, LV, MK, MT)



4.2. Die private Seite des Regional- und Lokalfernsehens

Wie bereits erwähnt ist der private Sektor, insbesondere der private Lokalfernsehsektor, enorm groß und oftmals schwer zugänglich. . Daher ist er in der Datenbank MAVISE nur schwer zu erfassen.

Aus Tabelle 2¹⁴³ ergibt sich, dass es in der Russischen Föderation, Spanien, Ungarn, Rumänien eine Vielzahl von Lokalfernsehkanälen gibt (jeweils mehr als 400, in Italien 1800). In vielen Ländern wird der Lokalfernsehmarkt offenbar von Privatkanälen beherrscht, so etwa in Deutschland, Dänemark, Italien, Polen, Spanien, Schweden, der Slowakei und der Türkei. Es lässt sich jedoch nicht feststellen, inwieweit Lokalkanäle mit Kommunen verbunden sind und ob sie neben den Werbeeinnahmen öffentliche Unterstützung erhalten. Die ungarische Liste der Lokalkanäle beispielsweise unterscheidet klar zwischen privatem, öffentlich-rechtlichem und gemeinnützigem Lokalfernsehen, doch bei anderen Ländern ist dies nicht immer der Fall.

Weil kaum genau beurteilt werden kann, ob ein Sender regional oder lokal ausgerichtet ist, ohne detaillierte Angaben nationaler Behörden lässt sich kein klarer Überblick über das regionale Privatfernsehen geben. Allerdings zeigt Tabelle 2, dass es in Spanien viele private Betreiber auf regionaler Ebene gibt,¹⁴⁴ die primär auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften tätig sind.

Auch in Italien, Griechenland, Slowenien und der Slowakei spielen private Regionalfernsehkanäle eine große Rolle. Besonders in den beiden letztgenannten Ländern ist die Zahl der Kanäle im Vergleich zur Größe des Landes hoch.

Es gibt mehrere landesweite Privatfernsehkanäle, die Regionalfenster (für regionale Nachrichten oder Programme) ausstrahlen. Hierzu zählen die deutschen Kanäle Sat.1 und RTL, der niederländische SBS6, ITV in Großbritannien, wie oben beschrieben, und viele der großen russischen Verbünde (Ren TV, GTRK usw.). Solche Fenster stellen etwa ein Drittel der privaten Dienste dar, die auf regionaler Ebene in Europa operieren.

Tabelle 2 nutzt die Daten aus der Datenbank MAVISE, um die lokale und regionale Landschaft sowohl für öffentlich-rechtliche wie auch private Sender zu kartieren (unter Berücksichtigung dessen, dass die Angaben zu private Lokalfernsehen aus den oben bereits angeführten Gründen nicht lückenlos sind). Beinhaltete Schätzungen (wie zum Beispiel für Spanien) stützen sich auf anerkannte Marktschätzungen und Einschätzungen von Regulierungsbehörden.¹⁴⁵

¹⁴³ Zu beachten ist, dass einige der Daten in der Tabelle auf Schätzungen basieren, besonders wenn es sehr viele Lokalfernsehsender gibt.

¹⁴⁴ Siehe Kapitel 9 für weitere Details.

¹⁴⁵ In Spanien werden Lizenzen für die Lokalebene von Regionalregierungen oder –regulierungsbehörden erteilt. Eine umfassende Liste liegt gegenwärtig nicht vor. Die Schätzung stützt sich hier auf Untersuchungen bei den DTT-Multiplexen sowie auf Internet-Recherchen zu Kabelkanälen.



Tabelle 2: Momentaufnahme der Lokal- und Regionalfernsehkkanäle in Europa (Stand Ende 2015)

	ö-re Regional- sender (Bundes- staaten)	Private Regional- sender (Bundes- staaten)	ö-re Regional- sender / -fenster	Private Regional- sender /-fenster	Misch- finanzie- rung	ö-re Lokal- sender/ Städte/ Gemein- den	Private Lokal- kanäle	Mis- ch- fi- nan- zie- run- g lo- kal	„Of- fene Kanä- le“, zivil- ge- sell- sche liche Kanä- le/ ge- mein- nützi- ge
AT			9	6		1	79		1
BA	2					12	39		
BE	8				12		12		
BG			4	44 ⁽¹⁾					
CH	12			4			14		
CY							2		
CZ			2	12			43		
DE	9		24	15		1	176		27
DK			8	3		7	229		
EE				3					
ES	25	31	19	4		72	394 ⁽²⁾		
FI			1 (schwe- disch) 10 Fenster				44		
FR			24 Fenster (+ 9 übersee- ische Regional- kanäle)			60	92	22	
GB	6		12	13				20	
GR			1	33			48		
HU			2			105 ⁽³⁾	383 ⁽³⁾		25
HR								20	
IE									3



IT			22	68 ⁽²⁾			1800		
LT							40		
LU				2					
LV				6			25		
ME			3				7		
MK				11			29		
NL			13	23		206	29		
NO			11				33		
PL			16				218		
PT			2 regionale übersee- ische				1		
RO			5	12			315		
RU			27	546		195	1099	5	
SE			21				68		13
SI			2	22			19		
SK				46			110		
TR				23			214		

Quelle: Datenbank MAVISE (ohne HD-Versionen von Kanälen), Listen der Regulierer, Websites der Sender, CIRCOM

- (1) Unklar, ob Sender öffentlich-rechtlich oder privat sind
- (2) Geschätzte Zahlen (gestützt auf Markt- oder Regulierungsdaten)
- (3) Unklar, ob Sender lokal oder regional sind



Teil 2 – Regional- und Lokalrundfunk in ausgewählten Ländern





5. Deutschland

Gianna Iacino, EMR

5.1. Einführung

Regionale Medien spielen in Deutschland insbesondere im Bereich der Vielfaltssicherung eine herausragende Bedeutung. Im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) finden sich namentlich vier wichtige Vorschriften zur Förderung regionaler Medien.¹⁴⁶ Die Regelungen betreffen Regionalfenster, regionale Werbung in bundesweit verbreiteten Programmen, die Möglichkeit zur Werb liberalisierung für regionale und lokale Fernsehveranstalter und die Belegung von Plattformen. Die Regelung zu regionaler Werbung in bundesweit ausgestrahlten Programmen wurde aufgrund einer umstrittenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) in den RStV eingeführt. Das Verfahren, das zu dieser Änderung geführt hat soll im Folgenden näher beleuchtet werden. Aber auch im Bereich der Regionalfenster hat es in jüngerer Zeit rechtliche Auseinandersetzungen zu Fragen der Verfahrensvorschriften sowie der Verfassungsmäßigkeit der Verpflichtung zur Ausstrahlung von Regionalfenstern gegeben, die im Folgenden erläutert werden sollen.

5.2. Rechtsrahmen

Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk liegt in Deutschland bei den Ländern (Art. 30, 70 Abs. 1 GG).¹⁴⁷ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist durch Landesrundfunkgesetze und der private Rundfunk durch Landesmediengesetze geregelt. Beide sind zusätzlich durch Staatsverträge aller 16 oder einzelner Länder geregelt. Zulassungen für landesweite, regionale und lokale Rundfunkprogramme müssen bei der entsprechenden Landesmedienanstalt beantragt werden. Um einheitliche Regeln für bundesweit ausgestrahlte Rundfunkprogramme aufzustellen, haben die Bundesländer mehrere Staatsverträge zur Regelung des Rundfunks geschlossen, u. a. den RStV. Er regelt die Zulassung von bundesweiten Rundfunkprogrammen. Hierbei enthält er einige Regelungen

¹⁴⁶Rundfunkstaatsvertrag in konsolidierter Fassung vom 01. Januar 2016,

http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/RStV_18.pdf.

¹⁴⁷ BVerfGE v. 28.02.1961, Az.: 2 BvG 1/30 u. 2/60.



zur Förderung regionaler Programme. In den beiden reichweitenstärksten bundesweit verbreiteten privaten Fernsehvollprogrammen sind Regionalfenster aufzunehmen (§ 25 Abs. 4 RStV), regionale Werbung in bundesweit verbreiteten Programmen ist im jeweiligen Bundesland nur mit gesonderter, landesrechtlicher Zulassung möglich (§ 7 Abs. 11 RStV); die Länder können für lokale und private Fernsehprogramme gelockerte Werberegeln erlassen (§ 46a RStV) und es bestehen «Must carry»-Regelungen für Plattformbetreiber, die u. a. auch private Fernsehprogramme mit Regionalfenstern umfassen (§ 52b Abs. 1 Nr. 1 RStV). Diese Vorschriften dienen der Vielfaltssicherung in bundesweit ausgestrahlten Programmen.

5.2.1. Regionalfensterprogramme

Regionalfensterprogramme sind in § 2 Abs. 2 Nr. 6 RStV legal definiert: „Ein Regionalfensterprogramm ist ein zeitlich und räumlich begrenztes Rundfunkprogramm mit im Wesentlichen regionalen Inhalten im Rahmen eines Hauptprogramms.“ Die Pflicht zur Aufnahme von Regionalfenstern ist in § 25 Abs. 4 RStV geregelt: Die beiden reichweitenstärksten, bundesweit verbreiteten Fernsehvollprogramme müssen Regionalfenster zur Darstellung der Ereignisse des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens aufnehmen. Hierbei muss die redaktionelle Unabhängigkeit des Fensterprogrammveranstalters gewährleistet sein. Die Finanzierung des Fensterprogramms ist durch den Hauptprogrammveranstalter sicherzustellen.

Die Reichweitenstärke der Programme bestimmt sich nach den Zuschaueranteilen. Diese werden durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) der Landesmedienanstalten ermittelt (§ 27 RStV).

Zur Förderung regionaler Vielfalt trägt auch bei, dass bei der Berechnung des Zuschaueranteils, der vielfaltssichernde Maßnahmen bei Erreichen vorherrschender Meinungsmacht eines Unternehmens auslöst, nach § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV vom tatsächlichen Zuschaueranteil zwei Prozentpunkte in Abzug kommen, wenn in dem dem Unternehmen zurechenbaren Vollprogramm mit dem höchsten Zuschaueranteil Fensterprogramme gemäß § 25 Abs. 4 RStV aufgenommen sind.

5.2.2. Regionalisierte Werbung

Seit Inkrafttreten des 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrages¹⁴⁸ am 01. Januar 2016 ist im RStV ausdrücklich geregelt, dass Werbung Teil des Programms ist (§ 7 Abs. 2 S. 1 RStV). Die bundesweite Sendelizenz ermächtigt den Programmveranstalter lediglich zur Ausstrahlung bundesweiten Programms. Die Ausstrahlung regionaler Werbung ist also von einer bundesweiten Sendelizenz nicht umfasst. Dies ergibt sich ausdrücklich aus dem ebenfalls neu eingeführten § 7 Abs. 11 RStV. Möchte der Veranstalter eines bundesweiten Programms regionale Werbung ausstrahlen, muss er zusätzlich eine entsprechende Zulassung bei der zuständigen Landesmedienanstalt beantragen. Der RStV überlässt aber die Entscheidung, ob die Zulassung der Ausstrahlung regionaler Werbung in einem bundesweiten Programm überhaupt möglich sein soll, den Ländern. Sieht das Landesrecht eine solche Möglichkeit nicht vor, kann in diesem Land keine regionale Werbung innerhalb des bundesweiten Programms erfolgen.

¹⁴⁸ 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 22. Juni 2015,

http://www.medienpolitik.net/wp-content/uploads/2016/01/20150714_18_RdfkStV-1.pdf.



Vor der Änderung des RStV gab es keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur regionalisierten Werbung in bundesweiten Programmen. Ein umstrittenes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2014 erklärte regionalisierte Werbung in bundesweiten Programmen für zulässig und provozierte somit die entsprechenden Änderungen im RStV.¹⁴⁹

5.2.3. Werberechtliche Öffnungsklausel

Eine weitere wichtige werberechtliche Vorschrift des RStV zur Förderung der Medienvielfalt durch regionale Medien stellt § 46a RStV dar. Danach können für regionale und lokale private Fernsehprogramme nach Landesrecht abweichende Regelungen getroffen werden

- a) von der Anrechnung der Split-Screen-Werbung auf die Werbezeit nach § 7 Abs. 4 Satz 2 RStV,
- b) von der Regelung in § 7a Abs. 3 RStV, dass Filme, Kinofilme und Nachrichtensendungen grundsätzlich nur einmal innerhalb von 30 Minuten unterbrochen werden dürfen und
- c) von der Regelung in § 45 Abs. 1 RStV, dass der Anteil an Sendezeit für Fernsehwerbespots und Teleshopping-Spots innerhalb einer Stunde 20 Prozent nicht überschreiten darf.

Von dieser Öffnungsklausel, die eine verbesserte Refinanzierung regionaler und lokaler privater Fernsehprogramme ermöglicht, haben einige Länder wie z.B. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland Gebrauch gemacht.

5.2.4. Plattformbelegung

Eine weitere wichtige Vorschrift des RStV zur Förderung der Medienvielfalt durch regionale Medien ist die Vorschrift zur Plattformbelegung in § 52b RStV. Nach dieser Vorschrift fallen nicht nur die gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme in den Must-Carry-Bereich (§ 52 b Abs. 1 Nr. 1 lit a RStV), sondern auch die privaten Programme, die gemäß der Verpflichtung aus § 25 RStV Regionalfenster enthalten (§ 52b Abs. 1 Nr. 1 lit b RStV) und regionale und lokale Programme sowie offene Kanäle (§ 52b Abs. 1 Nr. 1 lit c RStV). Die Vorschriften des § 52 b RStV gelten technologieneutral für alle Plattformen seit Inkrafttreten des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages am 01. September 2008.

5.3. Marktübersicht

Der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) gehören neun Landesrundfunkanstalten an. Neben Anstalten, deren Anstaltsgebiet wie in Bayern (BR), in Bremen (RB), in Hessen (HR), in Nordrhein-Westfalen (WDR)

¹⁴⁹ Siehe Abschnitt 5.4.1 dieser Veröffentlichung.



und im Saarland (SR) dem Gebiet eines Bundeslandes entspricht, gibt es vier Mehrländeranstalten (Mitteldeutscher Rundfunk - MDR, Norddeutscher Rundfunk - NDR, Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) und Südwestrundfunk (SWR). Regionale Informationen erfolgen in den ARD-Anstalten zum einen in deren Hörfunkprogrammen, zum anderen in den Dritten Fernsehprogrammen. Dabei kennen die Mehrländeranstalten insoweit auch regionale Auseinandersetzungen.

Auch im Bereich des privaten Rundfunks besteht eine große Vielfalt regionaler Programmangebote: Derzeit gibt es 15 landesweite Vollprogramme und 121 lokale/regionale Vollprogramme sowie 27 Spartenprogramme und zwei Ausbildungs- und Fortbildungskanäle. Darüber hinaus gibt es 40 Programme mit einer Reichweite von weniger als 10.000 Haushalten, 12 Programme in kleinen Breitbandkabelnetzen und neun lokale Internet-TV. Neben den Fenstern in bundesweiten Programmen gibt es 15 landesweite Fenster und ein lokales Fenster. Eine nach Bundesländern aufgeteilte Zusammenstellung aller Programme und Fenster findet sich auf der Webseite der Landesmedienanstalten.¹⁵⁰

5.4. Aktuelle Entwicklungen

5.4.1. Die Entscheidung des BVerwG zur regionalisierten Werbung und ihre Folgen

Alleiniger Grund für den Erlass des 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrags ist die Einführung der Regeln zur regionalisierten Werbung in bundesweiten Programmen. Anlass für die Einführung der Regeln war der Versuch des TV-Konzerns ProSiebenSat.1 regionalisierte Werbung in seinen bundesweit verbreiteten Programmen Sat.1, ProSieben und Kabel 1 auszustrahlen.¹⁵¹ Der Konzern wollte durch das dezentrale Auseinanderschalten der Werbung neue regionale Werbemärkte erschließen. Dem Konzern zufolge umfasste seine bundesweite Sendelizenz auch die Ausstrahlung regionalisierter Werbung. Sollte die für das Programm ProSieben zuständige Landesmedienanstalt Berlin-Brandenburg davon ausgehen, dass regionalisierte Werbung nicht von der bundesweiten Sendelizenz umfasst sei, so stehe dem Konzern jedenfalls ein Anspruch auf entsprechende Erweiterung der bestehenden Sendelizenz zu. Die Landesmedienanstalt folgte der Argumentation des TV-Konzerns nicht und untersagte die Ausstrahlung der regionalisierten Werbung. Das sodann vom TV-Konzern angerufene Verwaltungsgericht Berlin gab der Landesmedienanstalt mit Urteil vom 26. September 2013 (Az.: VG 27 K 231.12) recht und stellte fest, dass regionalisierte Werbung nicht von der bundesweiten Sendeerlaubnis gemäß § 20a RStV umfasst sei. Werbung sei Teil des Programms und eine bundesweite Sendelizenz erlaube lediglich die Ausstrahlung bundesweiten Programms. Zudem habe der Konzern auch keinen Anspruch auf Erweiterung seiner Sendeerlaubnis, da es hierfür bereits an einer Rechtsgrundlage fehle.¹⁵²

¹⁵⁰ TV-Verzeichnis der Medienanstalten, Stand April 2015,

http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/ALM-Jahrbuch/Jahrbuch_2015/Verzeichnis_Fernsehen.pdf.

¹⁵¹ Vorblatt zum Entwurf des Achtzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, I. Wesentlicher Inhalt des Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages,

http://www.medienpolitik.net/wp-content/uploads/2016/01/20150714_18_RdfkStV-1.pdf.

¹⁵² Verwaltungsgericht Berlin, Entscheidung vom 26. September 2013, <https://openjur.de/u/674779.html>. Siehe Matzneller P., „VG Berlin untersagt regionale Auseinanderschaltung von Werbung in bundesweit empfangbarem Programm“, IRIS 2013-10/1/18,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/10/article18.de.html>.



Gegen dieses Urteil wandte sich ProSiebenSat.1 mit einer Sprungrevision an das Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesverwaltungsgericht folgte der Entscheidung der Vorinstanz nicht und entschied mit Urteil vom 17. Dezember 2014 (6 C 32/13), dass die Ausstrahlung regionalisierter Werbung in bundesweiten Programmen zulässig sei. Werbung sei nicht Teil des Programms, lediglich redaktionelle Inhalte gehörten zum Programm. Der RStV enthalte auch keine Regelungen, die die Verbreitung von Werbung regional einschränke.¹⁵³

Im Vorblatt des 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird deutlich gemacht, dass das Vorhaben des Konzerns ProSiebenSat.1, regionalisierte Werbung auszustrahlen, von den Ländern „ganz überwiegend kritisch“ bewertet wurde, „weil mit diesem Vorhaben dem lokalen und regionalen Rundfunk sowie der Presse die Werbemärkte streitig gemacht werden.“ Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, derartige regionalisierte Werbung zuzulassen, wurde zum Anlass genommen, „eine ausdrückliche Regelung zur nichtbundesweiten Verbreitung von Werbung in den RStV aufzunehmen.“¹⁵⁴ Der Rundfunkstaatsvertrag regelt nun ausdrücklich, dass Werbung Teil des Programms ist (§ 7 Abs. 2 S.1 RStV) und dass es den Ländern vorbehalten, ist regionalisierte Werbung in bundesweiten Programmen zuzulassen und entsprechende gesonderte landesrechtliche Zulassungen zu erteilen (§ 7 Abs. 11 RStV).

Niedersachsen stellte in einer Protokollerklärung zum Staatsvertrag klar, dass es von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen werde. Auch im Entwurf des Koalitionsvertrages der in Baden-Württemberg am 13. März 2016 neu gewählten Landesregierung findet sich ein Passus zur regionalisierten Werbung: Die Regierung möchte von der Möglichkeit, regionalisierte Werbung in bundesweiten Programmen zuzulassen, keinen Gebrauch machen, um die regionalen Werbemärkte für regionale Medien zu erhalten.¹⁵⁵ In den Koalitionsverträgen der ebenfalls im Frühjahr 2016 neu gewählten Landesregierungen von Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz findet sich dagegen keine Aussage zur Zulassung regionalisierter Werbung in bundesweiten Programmen.¹⁵⁶

5.4.2. Regionalfenster: Verfahrensvorschriften und Verfassungsmäßigkeit

Auch im Bereich der Regionalfenster ist es kürzlich zu zwei interessanten Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Kassel bzw. des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße gekommen, die sich u. a. mit der Frage der für die Auswahl von Regionalfenstern einschlägigen Verfahrensvorschriften befassen.

Die Fernsehproduktionsgesellschaft TV Illa GmbH & Co. KG veranstaltet Regionalfensterprogramme im Sinne von § 25 Abs. 4 RStV für Hessen und Rheinland-Pfalz im bundesweit verbreiteten privaten Vollprogramm Sat.1. TV Illa beantragte bei den jeweils zuständigen Landesmedienanstalten, der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue

¹⁵³ Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 17. Dezember 2014,

<http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=171214U6C32.13.0>. Siehe Matzneller, P., „BVerwG erlaubt regionalisierte Werbung eines bundesweiten Fernsehsenders, IRIS 2015, 3:1/8, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/3/article8.de.html>.

¹⁵⁴ Vorblatt zum Entwurf des Achtzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, I. Wesentlicher Inhalt des Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages.

¹⁵⁵ Entwurf des Koalitionsvertrages der Regierung Baden-Württemberg für 2016-2021, S. 45,

<https://www.gruene-bw.de/app/uploads/2016/05/GrueneBW-Koalitionsvertrag-2016-Entwurf.pdf>.

¹⁵⁶ Koalitionsvertrag der Regierung Sachsen-Anhalt für 2016-2021,

<http://www.mz-web.de/blob/23921574/f65903fdc8422613acbf092fe555830d/d-vertrag-200416-data.pdf>. Koalitionsvertrag der Regierung Rheinland-Pfalz für 2016-2021, <http://www.swr.de/-/id=17318942/property=download/nid=1682/ab664b/index.pdf>.



Medien (LPR) und der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK) eine Verlängerung der Zulassung als Regionalfensterprogramm, die in beiden Fällen gewährt wurde. Nach erfolglosen Widerspruchsverfahren erhob Sat.1 in beiden Fällen Klage mit der Begründung, der Zulassungsbescheid sei aufgrund formeller und materieller Fehler rechtswidrig. Der Erteilung der Zulassungen hätte ein Ausschreibungsverfahren nach § 31 Abs. 4 RStV vorausgehen müssen. Zudem stelle die Pflicht, Regionalfensterprogramme zu finanzieren, eine nicht mit der in Art. 5 Grundgesetz verankerten Rundfunkfreiheit vereinbarungsfähige Sonderabgabe dar.

§ 31 Abs. 4 RStV enthält eine Verfahrensregel für Sendezeiten für unabhängige Dritte dar. Erreicht ein Veranstalter ein Zuschaueranteil von 10 Prozent, so ist er verpflichtet, Sendezeit für unabhängige Dritte einzuräumen (§ 26 Abs. 5 RStV). § 31 Abs. 4 RStV sieht vor, dass Fensterprogramme für unabhängige Dritte durch die zuständige Landesmedienanstalt ausgeschrieben werden. Die eingehenden Anträge müssen auf ihre Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Staatsvertrages und dem einschlägigen Landesrecht überprüft werden. Zunächst soll versucht werden eine Auswahl eines zulassungsfähigen Fensterprogramms im Einvernehmen mit dem Hauptprogrammveranstalter zu treffen. Kann keine Einigung erzielt werden, wählt die Landesmedienanstalt denjenigen Bewerber aus, der den größtmöglichen Beitrag zur Vielfalt im Programm des Hauptveranstalters erwarten lässt.

Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße wies die Klage mit Urteil vom 1. März 2016 (Az.: 5 K 977/14.NW) ab. Das Gericht stellte fest, dass die Verfahrensregeln für unabhängige Dritte nicht auf Regionalfensterprogramme anzuwenden seien und die Landesmedienanstalt deshalb nicht zur Durchführung einer Ausschreibung verpflichtet gewesen. Weder § 25 Abs. 4 S. 1 RStV, der zur Ausstrahlung von Regionalfensterprogrammen verpflichtet, noch § 25 Abs. 4 S. 4 RStV, der zur Finanzierung des Regionalfensterprogramms verpflichtete, verstoße gegen die im Grundgesetz verankerte Rundfunkfreiheit.¹⁵⁷

Ebenso entschied das Verwaltungsgericht Kassel bereits mit Urteil vom 1. Dezember 2015 (Az.: 1 K 618/13.KS). In einer kurzen mündlichen Begründung stellte das Gericht fest, dass der Zulassungsbescheid weder materiell noch formell zu beanstanden sei.¹⁵⁸ In beiden Verfahren ist die Berufung zum Oberverwaltungsgericht zugelassen.

5.5. Ausblick

Nach Inkrafttreten des 18. RStV bleibt abzuwarten, welche Bundesländer von der Kompetenz regionale Werbung zuzulassen Gebrauch machen werden. Da die Änderung des RStV darauf zurückzuführen ist, dass die Länder dem Vorhaben regionalisierte Werbung einzuführen „ganz überwiegend kritisch“ gegenüberstehen, zeichnet sich derzeit noch nicht ab, ob überhaupt ein Bundesland von dieser Kompetenz Gebrauch machen wird. Sollte es aber dazu kommen, so muss wohl mit einem entsprechenden Antrag eines bundesweiten Programms und der Einführung regionaler Werbung gerechnet werden: Zu groß ist die Hoffnung, durch die Erschließung regionaler

¹⁵⁷ Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Entscheidung vom 1. März 2016,

<http://www2.miv.rlp.de/icc/justiz/nav/613/binarywriterservlet?imgUid=af3104e2-a318-1451-8b8f-960602e4e271&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>.

¹⁵⁸ Verwaltungsgericht Kassel, Entscheidung vom 1. Dezember 2015, Pressemitteilung des Gerichts: https://vg-kassel-justiz.hessen.de/irj/VG_Kassel_Internet?rid=HMdJ_15/VG_Kassel_Internet/sub/d3a/d3a1d4f4-fba3-1517-9cda-a2b417c0cf46,,11111111-2222-3333-4444-100000005003%26overview=true.htm. Siehe Beckendorf I., „Pflicht zur Ausstrahlung eines Regionalprogramms durch privaten TV-Sender“, IRIS 2016-3:1/7, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/3/article7.en.html>.



Werbemärkte höhere Werbeeinahmen zu erzielen. Ein entsprechend hoher Verlust von Werbeeinahmen könnte dann für regionale Medien eintreten – mit negativen Konsequenzen für die Medienvielfalt.





6. Italien

Francesca Pellicanò, AGCOM¹⁵⁹

6.1. Allgemeine Einführung

Der Ansatz des italienischen audiovisuellen Sektors in Bezug auf lokale audiovisuelle Mediendienste¹⁶⁰ entpuppt sich im Vergleich zu anderen europäischen Staaten als recht ungewöhnlich.

- Lokalfernsehsender spielen in Italien seit Beginn ihrer Aktivitäten eine wichtige Rolle, die durch das Urteil Nr. 202 des Verfassungsgerichtshofs im Jahr 1976 auch offiziell anerkannt wurde: Das Urteil erklärte das staatliche Rundfunkmonopol für verfassungswidrig.
- Seitdem ist die Zahl der Sender in den Regionen und Ballungsgebieten kontinuierlich gestiegen. Wurde sie während der analogen Ära bereits auf über 500 geschätzt, so kam es nach der Digitalumstellung zu einer exponentiellen Vervielfachung auf mittlerweile über 3.000 Angebote (einschließlich der Timeshift-Kanäle und der Weiterverbreitung in andere lokale Gebiete) und auf fast sechs pro Multiplex.
- Mehrere Faktoren haben zu den negativen Trends bei Zuschauerzahlen und Werbeinvestitionen beigetragen, unter denen die lokalen Medien seit einiger Zeit leiden, darunter die Analogabschaltung von 2012, auf die ein neuer Plan für die Zuweisung der Positionen der logischen Kanalsortierung (LCN) folgte, sowie die steigende Popularität neuer Nischen- und Spartenkanäle im DVB-T-Bereich und von On-Demand-Diensten. Die enge Verbindung zwischen den regionalen Medien und den betreffenden Territorien gilt trotzdem noch immer als entscheidender Vorteil bei der Steigerung der Informationsvielfalt.

¹⁵⁹ Die in diesem Skript geäußerten Meinungen sind diejenigen der Verfasserin und entsprechen nicht unbedingt der Position der Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

¹⁶⁰ Da es audiovisuelle Mediendienste in Italien nicht nur auf der regionalen Ebene gibt, sondern auch auf der Provinzebene, ist es sinnvoll, sie insgesamt als „lokale Medien“ zu bezeichnen.



6.2. Der rechtliche Rahmen: der „lokale Bereich“ und das Grundprinzip der Tätigkeit lokaler Medien

Die italienischen Institutionen mit den meisten Kompetenzen in Bezug auf lokale Medien sind das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung,¹⁶¹ die *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (italienische Regulierungsbehörde – AGCOM) und die Regionalkomitees für Kommunikation (Co.Re.Com.), die in den Regionalverwaltungen verankert sind, ihre Aufgaben jedoch auf Basis der von der AGCOM delegierten Kompetenzen erfüllen.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe z des italienischen AVMD-Gesetzes¹⁶² definiert den Begriff „lokaler Rundfunkbereich“ als die Ausübung einer Rundfunk­tätigkeit in bis zu zehn territorialen Gebieten, auch wenn diese nicht aneinander angrenzen, solange die Sendereichweite 50 % der italienischen Bevölkerung nicht übersteigt. Das Gesetz stellt auch klar, dass die Rundfunk­­tätigkeit in Fällen, in denen es sich bei dem Bereich um eine „Region“ oder „Provinz“ handelt, auf diesen territorialen Bereich begrenzt ist und die Grenzen der betreffenden Region oder Provinz nicht überschreiten darf.

Artikel 8 des AVMD-Gesetzes würdigt die Bedeutung der lokalen Medien für die Aufwertung und Verbreitung der regionalen und lokalen Kultur im Rahmen der politischen, kulturellen und sprachlichen Einheit und enthält einige Bestimmungen zum Schutz gesetzlich anerkannter sprachlicher Minderheiten. In Absatz 2 desselben Artikels betont der Gesetzgeber den Schutz der regionalen und lokalen Mediendienste, die das italienische System audiovisueller Medien anbietet.

Insbesondere führt das Gesetz eine spezielle Garantie für lokale Medien ein, indem es bestimmt, dass der nationale Plan zur Zuweisung der digitalen terrestrischen Frequenzen ein Drittel der Übertragungskapazität für sie reservieren muss. Die Verabschiedung dieses Plans ist nach dem Gesetz Aufgabe der AGCOM, die ihn den Regionen vorzulegen hat, basierend auf dem Standort der Einrichtungen. Um den Schutz der Sprachminderheiten sicherzustellen, müssen die Autonomen Regionen Aostatal und Friaul-Julisch Venetien sowie die Autonomen Provinzen Trient und Bozen dem Plan zustimmen.

Jede Region muss der AGCOM innerhalb von 30 Tagen ihre Stellungnahme zusenden; erfolgt diese nicht, gilt der Plan als angenommen. Seit der gesetzlichen Festlegung des Abschalttermins (2012) im Jahr 2008¹⁶³ hat das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung das Staatsgebiet in sechzehn technische Bereiche unterteilt und für jede Region den Termin für die Digitalumstellung bestimmt. In den beiden Folgejahren verabschiedete die AGCOM schrittweise die einzelnen regionalen Pläne für die Zuweisung der Frequenzen.

Der AGCOM-Regulierung zum digitalen terrestrischen Fernsehen¹⁶⁴ zufolge kann ein einzelner Antragsteller keine Sendegenehmigung für mehr als 20 % der lokalen Fernsehprogramme in derselben Region/Provinz erhalten, und der lokale Hörfunk darf maximal 15 Millionen Bewohner versorgen.

¹⁶¹ Seit 2008 übernimmt das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung die Kompetenzen des abgeschafften Ministeriums für Kommunikation.

¹⁶² Dies bezieht sich auf das Gesetzesdekret Nr. 177/2005, geändert 2010, 2012 und 2015, das auch den nationalen Rechtsrahmen zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie darstellt.

¹⁶³ Siehe Gesetz Nr. 222/2007 zur Aktualisierung des wiederholt geänderten Gesetzes Nr. 66/2001.

¹⁶⁴ Beschluss Nr. 353/11/CONS.



6.3. Regulierungsüberblick, Markt und Finanzierung des Sektors

Um die Positionen der Kanäle zu regeln, führte der Gesetzgeber eine spezifische Bestimmung ein, mit der er die Möglichkeit einer effizienten Frequenznutzung nach der Abschaltung im Jahr 2012 erhöhte. Nach Artikel 32 des italienischen AVMD-Gesetzes muss die AGCOM eine Verordnung über die logische Kanalsortierung (LCN) verabschieden, um gleiche, transparente und diskriminierungsfreie Bedingungen für die Positionierung der Kanäle bei der automatischen Sortierung sicherzustellen. Nach Absprache mit den betroffenen Interessenträgern darf die AGCOM den Plan ändern, um dessen Vereinbarkeit mit der Marktentwicklung zu gewährleisten. Derselbe Artikel bestätigt auch das Recht der Nutzer, die Reihenfolge der Kanäle auf der digitalen terrestrischen Plattform in ihren Geräten anzupassen und zu personalisieren. Artikel 32 Absatz 2 enthält die allgemeinen Grundsätze, an die sich die AGCOM halten muss.¹⁶⁵

Gemäß diesen Bestimmungen und nach einer öffentlichen Konsultation mit den Interessenträgern verabschiedete die AGCOM mit dem Beschluss Nr. 366/10/CONS einen LCN-Plan, der den (früher analogen) Vollprogrammen die Nummern 1 bis 9 zuwies, während lokale Kanäle die Nummern 10 bis 19 und 71 bis 99 erhielten. Der Plan steht im Mittelpunkt eines langen Gerichtsverfahrens, dessen neueste Entwicklungen in Abschnitt 6.5 erörtert werden.

Ähnlich wie die meisten Industrie- und Produktionsbereiche in Italien, insbesondere die kleinen und mittelgroßen Unternehmen, hat auch der lokale Rundfunk zwangsläufig unter der Wirtschaftskrise gelitten. Diese führte zu einem stetigen Rückgang des Verkaufs von Werbung, besonders angesichts der Verschärfung des Wettbewerbs durch die Entwicklung des audiovisuellen Mediensektors in Italien, wodurch für den noch immer im Wandel befindlichen Markt ein weiteres wirtschaftliches Problem hinzukam.

Die Bedeutung, die der Gesetzgeber den Aktivitäten lokaler Medien beimisst, zeigt sich in der Praxis am Bestehen einer Vielzahl von Finanzierungsformen auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene.

Auf der staatlichen Ebene gibt es zurzeit drei Finanzierungsmethoden: Fördermaßnahmen, Erstattungen und Erleichterungen sowie andere Formen der Beihilfe. In der ersten Kategorie legt ein Erlass des Ministeriums seit den 1990er Jahren Kriterien für die Zuweisung jährlicher Beitragsmittel zu den lokalen Medien fest. Das Ministerium veröffentlicht jedes Jahr bis zum 31. Januar eine Bekanntmachung, in der die Bedingungen und Modalitäten für die Zuweisung der Finanzierungsmaßnahmen festgelegt sind. Um die Zuweisung zu erhalten, muss ein Lokalsender die Selbstregulierungsregelungen zum Teleshopping und zum Jugendschutz unterzeichnet und die Steuern und Beiträge für seine Angestellten bezahlt haben. Außerdem darf kein Insolvenzverfahren gegen ihn bestehen. Der jährliche Finanzierungsbetrag wird vom Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung anhand des Standorts des Senders festgelegt. Die Co.re.com. verabschieden dagegen eine Rangliste anhand vorab festgelegter Kriterien. In den letzten Jahren wurden aufgrund der Überprüfung der Ausgaben erhebliche Kürzungen dieser Beträge beschlossen.

Die zweite Beitragsform besteht aus einer Teilerstattung (80 %) der Aufwendungen für Abonnements von Informationsdiensten, der Senkung von Telefongebühren und anderen

¹⁶⁵ Diese Grundsätze und Kriterien sind a) die Benutzerfreundlichkeit des LCN-Plans, b) die Berücksichtigung der Benutzergewohnheiten, insbesondere in Bezug auf die (früher analogen) Vollprogramme, c) die Zuweisung der LCN-Position der landesweiten Kanäle nach Genre (Semi-Vollprogramm, Kinder-, Informations-, Kultur-, Sportprogramm), d) die Festlegung eines bestimmten Zahlenblocks für zahlungspflichtige audiovisuelle Mediendienste im DVB-T-Bereich, e) die Aufnahme der Möglichkeit, dass zwei Kanäle desselben Genres nach Unterrichtung der AGCOM und des zuständigen Ministeriums ihre Positionen tauschen, in die Nutzungsbedingungen der Nummerierung, f) die Gewährleistung der Möglichkeit einer Revision des Plans auf Basis der Entwicklung des Marktes nach Absprache mit den betroffenen Interessenträgern.



Betriebskosten um 50 % und der Möglichkeit subventionierter Kredite für eine wirtschaftliche und produktive Umstrukturierung.

In Bezug auf andere Formen der Unterstützung lokaler Medien sieht das Gesetz die Möglichkeit von Beiträgen für die technologischen Innovationen und die Angemessenheit der Einrichtungen und Infrastrukturen sowie die Erstattung von Kosten bei Rundfunkbotschaften lokaler Medien im Rahmen von Wahlkämpfen vor.

Im Dezember 2015 erfolgte eine bedeutende Entwicklung: Das Parlament entschied, dass das oben beschriebene Finanzierungssystem durch die künftige Umsetzung der „Legge di stabilità 2016“ (des jährlich vom Parlament verabschiedeten Gesetzes zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit der finanziellen und wirtschaftlichen Stabilität) zurückgezogen wird.

Das Gesetz hat Änderungen am Regulierungsrahmen für die Rundfunkgebühren eingeführt. Ein Teil der Mehreinnahmen¹⁶⁶ ist, bis zum Höchstbetrag von EUR 50 Millionen, für einen neu eingerichteten „Finanzierungsfonds für den Pluralismus und die Innovation der Information“ bestimmt. Der Fonds wird für lokale Medien als Ersatz des bisherigen Systems bestimmt sein und auf der Grundlage eines Ministerialerlasses operieren, der zum Zeitpunkt der vorliegenden Veröffentlichung noch nicht verabschiedet war. Zu diesem Zweck hat das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung „Entwurfsrichtlinien für die Verordnung zu Kriterien und Verfahren für die Zuweisung von Mitteln an lokale Fernseh- und Hörfunksender“¹⁶⁷ herausgegeben und im Juni 2016 eine öffentliche Konsultation dazu gestartet. Der Fonds soll die Erreichung von Zielen von öffentlichem Interesse fördern, etwa die Förderung der Informationsvielfalt, die Stützung der Beschäftigung in der Branche, die Verbesserung der Qualität von Rundfunkinhalten sowie Anreize zur Nutzung innovativer Technologien.

In Bezug auf die regionale Finanzierung ist jede Region berechtigt, regionale Gesetze zu verabschieden,¹⁶⁸ die nachhaltige Maßnahmen zugunsten der lokalen Medien vorsehen, insbesondere in Bezug auf Beiträge zu den Kosten für Installation und Betrieb der Einrichtungen.

6.4. Ein spezifischer Aspekt des italienischen Systems: der „öffentlich-rechtliche Regionalrundfunk“

Das AVMD-Gesetz nennt auch die spezifischen Pflichten der RAI, des öffentlich-rechtlichen Senders, darunter auch Aufgaben im Zusammenhang mit den lokalen Medien.

Der Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Italien besteht aus mehreren gesetzlichen Bestimmungen¹⁶⁹, nach denen ein Konzessionär auf der Grundlage eines Vertrags über 20 Jahre zwischen dem Staat, vertreten durch das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, und

¹⁶⁶ Dies betrifft alle Einnahmen, die über die Schätzung im Haushaltsplan hinausgehen.

¹⁶⁷ Abrufbar unter: http://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/linee_guida_contributi_emittenza_radio-tv_maggio_2016.pdf.

¹⁶⁸ Artikel 117 der italienischen Verfassung regelt die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Staat und den Regionen. Die allgemeine Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Regionen, während der Staat Gesetze nur zu den in der Verfassung genannten Themen erlassen kann. Die allgemeine Zuständigkeit für Kommunikationssysteme ist eine gemeinsame Zuständigkeit, d. h. die Regionen können im Rahmen des nationalen Rechts eigene regionale Gesetze verabschieden.

¹⁶⁹ Der größte Teil der Bestimmungen befindet sich im AVMD-Gesetz in den Artikeln 45 – 49 quarter, die im Dezember 2015 durch das obengenannte Stabilitätsgesetz geändert wurden. Andere bindende Bestimmungen finden sich im Gesetz Nr. 249/97 zur Gründung der AGCOM und zur Festlegung ihrer Zuständigkeiten, u. a. für den ÖRR, sowie in einigen Artikeln des Gesetzes Nr. 223/90 zu den Rundfunkgebühren, des Gesetzes Nr. 103/75 zum Recht auf Zugang zu den Programmen und zu den Sprachminderheiten sowie des Gesetzes Nr. 28/2000 zu den Pflichten in Bezug auf politische Kommunikation und Wahlkämpfe.



dem Sender, also der RAI, mit dem öffentlich-rechtlichen Dienst betraut wird. Der Vertrag stellt einen allgemeinen Rahmen dar, während weitere Bestimmungen zu Rechten und Pflichten des Konzessionärs im AVMD-Gesetz und in dem öffentlichen Dienstleistungsvertrag enthalten sind, der alle drei Jahre vom Ministerium und dem öffentlich-rechtlichen Sender auf der Grundlage der von der AGCOM festgelegten Leitlinien unterzeichnet wird. Der Dienstleistungsvertrag ist sehr konkret und detailliert und wird alle drei Jahre unter Berücksichtigung der Entwicklung des Marktes, des technologischen Fortschritts und der veränderten Bedürfnisse auf kultureller, nationaler und lokaler Ebene erneuert.

Das AVMD-Gesetz bestimmt ferner, dass der öffentlich-rechtliche Konzessionär seine Dienste nicht nur gemäß einem nationalen Vertrag mit dem Ministerium anbieten muss, sondern auch auf der Grundlage von Verträgen auf Regional- und – für die Autonomen Provinzen Trient und Bozen – Provinzebene. Dies gibt den lokalen Behörden die Möglichkeit, den lokalen öffentlich-rechtlichen Dienst an den effektiven Bedürfnissen des Sendegebiets auszurichten. Zudem können die Regionen mit der Verabschiedung von Gesetzen zu diesem Zweck auch spezifische öffentlich-rechtliche Aufgaben einführen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei der Verbreitung von Programmen für ein lokales Publikum erfüllen muss.

In Bezug auf Maßnahmen zu lokalen Medien enthält der Rahmen als Garantie für die sprachlichen Minderheiten die Verpflichtung, Fernseh- und Hörfunkprogramme für die Autonome Provinz Bozen in deutscher und ladinischer, für die Autonome Region Aostatal in französischer und für Friaul-Julisch Venetien in slowenischer Sprache zu senden. Darüber hinaus muss der öffentlich-rechtliche Sender regional organisiert sein, und zu seinen Pflichten gehören die Aufwertung und Entwicklung lokaler Produktionszentren, insbesondere für die Förderung lokaler Kulturen und Sprachen.

Ein spezieller Aspekt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Italien ist die gesetzliche und vertragliche Vorschrift, derzufolge er einen „angemessenen Informationsdienst auf Regional- und Provinzebene“ zu garantieren hat. Das Ziel dieser Vorschrift ist leicht zu verstehen: Die Verbreitung von Informationen über aktuelle Ereignisse im Sendegebiet gewährleistet eine umfassendere und besser informierte Bürgerbeteiligung.

Gemäß diesem Ziel muss einer der öffentlich-rechtlichen Sender, RAI3, in der täglichen Programmplanung spezifische Zeitfenster einplanen, in denen er lokale Informationen und Programme zu aktuellen lokalen Ereignissen ausstrahlt. Aufgrund der Gliederung der RAI im Sendegebiet, die die Präsenz regionaler Nachrichtenredaktionen erleichtert, reserviert der Kanal jeden Tag einen Teil seiner Sendezeit für lokale Informationen, wobei sich die Nachrichtenausgaben jeweils mit dem Sendegebiet und seinen spezifischen Themen beschäftigen. Konkret werden täglich drei Nachrichtenausgaben ausgestrahlt (um 14.00 Uhr, um 19.30 Uhr und nach Mitternacht), darunter spezielle Ausgaben für die Regionen und die Provinzen mit sprachlichen Minderheiten. Hinzu kommen tägliche Programme zu aktuellen lokalen Themen, lokale Pressespiegel, Wettervorhersagen, Debatten und aktuelle Informationen zu lokalen Kulturinitiativen.

Um sicherzustellen, dass lokale Informationen verbreitet werden und die Bürger die Möglichkeit haben, sich über aktuelle Themen aus ihrem Gebiet zu informieren, auch wenn sie sich selbst außerhalb dieses Gebiets befinden, werden die lokalen Nachrichtenausgaben der am dichtesten besiedelten Regionen abwechselnd im Rahmen der Satellitenübertragung von RAI3 ausgestrahlt.



6.5. Aktuelle Entwicklungen

Wie bereits erwähnt¹⁷⁰ gab es zum Plan für die logische Kanalsortierung verschiedene Urteile und Einsprüche. Das Gerichtsverfahren endete 2016 mit dem Urteil des italienischen Obersten Gerichtshofs. Im Jahr 2010 hatte ein Lokalsender gegen den Plan geklagt und seine teilweise Nichtigerklärung sowie die Zuweisung der Kanalpositionen 8 und 9 zu lokalen Medien gefordert. Das erstinstanzliche Verwaltungsgericht (Tribunale Amministrativo Regionale – TAR) wies den Einspruch zurück, doch das Oberverwaltungsgericht (Consiglio di Stato) erklärte den Plan 2012 für nichtig, hob das Urteil auf und forderte die AGCOM auf, einen neuen Plan zu verabschieden.

Die AGCOM leitete 2012 unverzüglich eine neue öffentliche Konsultation zu einem weiteren Regulierungsentwurf ein und genehmigte 2013 einen neuen LCN-Plan. Auch gegen den neuen Plan klagte ein Lokalsender, weil die Positionen 8 und 9 wieder nicht lokalen Medien zugewiesen wurden. Der Consiglio di Stato gab der Klage zunächst statt, doch die AGCOM und das italienische Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung legten Berufung beim italienischen Obersten Gerichtshof ein, der im Februar 2016 ein Urteil verkündete, in dem er sich den Positionen der Verwaltungen anschloss und den Plan für gültig erklärte.

Wie bereits ausgeführt, gehört es zu den Aufgaben der AGCOM, die Frequenzen für audiovisuelle Mediendienste auf der digitalen terrestrischen Plattform zu planen, um eine effiziente Zuweisung dieser knappen Ressource zu garantieren. Dabei war insbesondere der Plan zu beachten, den die regionale Funkkonferenz der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) 2006 in Genf festgelegt hatte.

Die mangelnde Einhaltung der etablierten Grundsätze hat dazu geführt, dass es vermehrt zu dem Problem kam, dass die italienischen Lokalmedien Dienste im Ausland störten und oft sogar die Signale des Rundfunks in Nachbarländern abdeckten. Diese Probleme veranlassten die italienische Regierung 2013 zur Verabschiedung eines Gesetzes¹⁷¹ mit Bestimmungen zur Beendigung der Störungen innerhalb einer bestimmten Frist. Zu den möglichen Abhilfemaßnahmen zählten die freiwillige Freigabe der Frequenzen durch die Benutzer und, wenn nötig, die zwangsweise Deaktivierung der Anlagen in Verbindung mit Bußgeldern. Die AGCOM hat diese gesetzliche Bestimmung umgesetzt, indem sie den nationalen Plan zur Zuweisung der Frequenzen mit dem Erlass Nr. 480/14/CONS änderte und die Störfrequenzen daraus strich.

Ferner wurden im „Legge di stabilità 2015“ (dem jährlich verabschiedeten Gesetz zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit der finanziellen und wirtschaftlichen Stabilität) neue Aufgaben für die Regulierungsbehörde in diesem Bereich festgelegt. Danach muss die AGCOM die Verteilung digitaler terrestrischer Frequenzen für lokale Medien ändern, wobei sie die Frequenzen zu nutzen hat, die Italien auf internationaler Ebene zugewiesen wurden und die nicht nationalen Netzbetreibern zugewiesen sind, die auf der DVB-T-Plattform senden. Nach dem Gesetz müssen diese Frequenzen als Übertragungskapazität für Anbieter lokaler audiovisueller Mediendienste verfügbar gemacht werden. Die Anbieter werden vom Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung ausgewählt, dessen Entscheidung anhand regionaler Listen getroffen wird.

Die AGCOM hat bei der Planung berücksichtigt, dass die neuen Netze pünktlich und effektiv nutzbar sein müssen und dass der Investitionsbedarf sinkt. Daher ist die Wiederverwendung derselben Frequenz in nicht benachbarten Gebieten zulässig, um Störungen zu vermeiden und erhöhte Übertragungskapazitäten für lokale Medien zu gewährleisten.

¹⁷⁰ Siehe Abschnitt 6.3.

¹⁷¹ Gesetzesdekret Nr. 145/2013, wie 2014 per Gesetz umgewandelt.



6.6. Fazit

Das Festhalten an Maßnahmen für Regional- und Provinzmedien könnte in einem zunehmend globalisierten Markt seltsam oder anachronistisch erscheinen, zumal in einem Bereich, der wie die audiovisuellen Mediendienste für kontinuierliche technologische Weiterentwicklung steht. Tatsächlich werden lokale Medien im Internetzeitalter relevanter denn je. Dies gilt ganz besonders in Italien, wo es aus historischen und geografischen Gründen und aufgrund des Vorhandenseins sprachlicher Minderheiten wichtig ist, die „Stimmen der Gebiete“, wie lokale Medien oft bezeichnet werden, beizubehalten. Aus diesem Grund ist spezifische Disziplin vonnöten, letztlich auch einschließlich der geeigneten politischen und regulatorischen Eingriffe, um ein höheres Maß an wirtschaftlicher und beruflicher Solidität zu fördern, durch das hochwertige Programme lokaler Medien zu erhalten, die als Dienst von allgemeinem Interesse betrachtet werden können.





7. Niederlande

Benjamin Selier, IViR

7.1. Allgemeine Einführung

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts haben Regionalsender in den Niederlanden begonnen, ihre aktuellen Strukturen zu entwickeln. Sie wurden allmählich zu einer eigenen Einheit innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, die vom Staat anerkannt und finanziert wurde. Die 13 Regionalsender begannen, aus 12 verschiedenen Regionen zu senden, und waren finanziell und inhaltlich in ihrer jeweiligen Region verwurzelt.¹⁷² Die 13 Regionalsender wurden alle in einer Stiftung – der Stiftung ROOS (*Stichting ROOS*)¹⁷³ – vereint, die allgemeine Grundsätze für die Sender entwickelt hat und in deren Namen bei politischen Angelegenheiten agiert und mit dem Personal der Regionalsender über allgemeine Arbeitsbedingungen verhandelt hat. Die Regionalsender bildeten den Verwaltungsrat der Stiftung ROOS. Trotz ihrer Kooperation in der Stiftung ROOS waren die Regionalsender im Wesentlichen eigenständige, unabhängige Einheiten, die sich mit der jeweiligen Region beschäftigten, ohne weitere Kooperation zwischen den verschiedenen Regionen.

Nach der niederländischen Parlamentswahl von 2012 nahm die neue Regierung eine gründliche Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in Angriff.¹⁷⁴ Die Restrukturierung betraf auch das regionale öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem. Geplant war die Gründung eines moderneren öffentlich-rechtlichen Regionalsenders. In einem Brief vom September 2015 informierte der Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft, Sander Dekker, das Parlament über einen dreistufigen Plan für eine finanzielle, programmbezogene und organisatorische Reform der öffentlich-rechtlichen Regionalsender. Um diese Veränderungen zu ermöglichen, musste der Staatssekretär das Mediengesetz 2008 (*Mediawet 2008*) ändern, unter dem die öffentlich-rechtlichen Regionalsender als gesetzlichem Rahmen operieren. Am 15. März 2016 verabschiedete

¹⁷² Van der Linden, C., *Media in stad en streek*, Otto Cramwinkel Uitgever 1993, 37-40.

¹⁷³ <http://www.roosrtv.nl/roosrtv/Over%20ROOS.html>.

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 400, Nr. 29,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/documenten/kamerstukken/2012/12/06/uitwerking-regeerakkoord-rutte-ii-onderdeel-media>.



der Senat schließlich die erforderlichen Änderungen des Mediengesetzes 2008.¹⁷⁵ Das vorliegende Kapitel beschreibt den betroffenen Rechtsrahmen, die wesentlichen Details des regionalen Rundfunkmarkts und spezifische Fragen zum regionalen Rundfunk in den Niederlanden. Zudem geht er auf die oben angesprochenen aktuellen Entwicklungen ein und gibt einen kurzen Überblick über die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen für den regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Niederlanden.

7.2. Rechtsrahmen

Wie oben ausgeführt, stellt das Mediengesetz 2008 den gesetzlichen Rahmen dar, unter dem die öffentlich-rechtlichen Regionalsender in den Niederlanden operieren. Es wurde im Jahr 2008 vom Parlament verabschiedet und trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Das Mediengesetz regelt den Zugang zum Rundfunksystem im Allgemeinen und legt die Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk fest, darunter die Pflicht zur Gewährleistung der Medienvielfalt. Zudem schafft das Gesetz die Rechtsgrundlage für Regionalsender, indem es erklärt, es gebe einen öffentlichen Medienauftrag (*publieke mediaopdracht*), der unter anderem darin bestehe, öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bereitzustellen. Die öffentlich-rechtlichen Sender sind rechtlich verpflichtet, Medieninhalte in den Bereichen allgemeine Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung anzubieten.¹⁷⁶

Am 15. März 2016 verabschiedete der Senat neue Änderungen am Mediengesetz 2008, um das regionale Rundfunksystem zu reformieren. Ziel des Staatssekretärs war, die administrative und finanzielle Verantwortung der Regionalsender auf die Zentralregierung zu übertragen und das Budget der Regionalsender um EUR 17 Millionen zu kürzen. Im Rahmen der Pläne, die öffentlich-rechtlichen Regionalsender effektiver und kostengünstiger zu organisieren, wurde im Zuge der Änderungen eine neue Kooperations- und Koordinationsstelle zur Umsetzung des öffentlichen Medienauftrags auf regionaler Ebene gegründet. Infolge dieser Änderungen wird die Stiftung ROOS in ihrer bisherigen Form abgeschafft; an ihrer Stelle wird eine neue vereinigte Organisation (*Regionale Publieke Omroep – RPO*)¹⁷⁷ geschaffen, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf regionaler Ebene zuständig ist. Der Minister hat angekündigt, dass die Stiftung ROOS transformiert werden soll, um diese Rolle zu übernehmen.¹⁷⁸ Im Gegensatz zu der bisherigen reinen Förderrolle der Stiftung ROOS wird es sich bei dieser neuen Stelle um eine zentralisierte Einrichtung handeln, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf regionaler Ebene rechtlich verantwortlich ist. Anstelle der 13 unabhängigen Sender wird der neue RPO für die Grundzüge des regionalen Rundfunks allein verantwortlich sein.

Das Mediengesetz regelt auch den kommerziellen Rundfunk. Die Regulierung entspricht im Wesentlichen den Mindestanforderungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Auf dieser Basis können Lizenzen für kommerziellen Hörfunk und kommerzielles Fernsehen vergeben

¹⁷⁵ Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Gesetz vom 16. März 2016 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 in Bezug auf die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes), https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=vk2sf5wvjz8.pdf.

¹⁷⁶ Artikel 2.1 Mediengesetz 2008.

¹⁷⁷ Kamerstukken II, 2015-2016, 32 827, Nr. 78,

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z15918&did=2015D32319.

¹⁷⁸ Kamerstukken II, 2015-2016, 32 827, Nr. 78,

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z15918&did=2015D32319.



werden. Für den kommerziellen Hörfunk wurden vier Frequenzen zur Verfügung gestellt. Für die Verbreitung von Fernsehen müssen die Sender eine eigene Vereinbarung mit den Verbreitern treffen (d. h. mit Kabelbetreibern, IPTV, T-DAB). Die Zahl der kommerziellen Hörfunk- und Fernsehstationen ist recht begrenzt.

7.3. Marktüberblick

Wie schon in der allgemeinen Einführung erwähnt, gibt es in den Niederlanden 13 öffentlich-rechtliche Regionalsender, die sich über die 12 Provinzen des Landes verteilen. Jeder Regionalsender muss den öffentlichen Medienauftrag erfüllen und für die Regierung in einer Krisenlage als Notfallsender fungieren, also als eines der Hauptkommunikationsmittel in ihrer jeweiligen Region. Zuid-Holland, die am dichtesten besiedelte Provinz der Niederlande, ist die einzige Provinz mit zwei öffentlich-rechtlichen Regionalsendern. Dies bedeutet, dass es zwischen den verschiedenen öffentlich-rechtlichen Regionalsendern keinen direkten Wettbewerb um Zuschauer gibt, da jeder sein eigenes Verbreitungsgebiet hat. Der landesweite öffentlich-rechtliche Sender, der NPO, ist nur begrenzt am Rundfunk auf regionaler Ebene beteiligt. Dem Mediengesetz 2008 zufolge ist der NPO rechtlich verpflichtet, dem Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft mitzuteilen, wie er mit öffentlich-rechtlichen Regional- und Lokalmedien zusammenarbeitet.¹⁷⁹ Ein Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen dem NPO und den öffentlich-rechtlichen Regionalsendern ist der Bereich der Nachrichtenbeschaffung: Regionalsender und die landesweite unabhängige Nachrichtenorganisation, der NOS, arbeiteten unter dem Namen *Bureau Regio* bei der Nachrichtenbeschaffung zusammen.¹⁸⁰

Als weiterer wichtiger Akteur auf regionaler Ebene vertrat bis vor Kurzem die oben erwähnte Stiftung ROOS die Interessen der 13 öffentlich-rechtlichen Regionalsender in den Niederlanden. Wie oben ausgeführt wird die Stiftung ROOS gemäß den letzten Änderungen am Mediengesetz 2008 bald durch den RPO ersetzt. Am 1. Juni 2016 wurde der Aufsichtsrat des RPO ernannt, sodass der RPO seine koordinierende Funktion gemäß den Änderungen aufnehmen kann.¹⁸¹

7.4. Spezifische Themen im Zusammenhang mit dem regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Niederlanden

In diesem Abschnitt werden zwei spezifische Themen im Zusammenhang mit der möglichen Wirkung der letzten Reformen auf die regionale öffentlich-rechtliche Rundfunklandschaft in den Niederlanden erörtert. Das erste Thema hängt mit einer weiteren wichtigen Reform zusammen, die 2015 im Rahmen der Koalitionsvereinbarung vom 2012¹⁸² umgesetzt wurde und mit der die Regierung den Gemeinden die Zuständigkeit für die Kinderwohlfahrt, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Betreuung chronisch kranker und alter Menschen übertrug.

¹⁷⁹ Artikel 2.20 Mediengesetz 2008.

¹⁸⁰ http://www.roosrtv.nl/mnu_top/Bureau%20Regio.html.

¹⁸¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/06/raad-van-toezicht-nieuwe-regionale-publieke-omroep-benoemd>.

¹⁸² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>.



In zwei Schreiben vom Dezember 2015 und Januar 2016¹⁸³ formulierten die 13 öffentlich-rechtlichen Regionalsender Bedenken gegen die vorgeschlagene Reform des regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die möglichen Auswirkungen von Budgetkürzungen im Zusammenhang mit der geplanten Dezentralisierung. Insbesondere äußerten die öffentlich-rechtlichen Regionalsender die Befürchtung, dass eine Kürzung ihres Budgets um EUR 17 Millionen die Leistung und Qualität des regionalen Journalismus beeinträchtigen werde, während wichtige Aufgaben und Zuständigkeiten auf die Regionen übertragen würden, die eine starke Kontrolle durch einen unabhängigen Regionaljournalismus benötigen. Die Regionalsender insistierten auf der öffentlichen Kontrollfunktion der Medien auf regionaler Ebene und bestätigten ihre Bereitschaft, diese Funktion zu übernehmen. Sie befürchteten jedoch, dass derart empfindliche Budgetkürzungen ihnen dies unmöglich machen werden.

Das zweite spezifische Thema betrifft die Stellung der friesischen Sprache, den öffentlich-rechtlichen friesischen Regionalsender und generell die Stellung von Minderheitensprachen und Dialekten in den Niederlanden. Friesisch ist gemeinsam mit Niederländisch die Amtssprache der Provinz Friesland (*Fryslân*) und als offiziell geschützte Minderheitensprache in den Niederlanden als zweite Landessprache anerkannt. Ein Gesetz über den Gebrauch der friesischen Sprache (*Wet gebruik Friese taal*) regelt und garantiert den Gebrauch des Friesischen innerhalb der Niederlande.¹⁸⁴ Diese offizielle Anerkennung und der Schutz des Friesischen gelten auch für die öffentlich-rechtlichen Sender. Die friesische Sprache wurde im Mediengesetz 2008 ausdrücklich erwähnt, um ihre Stellung als anerkannte und geschützte Minderheitensprache in den Niederlanden zu gewährleisten.¹⁸⁵ Der öffentlich-rechtliche Regionalsender aus Friesland (*Omrop Fryslân*), der ausschließlich in friesischer Sprache sendet, erhielt einen Sonderstatus, um die Stellung des Friesischen im niederländischen Fernsehen sicherzustellen. Als der Minister seine Reform der Regionalsender ankündigte, war *Omrop Fryslân* nicht der einzige Regionalsender, der in dem neuen System einen Sonderstatus verlangte. Obwohl Friesisch die einzige offiziell anerkannte Minderheitensprache der Niederlande ist, forderten andere Regionalsender wie *L1* aus der Provinz Limburg ebenfalls einen Sonderstatus. Der Dialekt der Provinz Limburg verdiene nämlich denselben Schutz wie das Friesische.¹⁸⁶ Die Regionalsender befürchteten, dass ihre spezifische Kultur und Identität (z. B. die Sprache oder der Dialekt ihrer Provinz) in dem neuen System unter der Aufsicht einer vereinigten Organisation wie dem RPO nicht ausreichend geschützt wäre. Ferner hatten sie Angst, dass ihr Autonomieverlust auch zum (teilweisen) Verlust ihres spezifischen Kulturerbes führen werde. Der Minister versicherte den Regionalsendern, es werden in dem neuen System Kapazitäten für die spezifische Kultur und Identität der Provinzen geben, verlieh aber trotzdem nur *Omrop Fryslân* einen Sonderstatus. Ein Sonderstatus für die friesische Sprache und damit für den öffentlich-rechtlichen friesischen Regionalsender sei angesichts der rechtlichen Verpflichtung zum Schutz des Friesischen als anerkannter Minderheitensprache und zweiter Landessprache gerechtfertigt. Andere regionale Dialekte erfüllten diese Anforderung jedoch nicht. Ein spezieller Friesischer Medienrat wird das Zustimmungsrecht zur Ernennung des Redakteurs von *Omrop Fryslân* haben und den Sender bei der Erstellung von Jahresplänen und der Bereitstellung von Mitteln für regionales Radio, Fernsehen und Internet im neuen System beraten.¹⁸⁷

¹⁸³ https://www.nvj.nl/uploads/bestanden/20160126_BRIEF_regionale_omroepen_aan_Eerste_Kamer.pdf und https://www.nvj.nl/uploads/bestanden/20151213_Brief_omroep_aan_eerstekamer.pdf.

¹⁸⁴ Wet van 2 oktober 2013, houdende regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (*Wet gebruik Friese taal*) (Gesetz vom 2. Oktober 2013 mit Regeln zum Gebrauch der friesischen Sprache im Verwaltungs- und Rechtsverkehr) <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034047/2014-01-01>.

¹⁸⁵ Siehe etwa Artikel 2.122 des Mediengesetzes 2008:

¹⁸⁶ <http://www.1limburg.nl/l1-moet-uitzonderingspositie-krijgen-nieuwe-mediawet>.

¹⁸⁷ <http://www.mediamagazine.nl/alleen-aparte-positie-omrop-fryslan-nieuwe-mediawet/>.



7.5. Aktuelle Entwicklungen

Der erste Schritt zur Reform des niederländischen Regionalrundfunksystems erfolgte 2014 mit der Übertragung der administrativen und finanziellen Verantwortung für die Regionalsender auf die Zentralregierung. Der zweite und der dritte Schritt der vom Minister im Jahr 2012 vorgeschlagenen Reform wurden durch die Änderungen vom 15. März 2016 ermöglicht.

Die neuen Änderungen des Mediengesetzes 2008, die mit ihrer Veröffentlichung am 30. März 2016 in Kraft traten, schafften eine Rechtsgrundlage für die neue RPO-Organisation.¹⁸⁸ Diese wird vom Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft eine zehnjährige exklusive „Konzession“ (*concessie*) zur Realisierung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf regionaler Ebene erhalten und als einheitliche Organisation handeln, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf regionaler Ebene verantwortlich ist.¹⁸⁹ Um diese Konzession zu bekommen, muss der RPO dem Minister vorab und dann alle fünf Jahre einen „Konzessionspolitikplan“ vorlegen. Der Plan muss ausführlich darlegen, wie der RPO den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf regionaler Ebene in den nächsten Jahren gestalten will. Dabei muss er quantitative und qualitative Ziele abdecken. Er muss den Inhalt und die Zielgruppe der regionalen Programme festlegen und angeben, welche Ressourcen der RPO zur Erreichung dieser Ziele benötigt. Daneben müssen darin organisatorische Anforderungen festgelegt sein, etwa die erforderliche Art und Anzahl der Kanäle und die dazu benötigten Frequenzen.¹⁹⁰

Der RPO bestimmt die maßgeblichen Versorgungsgebiete (*verzorgingsgebieden*) und legt fest, welche spezifischen Regionalsender für den regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den einzelnen Gebieten zuständig sind. Bis auf Weiteres bleiben diese Versorgungsgebiete dieselben wie im alten System, nämlich die bestehenden Provinzen. Es ist möglich, dass sich diese Versorgungsgebiete langfristig aufgrund soziokultureller Überlegungen ändern werden. Der regionale Rundfunk in den verschiedenen Versorgungsgebieten wird von den Regionalsendern durchgeführt. Bis auf Weiteres werden diese Regionalsender die bisherigen Regionalsender sein. Die Regionalsender entscheiden über die spezifische Form und den Inhalt, den sie bereitstellen, während der RPO über die allgemeine Ausrichtung des Inhalts entscheidet.¹⁹¹

Der Konzessionspolitikplan wird der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, und der Minister ist rechtlich verpflichtet, die niederländische Medienbehörde (*Commissariaat voor de Media*) (CvdM) und den Rat für Kultur (*Raad voor Cultuur*) in Bezug auf den Plan zu konsultieren. Auf der Grundlage des Plans kommen der Minister und der RPO zu einer „Leistungsvereinbarung“ mit den quantitativen und qualitativen Zielen, die der RPO erreichen sollte, und den möglichen Sanktionen für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden. Explizit wird erwähnt, dass die Leistungsvereinbarung nicht den Inhalt spezifischer regionaler Programme betrifft, sondern die

¹⁸⁸ Siehe Artikel 2.60a, Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Gesetz vom 16. März 2016 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 in Bezug auf die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes), https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=/vk2sf5wyjkz8.pdf.

¹⁸⁹ Siehe Artikel 2.60k, Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Gesetz vom 16. März 2016 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 in Bezug auf die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes), https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=/vk2sf5wyjkz8.pdf.

¹⁹⁰ Siehe Artikel 2.60l, Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Gesetz vom 16. März 2016 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 in Bezug auf die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes), https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=/vk2sf5wyjkz8.pdf.

¹⁹¹ Siehe Artikel 2.60n, Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Gesetz vom 16. März 2016 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 in Bezug auf die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes), https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=/vk2sf5wyjkz8.pdf.



Programmgestaltung im Allgemeinen. Der RPO wird finanziell von der Zentralregierung abhängig sein und muss dem Minister und dem CvdM jedes Jahr ein detailliertes Budget vorlegen.¹⁹²

7.6. Schlussbemerkungen

Im vorliegenden Kapitel wurden der maßgebliche Rechtsrahmen, die wesentlichen Details des regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkmarkts und spezifische Fragen zum regionalen Rundfunk in den Niederlanden behandelt. Zudem befasste es sich mit den aktuellen Entwicklungen beim regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Niederlanden. Die Reformen haben den Senat passiert und sind in Kraft getreten,¹⁹³ doch noch ist unklar, welche Auswirkungen die Änderungen haben werden. Kurzfristig wird die größte Herausforderung für die öffentlich-rechtlichen Regionalsender darin liegen, die vorgeschlagen Budgetkürzungen umzusetzen, ohne die Leistung und Qualität des Regionaljournalismus zu beeinträchtigen. Langfristig bleibt die Frage, inwieweit die bestehenden öffentlich-rechtlichen Regionalsender ihre relative Autonomie behaupten können.

¹⁹² Siehe Artikel 2.60m, Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Gesetz vom 16. März 2016 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 in Bezug auf die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes), https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=/vk2sf5wyjkz8.pdf.

¹⁹³ Siehe Staatsblad 2016, 114 und 115,

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-114.html> und <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-115.html>.



8. Frankreich

Sophie Valais, EAO

8.1. Allgemeine Einführung

Im Vergleich zu den europäischen Nachbarn sind die lokalen und regionalen Fernsehveranstalter in Frankreich ein relativ junges Phänomen. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass die Geschichte des französischen Rundfunks durch eine starke Zentralisierung geprägt ist. Lange Zeit wurden nationale Sender mit regionalen Fensterprogrammen auf Kosten eines reichen Angebots an lokalen und regionalen Sendern bevorzugt. 1974 wurde mit FR3 – später umbenannt in France 3 – das Modell eines öffentlich-rechtlichen nationalen Senders der Regionen geschaffen. Zudem haben diverse Faktoren die Entwicklung von Lokal-TV gebremst, etwa die Knappheit der terrestrischen Frequenzen, rigide rechtliche Vorgaben und eine prekäre Finanzlage.

1982 kommt es dank Maßnahmen zur Dezentralisierung zur Trendwende. Der Staat will die Rolle der Regionen stärken und ihre Identität durch Vermittlung lokaler Informationen über die Kommunikationsmedien festigen. Ende der 1980er Jahre wird das nationale TV-Angebot durch die ersten privaten lokalen terrestrischen Fernsehsender ergänzt, die zu einem nicht mehr wegzudenkenden Bestandteil der französischen Gebiete werden. Für die lokalen Gebietskörperschaften sind die Sender ein ideales Mittel, um mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren, Vektoren der Demokratie, die zur Information der Fernsehzuschauer und zum Pluralismus beitragen.¹⁹⁴ Zudem verabschiedet die französische Regierung 1982 den „plan câble“ (Kabelplan). Auch er trägt entscheidend zur Entwicklung des lokalen Fernsehens bei, da die Kabelbetreiber verpflichtet werden, lokale Sender zu schaffen und damit den Anbietern eine zentrale Rolle im Kabelfernsehen zukommt.¹⁹⁵ Heute gibt es noch rund 60 Kabelsender in Frankreich, von denen die Mehrzahl jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielt.¹⁹⁶ In den 1990er und 2000er Jahren erfahren die Lokalsender in Frankreich dank der Entwicklung des digitalen terrestrischen

¹⁹⁴ Direction du développement des médias („Quelles perspectives de développement pour les télévisions locales“) (Direktion Medienentwicklung, Welche Entwicklungsperspektiven für die lokalen Fernsehveranstalter), S. 7, Mai 2003, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000244.pdf>.

¹⁹⁵ Mit dem Gesetz vom 30. September 1986 zur Kommunikationsfreiheit werden diese gesetzlichen Vorgaben wieder gelockert: Die Kabelbetreiber müssen nicht mehr, können aber einen Kabelsender einem lokalen Programm vorbehalten.

¹⁹⁶ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, MAVISE-Datenbank, <http://mavise.obs.coe.int/>.



Fernsehens einen echten Aufschwung, da nun die gesetzliche Möglichkeit besteht, die analogen lokalen Sender vollständig und zeitgleich per DVB-T zu verbreiten.¹⁹⁷

Dennoch ist die Zahl der lokalen und regionalen Fernsehsender in Frankreich verglichen mit der Zahl der Departements¹⁹⁸ gering (auf 101 Departements kommen 41 lokale DVB-T-Sender). Die französische LRF-Landschaft ist sehr heterogen, die Geschäftsmodelle der LRF,¹⁹⁹ die sich im Laufe der Jahre nur wenig verändert haben, sind fragil. 2010 regte die französische Regierung umfassende Überlegungen an, mit dem Ziel, vor dem Hintergrund der Territorialreform, die den Regionen neue Zuständigkeiten überträgt, das Angebot der Lokalanbieter zu überdenken.²⁰⁰ Die Entwicklung des Senders France 3, insbesondere seine Umstrukturierung mit Schwerpunkt auf acht regionalen Kernpunkten, sowie der Verzicht auf Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen könnten für die lokalen Fernsehveranstalter eine Chance sein, ihre Rolle als Vermittler lokaler Informationen besser auszuspielen und mehr Werbeeinnahmen zu generieren.

8.2. Reglementarische Aspekte der Lokalsender

Das Gesetz vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit²⁰¹ bildet den allgemeinen rechtlichen Rahmen für das öffentlich-rechtliche und das private Fernsehen in Frankreich. Gemäß diesem Gesetz ist der Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) als französische Rundfunkaufsichtsbehörde mit der Verwaltung und Zuweisung der Frequenzen beauftragt.

Der CSA regelt den Zugang der Betreiber zum audiovisuellen Markt. Dabei orientiert er sich an Grundsätzen des allgemeinen Interesses und des Pluralismus sowie an den traditionellen wirtschaftlichen Kriterien. Er gibt den Rahmen für die Schöpfung und die Inhalte der audiovisuellen Dienste vor und wacht darüber, dass die grundlegenden Werte, der Schutz der schutzbedürftigeren Zuschauergruppen und die in den jeweiligen Lastenheften und Vereinbarungen verankerten Verpflichtungen der Rundfunkveranstalter eingehalten werden.

¹⁹⁷ Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (Gesetz Nr. 2007-309 vom 5. März 2007 zur Modernisierung der audiovisuellen Ausstrahlung und zum Fernsehen der Zukunft,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000248397>.

¹⁹⁸ Das französische Staatsgebiet ist in Departements aufgeteilt, die zum einen als dezentralisierte Gebietskörperschaft, zum anderen als Zuständigkeitsbezirke dezentraler staatlicher Dienste und als Wahlbezirk fungieren. 2014 startete die Regierung einen umfassenden territorialen Neuordnungsprozess, der auf mehrere Jahrzehnte angelegt ist und dessen Zweck es letztlich ist, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren und den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger besser gerecht zu werden. Im Januar 2014 wurde mit dem Gesetz zur Modernisierung der Territorialverwaltung und zur Schaffung von Metropolregionen (Loi de la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) ein erster Reformschritt getan. Ein zweiter erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Reduzierung der Zahl der Regionen von 22 auf 13, das am 16. Januar 2016 in Kraft trat. Den dritten Schritt bildet das Gesetz vom 7. August 2015 zur territorialen Neuordnung der Republik (Loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république – NOTRe), in dessen Rahmen den Regionen neue Kompetenzen übertragen und die Zuständigkeiten der jeweiligen Gebietskörperschaften (Departements, Gemeinden und Gemeindeverbände) neu definiert werden. Für mehr Informationen siehe auch unter <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>.

¹⁹⁹ Details in Abschnitt 8.3.2. dieses Kapitels.

²⁰⁰ Gesetz Nr. 2015-991 vom 7. August 2015 zur territorialen Neuordnung der Republik.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

²⁰¹ Loi relative à la liberté de communication (Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit), (konsolidierte Fassung), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.



8.2.1. Genehmigungsverfahren

Zu den Aufgaben des CSA gehört es, die Bewerbungsverfahren zur Auswahl der privaten Fernsehdienste durchzuführen.²⁰² Er legt das Sendegebiet (landesweit oder lokal) sowie die Merkmale der betreffenden Dienste (z. B. unverschlüsseltes Fernsehen oder Pay-TV, Voll- oder Spartenprogramm, Vollzeit- oder Teilzeitprogramme) fest. Der erfolgreiche Bewerber schließt mit dem CSA eine Vereinbarung, in der die quantitativen und qualitativen Programmverpflichtungen festgehalten sind.²⁰³ Anschließend erteilt der CSA eine Sendegenehmigung, die für eine Dauer von maximal zehn Jahren gilt.²⁰⁴

Für das öffentlich-rechtliche Fernsehen gilt ein spezieller Rechtsrahmen, indem gesetzlich verankert ist, dass es bevorzugten Zugang zu den Frequenzen erhält, wenn dies für die nationalen Programmgesellschaften zur Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags erforderlich ist. Die Verpflichtungen der öffentlichen Sender sind in einem per Verordnung vorgegebenen Lastenheft festgelegt.

8.2.2. Das öffentlich-rechtliche regionale Programmangebot

In Artikel 44 (I) des vorgenannten Gesetzes von 1986 ist der rechtliche Rahmen für das regionale Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festgelegt. Dort heißt es:

[...] France Télévisions konzipiert und verbreitet regional Programme, die zur Kenntnis und zur Ausstrahlung der jeweiligen Gebiete beitragen; ggfs. geschieht dies in den Regionalsprachen. Die Programme werden über spezifische Fensterprogramme ausgestrahlt, einschließlich zu den Hauptsendezeiten, und können auf nationaler Ebene verbreitet werden. Sie spiegeln die Vielfalt des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens der Region wider und bieten bürgernahe Informationen [...].

Mit diesem Artikel hat der Gesetzgeber gesetzlich festgelegt, dass France Télévisions nicht nur Programme in der Region ausstrahlt, sondern diese auch konzipiert, womit er das Vorhandensein regionaler Programmdirektionen und lokaler Programmzentren gewährleistet. Zudem wird der Grundsatz der Verbreitung regionaler Fensterprogramme, einschließlich zu den Hauptsendezeiten, verankert und explizit sichergestellt, dass Regionalprogramme auch auf nationaler Ebene verbreitet werden können. Die verschiedenen von France Télévisions herausgegebenen Dienste werden im Lastenheft aufgeführt. Der öffentlich-rechtliche Regionalsender France 3 ist dort wie folgt definiert:²⁰⁵

nationaler Sender mit regionaler und lokaler Prägung, Bürgerfernsehen mit gesellschaftspolitischem und bürgernahem Bezug. Das Programm von France 3 trägt zur Kenntnis und zur Ausstrahlung der regionalen Gebiete bei; ggfs. geschieht dies in den Regionalsprachen. [...] Der Sender deckt schwerpunktmäßig das Gebiet ab und konzentriert seine Bemühungen auf die regionale Information, Fernsehmagazine, Dokumentationen und

²⁰² Artikel 31 des Gesetzes vom 30. September 1986, *op. cit.*

²⁰³ Artikel 30 ff des Gesetzes vom 30. September 1986, *op. cit.*

²⁰⁴ Artikel 28.1 des Gesetzes vom 30. September 1986 (geändert durch das Gesetz vom 27. Mai 2009), *op. cit.*

²⁰⁵ Artikel 48 des Gesetzes vom 30. September 1986, *op. cit.* Siehe auch Verordnungen zur Festlegung des Lastenhefts der nationalen Programmgesellschaft France Télévisions, konsolidierte Fassung, April 2013, <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decrets-et-arretes/Decrets-portant-cahiers-des-charges-des-services-publics-de-communication-audiovisuelle/Decrets-fixant-le-cahier-des-charges-de-la-societe-nationale-de-programme-France-Televisions>.



originale Fiktionen. [...] Dank seiner regionalen Fensterprogramme spiegelt France 3 die Vielfalt des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens in der Region wider. Die Programme werden auch zu den Hauptsendezeiten ausgestrahlt und können zudem auf nationaler Ebene verbreitet werden. [...] Das Programm von France 3 gewährleistet die Verbreitung nationaler, regionaler und lokaler Informationen. Es setzt insbesondere auf eine bürgernahe Information und berichtet über regionale und lokale Ereignisse [...].

8.2.3. Lokale Fensterprogramme der nationalen Sender

Bei den privaten Fernsehveranstaltern ist der rechtliche Rahmen für die lokalen Fensterprogramme in Artikel 28.12 des Gesetzes vom 30. September 1986 geregelt. Im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung werden die Bedingungen festgelegt, unter denen die Fernsehdienste, die über eine Genehmigung zur unverschlüsselten landesweiten Ausstrahlung verfügen, auch lokale Fensterprogramme in eigener redaktioneller Verantwortung und mit einer kumulierten Sendedauer von maximal drei Stunden pro Tag (von Ausnahmeregelungen des CSA abgesehen) senden dürfen. Die betreffenden lokalen Fensterprogramme werden nicht als gesonderte Fernsehdienste mit lokaler Sendegenehmigung angesehen und dürfen weder Werbung noch gesponserte Sendungen enthalten.

1989 nahm M6 als einziger Sender diese Möglichkeit wahr und strahlte lokale Fensterprogramme in Form täglicher Lokalnachrichten aus der Region („6 minutes“) aus. Nachdem sich diese Fensterprogramme in elf größeren Ballungszentren etabliert hatten, wurden sie jedoch schrittweise bis 2012 wieder eingestellt, da der CSA die Meinung vertrat, dass diese Programme in einigen Fällen den lokalen Vollzeitsendern schaden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bietet lediglich BFM TV mit seinem Sender *BFM Business*²⁰⁶ ein spezielles Fensterprogramm in der Region Ile de France an.

8.2.4. Lokale Sender der Gebietskörperschaften

Mit dem Gesetz vom 9. Juli 2004 über die elektronische Kommunikation und die audiovisuellen Kommunikationsdienste²⁰⁷ wurden die im Gesetz über die Dezentralisierung²⁰⁸ aus dem Jahre 1982 verankerten Bestimmungen, die Investitionen in lokale Sender beschränkten, gelockert. Ein neuer Artikel L1426-1 wurde aufgrund dieses Gesetzes in die Gebietskörperschaftsordnung (Code général des collectivités territoriales – CGCT) aufgenommen, sodass die Gebietskörperschaften bzw. ihre Zusammenschlüsse nunmehr die Möglichkeit haben, direkt oder indirekt einen Informationssender zu betreiben, der über das lokale Tagesgeschehen berichtet, unabhängig davon, auf welchem Wege er übertragen wird.²⁰⁹

²⁰⁶ Quelle: MAVISE-Datenbank, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, *op. cit.*

²⁰⁷ Artikel 116.V der „Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle“ (Gesetz Nr. 2004-669 über die elektronische Kommunikation und die audiovisuellen Kommunikationsdienste) vom 9. Juli 2004, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000439399>.

²⁰⁸ Gesetz Nr. 82-213 vom 2. März 1982 über die Rechte und Freiheiten der Gemeinden, der Departements und der Regionen (konsolidierte Fassung), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.

²⁰⁹ Artikel L1426-1 der Gebietskörperschaftsordnung (Code général des collectivités territoriales – CGCT), https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=233E7278B8EAE11674AB67592EE22324.tpdila11v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006164487&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20160720.



Der Gesetzgeber gibt nicht vor, in welcher Form derartige Maßnahmen durchzuführen sind: Der Sender kann von einer öffentlichen Einrichtung oder von einem Handelsunternehmen eingerichtet werden. Gemäß Artikel L1426-1 der CGCT wird anschließend mit der Gebietskörperschaft für die Dauer von drei bis fünf Jahren eine Zielvereinbarung geschlossen, in der die öffentlichen Dienstleistungen, deren Umsetzungsbedingungen, die zur Verfügung stehenden Mittel, die Programmziele, die Sendeformate sowie die Sendedauer festgelegt sind.

8.2.5. Maßnahmen zur Konzentrationsbegrenzung

Das Gesetz vom 30. September 1986 enthält im Rahmen seiner Bestimmungen zur Begrenzung von Unternehmenskonzentrationen im audiovisuellen Sektor, mit denen der Pluralismus gewährleistet werden soll, auch ein Reihe von Regeln mit Blick auf die lokalen Fernsehveranstalter. Seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 9. Juli 2004 dürfen nationale, auf terrestrischem Wege übertragene Fernsehsender mit einem durchschnittlichen Zuschaueranteil von über 8 % aller Fernsehzuschauer nicht mehr als 33 % des Kapitals oder der Stimmrechte der lokalen Sender halten.²¹⁰ Zudem liegt die Höchstgrenze der zulässigen Kumulation mehrerer lokaler Sendegenehmigungen pro Betreiber eines auf DVB-T übertragenen lokalen Fernsehdienstes seit 2004 bei zwölf Millionen Fernsehzuschauern.²¹¹ Zusätzlich zu diesen spezifischen Kumulationsbeschränkungen für Sendelizenzen der Lokalsender gelten allgemeine Regelungen, mit denen der Gesetzgeber Verstößen gegen den Pluralismus auf lokaler und regionaler Ebene, unabhängig von der Art des Mediums, entgegenzutreten will.²¹²

8.2.6. Regulierung der Inhalte und der Werbung

Die Produktionsverpflichtungen für die Lokalsender sind generell²¹³ weniger strikt als für die nationalen terrestrischen Sender.²¹⁴ In der Vereinbarung, die sie mit dem CSA schließen, ist ein Mindestmaß an lokaler Produktion (Erstausstrahlungen) in Höhe von zwölf Stunden pro Woche für das gesamte Jahr festgelegt. Die Ausstrahlung von Werbung ist durch die im Jahre 2010 geänderte Verordnung betreffend Werbung, Sponsoring und Teleshopping vom 27. März 1992 geregelt.²¹⁵ Für die LRF gelten mit maximal durchschnittlich zwölf Minuten Werbung pro Stunde günstigere Regeln als für Sender, die in einem Gebiet mit mehr als zehn Millionen Einwohnern ausstrahlen (max. neun

²¹⁰ Artikel 39 III des Gesetzes vom 30. September 1986, geändert durch das Gesetz vom 5. März 2009, op. cit.

²¹¹ Artikel 41 des Gesetzes vom 30. September 1986, geändert durch das Gesetz vom 5. März 2009, op. cit.

²¹² Artikel 41-2 und 41-2-1 des Gesetzes vom 30. September 1986, op. cit.

²¹³ Hiervon ausgenommen sind die lokalen Sender der Region Ile de France, die ein Sendegebiet von rund 12 Millionen Einwohnern abdecken.

²¹⁴ Verordnung Nr. 2010-747 vom 2. Juli 2010 betreffend den Produktionsbeitrag zu Filmen und audiovisuellen Werken der auf terrestrischem Wege übertragenen Fernsehdienste (Décret relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre),

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=?cidTexte=JORFTEXT000022423813&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>.

²¹⁵ Artikel 15.1, geänderte Verordnung Nr. 92-280 vom 27. März 1992, in Anwendung der Artikel 27 und 33 des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Verpflichtungen der Herausgeber von Fernsehdiensten mit Blick auf Werbung, Sponsoring und Teleshopping (Loi fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de téléachat), konsolidierte Fassung,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000346165>.



Minuten Werbung pro Stunde). Diese Sonderregelung ist in den Zielvereinbarungen und Lastenheften verankert. Seit 2004 erlaubt der Gesetzgeber den Lokalanbietern im Übrigen, Werbung auch für die großen Handelsketten zu öffnen.²¹⁶

Mit dem Gesetz vom 5. März 2009 gilt für das öffentlich-rechtliche Fernsehen (France 2, France 3, France 4, France 5 und France Ô) ein Werbeverbot zwischen 20.00 Uhr und 06.00 Uhr. Dieses gesetzliche Verbot gilt jedoch weder für die regionalen und lokalen Programme der nationalen Sender von France Télévisions (Fensterprogramme von France 3) noch für die Lokalanbieter in Metropolitan-Frankreich.²¹⁷

8.2.7. Die Must-Carry-Verpflichtung

Gemäß Artikel 34.2 (II) des Gesetzes vom 30. September 1986 muss jeder Anbieter von Diensten, der andere Netze als Satellitenübertragung und keine vom CSA zugewiesene Frequenz nutzt, seinen Kunden die „lokalen öffentlichen Dienste mit Informationen über das lokale Tagesgeschehen kostenlos zur Verfügung stellen“ (*Must-carry*). Diese Verpflichtung wurde im Rahmen des vorgenannten Gesetzes vom 9. Juli 2004 über die elektronische Kommunikation und die audiovisuellen Kommunikationsdienste eingeführt, u. a. mit dem Ziel, dem Sektor der öffentlich-rechtlichen Lokalsender mehr Dynamik zu verleihen.

Im Gesetz Nr. 2009-258 vom 5. März 2009 über die audiovisuelle Kommunikation und das neue öffentlich-rechtliche Fernsehen²¹⁸ ist festgelegt, dass die Kosten für die Ausstrahlung und die Verbreitung ab dem Redaktionszentrum zu verstehen sind. Am 23. Dezember 2015 war der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) zur Verfassungsmäßigkeit dieser Verpflichtung im Rahmen der Rechtssache *Société Iliad u.a.* angerufen worden. In seinem Urteil vom 23. März 2016 erklärte er die Bestimmung für verfassungskonform.²¹⁹

8.3. Die Lokal-TV-Landschaft in Frankreich

8.3.1. Gesamtüberblick

2016 gibt es in Metropolitan-Frankreich 31 nationale Sender (acht öffentliche und 23 private), von denen 26 unverschlüsselt und fünf verschlüsselt über DVB-T angeboten werden, und 41 private Lokalsender. Darüber hinaus gibt es acht nationale öffentliche Überseesender, die über DVB-T in

²¹⁶ Artikel 8, Verordnung Nr. 92-280 vom 27. März 1992, geändert durch die Verordnung Nr. 2003-960 vom 7. Oktober 2003 - Art. 1 in Kraft seit dem 1. Januar 2004, op. cit.

²¹⁷ Brucy A., „France 3 : un avenir régional, France 3 sans les régions n’a pas de sens, les régions sans France 3 n’ont pas de force“ (France 3: eine regionale Zukunft, France 3 ergibt ohne die Regionen keinen Sinn, die Regionen haben ohne France 3 keine Kraft), 1. Juli 2014, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000377-france-3-un-avenir-regional>.

²¹⁸ Gesetz Nr. 2009-258 vom 5. März 2009 über die audiovisuelle Kommunikation und das neue öffentlich-rechtliche Fernsehen (Loi n° 2009-258 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020352071>.

²¹⁹ Siehe Kapitel 2, Abschnitt 2.5.3. dieser Publikation, Décision n° 2015-529 Question prioritaire de constitutionnalité (vorrangige Frage zur Verfassungsmäßigkeit - QPC) vom 23. März 2016, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015529QPC2015529qpc.pdf>.



allen Überseegebieten übertragen werden. Die Zahl der privaten lokalen Fernsehsender kann je nach Gebiet variieren, doch existiert in der Mehrzahl der Gebiete mindestens einer.

Daneben gibt es in Frankreich weitere 311 Sender, die über andere Netze verbreitet werden (z. B. Kabel, Satellit, ADSL, Glasfasernetz, Mobilfunk) und vom CSA anerkannt und zugelassen sind. Der Anteil der lokalen Sender liegt hier bei 106 (davon 95 in Metropolitan-Frankreich). Die Themenschwerpunkte dieser Sender sind sehr unterschiedlich, mehrheitlich handelt es sich jedoch um Sport-, Kino- und Musiksender. Um Zugang zu einem dieser Sender zu erhalten, muss der Fernsehzuschauer Abonnent bei einem Anbieter werden. Einige Sender gehören zum sogenannten Basisangebot der Anbieter, andere sind optional erhältlich. Ferner ist festzuhalten, dass einige Sender nur von bestimmten Anbietern zur Verfügung gestellt werden.²²⁰

8.3.2. Merkmale des Lokalfernsehens

Das Lokalfernsehen in Frankreich hat unterschiedliche Formate: Regionalprogramme von France 3, lokale Fernsehsender, Fensterprogramme der großen privaten nationalen Vollprogramme und lokale Kabelsender.²²¹ Der CSA unterscheidet bei den LRF drei Hauptkategorien:

- Die sogenannten „télévisions de ville“ (Stadtsender) werden in den Ballungsräumen auf terrestrischem Wege gesendet und in die Kabelnetze eingespeist. Ihr Programm ist auf das Stadtgeschehen und die Lokalpolitik ausgerichtet (z. B. Télé Toulouse oder Télé Lyon Métropole).
- Die sogenannten „télévisions de pays“ (regionale Sender) decken ein größeres Gebiet ab, z. B. ein gesamtes Département oder noch mehr. Ihre Aufgabe besteht darin, lokale Informationen zu verbreiten, das kulturelle Erbe der Region hervorzuheben und die geografischen, wirtschaftlichen und touristischen Aspekte der Region zu erschließen (z. B. TV8 Mont-Blanc oder Weo).
- Die „télévisions de proximité“ (Bürgerfernsehen) sprechen eine kleinere Zielgruppe an; ihr Schwerpunkt liegt auf der praktischen Information und dem Vereinsleben (z. B. TV Vendée).

Die lokale Fernsehlandschaft Frankreichs ist sehr heterogen.²²² Die Unterschiede liegen in der Rechtsform (z. B. Handelsgesellschaft, öffentlich-rechtliche Einrichtung, Stiftung, Verband), der Größe des Sendegebiets (Zuschauerpotenzial zwischen drei und zehn Millionen Einwohner für die großen Sender, zwischen ein und zwei Millionen Einwohner bzw. unter einer Million Einwohner für die kleineren Sender), der Kapitalstruktur (Sender mit oder ohne Mediengruppen im Rücken), der Art der Finanzierung (unterschiedliche Finanzierungsquoten öffentlich/privat), den publizistischen

²²⁰ Siehe CSA, Zusammensetzung der französischen audiovisuellen Landschaft, das Fernsehen (Composition du paysage audiovisuel français, la télévision), <http://clesdelaudiovisuel.fr/Connaitre>.

²²¹ Siehe auch Stellungnahme Nr. 1412 von Emmanuel Hamelin, 4. Februar 2004, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1412.asp>, und Stellungnahme Nr. 249 von Louis de Broissia während der ersten Lesung zum Gesetzentwurf vom 9. Juli 2004, 7. April 2004 vor der Nationalversammlung, <https://www.senat.fr/rap/a03-249/a03-249.html>.

²²² Siehe Analysys Mason für DGMIC und den CSA, „Etude portant sur les conditions de réussite de la télévision locale en France sur la base d'une comparaison internationale“, (Studie zu den Erfolgsvoraussetzungen des lokalen Fernsehens in Frankreich auf der Grundlage eines internationalen Vergleichs), Oktober 2010,

https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewiQzOPuBjOAhUDVhoKHdfCAPUQFggIMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.culturecommunication.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F27060%2F226116%2Fversion%2F1%2Ffile%2FAnalysys_Mason_Rapport_final_VDEF.pdf&usq=AFQjCNGN201ODIC2sN_ZTmyLxc1ABbVxg&sig2=RzOEF9dLyHJzrQTB2HSopA&cad=rja.



Leitlinien (lokale oder allgemeinere Information) und den potenziellen Konkurrenzkonstellationen mit den regionalen Fensterprogrammen von France 3.

8.3.3. Einnahmen und wirtschaftliche Tragfähigkeit

Auch die Einnahmen der lokalen und regionalen terrestrischen Sender unterscheiden sich in hohem Maße voneinander (von einigen Zehntausend Euro bis zu einigen Millionen Euro bei den größeren Sendern). In den meisten Fällen jedoch sind die Ressourcen der Lokalsender verhältnismäßig begrenzt. Die Mehrheit von ihnen erhält öffentliche Mittel in Form von Zielvereinbarungen (beispielsweise für Ko-Produktionen mit regionaler Prägung) oder in Form von Direkthilfen (z. B. durch ein Kommunikationsbudget einer Gebietskörperschaft). In einigen Fällen greifen die Gebietskörperschaften wie bereits erwähnt direkt (oder indirekt) in die Kapitalstruktur ein. Die Sender, die keine öffentlichen Subventionen erhalten, haben trotz sinkender Betriebskosten fast alle Mühe, einen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen. Daneben kämpfen die französischen terrestrischen Lokalanbieter mit den hohen Kosten für DVB-T, die einen bedeutenden Anteil ihres Etats verschlingen. Auch die Konkurrenz durch die Fensterprogramme von France 3 macht ihnen zu schaffen, ebenso die Produktion neuer Programme.²²³

Des Weiteren tun sich die lokalen Sender schwer damit, Einkünfte aus Werbung zu generieren und ihre Werbemöglichkeiten erfolgreich zu vermarkten. Dies liegt an mehreren Faktoren, u. a. an der angesichts der hohen Kosten für die Produktion von Fernsehwerbung unzulänglichen Investitionsrendite für die Werbetreibenden, den rigiden regulatorischen Vorgaben für Werbung, der mangelnden Koordinierung unter den Lokalsendern bei der Programmgestaltung und den fehlenden Zuschaueranalysen.²²⁴

Die französischen Lokalanbieter sind in zwei großen Berufsverbänden organisiert, im Verband „Les locaux TV“ (Sender der regionalen Tagespresse) und in der Union des télévisions locales de service public (Vereinigung der öffentlich-rechtlichen lokalen Fernsehveranstalter – TLSP). Diese Organisationen haben gemeinsame Dienste eingerichtet, insbesondere für die Verhandlungen mit den Werbeagenturen bzw. zur Klärung der technischen, finanziellen oder betrieblichen Fragen, die im Zusammenhang mit ihrer Ausstrahlung stehen.

8.3.4. France 3

Der dritte Sender des öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalters „Office de radiodiffusion télévision française“ (ORTF)²²⁵ wurde am 31. Dezember 1972 gegründet.²²⁶ Aufgabe dieses neuen spartenübergreifenden landesweiten und interregionalen Senders in Farbe ist es, dazu beitragen, die regionale Ausrichtung des ORTF durch zahlreiche regionale Fensterprogramme und durch eine

²²³ *ibid.*

²²⁴ Siehe Analysys Mason *op. cit.*

²²⁵ Siehe Lafon B., *Histoire de la télévision régionale, de la RTF à la 3, 1950-2012* (Geschichte des Regionalfernsehens, von der RTF zur 3, 1950-2012), INA Editions.

²²⁶ Gesetz Nr. 72-553 vom 3. Juli 1972 über den französischen Rundfunk (Loi portant statut de la radiodiffusion-télévision française), Amtsblatt vom 4. Juli 1972,

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=19720704&numTexte=&pageDebut=06851&pageFin=



dezentralisierte Programmproduktion des Senders zu stärken. 1974 wird der Sender im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Reform des audiovisuellen Sektors,²²⁷ im Rahmen dessen ORTF abgeschafft und in sieben Nachfolgesellschaften (darunter in drei nationale Fernsehsender) aufgliedert wird, in France Régions 3 (FR3) umbenannt. Zu diesem Zeitpunkt führt die französische Regierung zudem das Modell eines öffentlichen regionalen Fernsehens ein und FR3 wird zum nationalen Sender der Regionen. 1992 wird er in France 3 umbenannt, um seine Zugehörigkeit zur Gruppe France Télévisions zu betonen. Er steht für einen nationalen Sender, der seinem Publikum regionale Themen in Form regionaler und lokaler Fensterprogramme bietet.

Historisch hat sich die territoriale Struktur von France 3 parallel zur Verwaltungsorganisation der Regionen entwickelt. In den 1960er Jahren wurden unter Präsident de Gaulle erste Maßnahmen zur Dezentralisierung umgesetzt, gefolgt von den „Defferre-Gesetzen“ 1982.²²⁸ Eine weitere Umstrukturierung erfolgte 2010²²⁹ im Anschluss an die Neuformierung der Gruppe France Télévisions in einem gemeinsamen Unternehmen, das France 2, France 3, France 4, France 5 und Réseau Outre-mer²³⁰ umfasst. Seitdem ist das Regionalnetz von France 3 in vier großen Verwaltungszonen²³¹ und 24 Regionalsendern organisiert, die Informationen und Programme produzieren und im Wesentlichen die 22 Verwaltungsregionen von Metropolitan-Frankreich abdecken.²³² Rechnet man die Lokalredaktionen und bürgernahen Informationsbüros hinzu, ergibt sich für September 2013 landesweit eine Gesamtzahl von 113 Standorten.

Trotz des schrittweisen Ausbaus des digitalen Angebots bleibt France 3 das wichtigste audiovisuelle Medium für regionale Informationen. Die französische Regierung hat bei zahlreichen Anlässen betont, welche Bedeutung sie dem regional ausgerichteten Rundfunkauftrag von France 3 und seiner Rolle mit Blick auf die Aufwertung des kulturellen Erbes und die Vielfalt der lokalen schöpferischen Arbeit beimisst. Dieses Bekenntnis zur Region bildet auch einen Schwerpunkt der Zielvereinbarung, die der Staat mit France Télévisions am 22. November 2011 für den Zeitraum 2011-2015 geschlossen hat. So ist für diesen Zeitraum eine Erweiterung der Regionalprogramme im Angebot von France 3 um 20 % vorgesehen. Und auch in der Zusatzklausel zur Zielvereinbarung,²³³

²²⁷ Gesetz Nr. 74-696 über den französischen Rundfunk vom 7. August 1974 (Loi relative à la radiodiffusion et télévision française), Amtsblatt vom 8. August 1974,

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=19740808&numTexte=&pageDebut=08355&pageFin=

²²⁸ Die ab 1982 verabschiedeten „Lois Defferre“ (Defferre-Gesetze, benannt nach dem damaligen Innenminister Gaston Defferre) spiegeln den politischen Willen der Linken wider, die 1981 die Regierungsverantwortung übernahmen und eine umfassende Dezentralisierung der französischen Verwaltung anstrebten.

²²⁹ Gesetz Nr. 2009-258 vom 5. März 2009 zur audiovisuellen Kommunikation und zum neuen öffentlich-rechtlichen Fernsehen, (Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision) Amtsblatt vom 7. März 2009, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020352071&dateTexte=&categorieLien=id>.

²³⁰ Die Outre-mer 1^{ères} bilden ein Netzwerk aus aktuell neun Fernseh- und neun Radiosendern, die rund um die Uhr senden. Hinzu kommt die gleiche Anzahl an digitalen Angeboten mit stark lokaler Prägung. Die Outre-mer 1^{ères} verbuchen die höchsten Einschaltquoten. Trotz starker Konkurrenz konnten sie sich behaupten und auch beim Start des Übersee-DVB-T Ende 2010 ihre besonderen Merkmale weiter ausbauen, indem sie den Schwerpunkt auf die lokale Produktion legten (20 % der Programme) und die Kosten durch gemeinsamen Programmeinkauf wirkungsvoll optimierten. Laut France Télévisions haben die Outre-mer 1^{ères} vom Sender France Ô profitiert, einem öffentlich-rechtlichen allgemeinen nationalen französischen Sender, der 2005 gegründet wurde und die französischen Überseegebiete in der französischen audiovisuellen Landschaft repräsentiert. Seit 2010 wird der Sender über kostenloses DVB-T in ganz Metropolitan-Frankreich ausgestrahlt, mit dem Ziel, dem gesamten französischen Fernsehpublikum die Überseegebiete und ihre Kulturen näher zu bringen. France Ô ist der fünfte Sender des Satellitenbouquets von France Télévisions.

²³¹ Nord-Westen, Nord-Osten, Süd-Osten und Süd-Westen.

²³² Die Regionen Rhône-Alpes und Provence-Alpes-Côte d’Azur haben zwei Regionalsender: Lyon und Grenoble einerseits, Marseille und Nizza andererseits. Angemerkt sei zudem, dass Korsika nicht an eine dieser Verwaltungszonen angeschlossen ist, sondern eine eigene Territorialeinheit bildet.

²³³ Siehe zu diesem Thema auch CSA, Stellungnahme Nr. 2013-14 vom 11. September 2013 zum Entwurf einer Zusatzklausel zur Zielvereinbarung der nationalen Programmgesellschaft France Télévisions für den Zeitraum 2013-2015, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027960737&dateTexte=&categorieLien=id> und CSA, Stellungnahme



die vor dem Hintergrund der allgemeinen Haushaltsengpässe im November 2013 für den Zeitraum 2013-2015 angefügt wurde, bekräftigt die Regierung dieses Anliegen, verweist jedoch gleichzeitig darauf, dass das regionale und lokale Angebot des französischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränkt ist und dass die Mittel rationalisiert und optimiert werden müssen, damit das Regionalangebot auch in Zukunft gewährleistet ist. Als problematisch wird insbesondere erachtet, dass France 3 mit seiner außergewöhnlichen Vernetzung im Land (mit insgesamt 1.500 Journalisten bilden die 24 regionalen Standorte zusammengerechnet die größte Redaktion Europas) sein immenses, jedoch nicht bedarfsgerechtes Potenzial nicht effizient ausschöpft. Weitere Probleme sind das steigende Durchschnittsalter des Publikums, rückläufige Einschaltquoten, eine marginalisierte Stellung der Regionalprogramme, denen ungünstige Sendezeiten zugewiesen werden.²³⁴

Angesichts dieser Bilanz startete die Regierung einen breit angelegten Reflexionsprozess zum regionalen und lokalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Zukunft,²³⁵ im Rahmen dessen man zum Schluss gelangte, dass dem digitalen Angebot eine prioritäre Stellung im Netzwerk von France 3 zukommen müsse. Wichtige Herausforderung für France 3 wird es sein, das regionale Angebot zu stärken, die Sendegebiete im Einklang mit der Gebietsreform umzustrukturieren, die Produktion des Netzes zu steigern und die Berufspraktiken zu optimieren. Sämtliche Reformen können jedoch nur mit Hilfe entsprechender finanzieller flankierender Maßnahmen gelingen.

8.4. Schlussbemerkungen

In den strategischen Leitlinien von France Télévisions für 2016-2020 liegt der Schwerpunkt weiterhin auf der entscheidenden Rolle von France 3 als Garant eines starken nationalen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Gebieten. Dies soll zum einem durch Informationen und Programme, die diese Vielfalt widerspiegeln, zum anderen durch die Verankerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Regionen gelingen. Erklärtes Ziel ist es, das Angebot an regionalen Programmen, die vorwiegend auf Informationen und das politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Tagesgeschehen der Gebiete ausgerichtet sind, durch neue Fensterprogramme mit Schwerpunkt auf lokalen Ereignissen und lokaler Information zu stärken und hervorzuheben. Andererseits soll sich der nationale Ableger von France 3 verstärkt den Regionen zuwenden, was insbesondere durch eine Umstrukturierung des Netzwerks erreicht werden soll.

Im privaten TV-Sektor hat Frankreich in den letzten Jahren auf reglementarischer Ebene einiges zur Förderung der privaten digitalen LRF unternommen. Hierzu zählen u. a. die Öffnung der Lokalanbieter für Werbekampagnen der großen Handelsketten, eine Lockerung der Maßnahmen zur Begrenzung der Konzentration oder die Möglichkeit für die Gebietskörperschaften, in Lokalsender zu

Nr. 2015-03 vom 28. Januar 2015 zum Bericht für das Jahr 2013 über die Umsetzung der Zusatzklausel zur Zielvereinbarung der nationalen Programmgesellschaft France Télévisions, Amtsblatt Nr. 0049 vom 27. Februar 2015,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030290329>.

²³⁴ Nationalversammlung, Stellungnahme im Namen der „Commission des affaires culturelles et de l'éducation“ (Ausschuss für kulturelle Angelegenheiten und Bildung) zum Entwurf des Finanzgesetzes für 2014, Band V, „Médias, livres et industries culturelles audiovisuelles, avancées à l'audiovisuel public“ (Medien, Bücher und kulturelle audiovisuelle Industrien mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen audiovisuellen Sektor) von Stéphane Travert, Abgeordneter, 10. Oktober 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/a1429-tv.asp>.

²³⁵ Brucy A., „France 3: un avenir régional“ (France 3: eine regionale Zukunft), *op. cit.*



investieren. Dennoch bleibt das Angebot der französischen lokalen Anbieter, deren Zahl stagniert oder sogar sinkt, im Vergleich zu den europäischen Nachbarn eher beschränkt.²³⁶

²³⁶ Wagner-Hatfield Studie *op. cit.*





9. Spanien

Deirdre Kevin, EAO, und Ronan Ó Fathaigh, IViR

9.1. Allgemeine Einführung

Das spanische Regionalfernsehen nahm seinen Anfang in San Sebastián, als die baskische Regierung 1982 beschloss, in baskischer Sprache zu senden. Mit der Gründung der Katalanischen Gesellschaft für audiovisuelle Medien (*La Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals*), einer öffentlichen Stelle, die das Rundfunkangebot der katalanischen Regierung (*Generalitat de Catalunya*) verwaltete, entstand im Jahr darauf Catalan TV3. Ein zweiter baskischer Kanal, der auf Spanisch sendete, ging 1986 in Betrieb. Im Jahr 1985 richtete Televisión de Galicia ein eigenes Vollprogramm in galizischer Sprache ein, das von der Station in Santiago de Compostela aus die Region Galizien versorgte.²³⁷ Ende der 1980er Jahre entstanden in Katalonien und dem Baskenland weitere Sender, und in Andalusien, Madrid und Valencia wurden neue Projekte ins Leben gerufen. Mit der Einführung des Satellitenfernsehens folgten in den 1990er Jahren Kanäle auf den Kanarischen Inseln²³⁸ und in Kastilien-La Mancha.²³⁹ Seit diesen Anfängen hat sich die regionale audiovisuelle Medienlandschaft dramatisch verändert. Aktuell gibt es rund 100 (öffentlich-rechtliche und private) Regionalsender sowie fast 500 Lokalsender.

Spanien ist in 17 Autonome Gemeinschaften gegliedert, und die öffentlich-rechtlichen Regionalsender werden als autonome Kanäle bezeichnet, da sie den jeweiligen Autonomen Gemeinschaften gehören. Die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften subventionieren diese Kanäle, die aber auch Werbeeinnahmen erzielen. Zurzeit gibt es insgesamt 12 autonome Regionalsender mit 28 Fernsehprogrammen seit der Schließung von Canal Nou im Jahr 2013.²⁴⁰ Die Kanäle gründeten 1988 gemeinsam einen Verband, die *Federación de Organismos o Entidades de*

²³⁷ Näheres hierzu in Kevin D., „Snapshot: Regional and local television in Spain“, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015,

http://www.obs.coe.int/documents/205595/264615/ES_Regional_TV_in_Spain_April2015.pdf/fb0a3c8b-640c-4d40-aaa4-7feac370dff9.

²³⁸ Siehe Pérez Gómez A., „Streit um Anteile privater Fernsehveranstalter am öffentlich-rechtlichen Lokalfernsehen“, IRIS 1999-3/23, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 1999,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/3/article23.de.html>.

²³⁹ Siehe Pérez Gómez A., „Rechtsverordnung zur Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Regionalsenders in Castilla-La Mancha“, IRIS 2002-2/10, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2002,

<http://www.merlin.obs.coe.int/iris/2002/2/article10.de.html>.

²⁴⁰ Siehe Abschnitt 9.4 und Kevin D., „Snapshot: Regional and local television in Spain“, *op.cit.*



Radio y Televisión Autonómicas (Verband autonomer Rundfunkanstalten – FORTA), der zurzeit elf Mitglieder hat. Der Verband arbeitet bei Verhandlungen über Filmrechte und beim Umgang mit Nachrichten Anbietern, Werbekunden und Sportrechten zusammen. Ferner bestehen Kooperationen und Koproduktionen bei einigen Projekten.²⁴¹

Darüber hinaus spielt auch das Lokalfernsehen im spanischen Fernsehsystem eine sehr wichtige Rolle. Es stellt die dritte und unterste Ebene des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Viele Kommunen (*ayuntamientos*) gründeten in einem vollkommen rechtsfreien Raum eigene Fernsehsender.²⁴² Im Jahr 1995 wurde der Rechtsrahmen jedoch erstmals klargestellt, wobei die Zuständigkeiten für diesen Bereich größtenteils in die Hände der Regionalregierungen gelegt wurden.²⁴³

9.2. Rechtsrahmen

Das *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual* (Allgemeines Gesetz 7/2010 über audiovisuelle Kommunikation vom 31. März 2010)²⁴⁴ enthält den allgemeinen Rechtsrahmen für private und öffentlich-rechtliche audiovisuelle Medien in Spanien und setzt die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in spanisches Recht um.²⁴⁵ Diesem Gesetz zufolge ist der öffentlich-rechtliche audiovisuelle Mediendienst ein wesentlicher Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Der Staat, die Autonomen Gemeinschaften und die Kommunen dürfen öffentlich-rechtliche audiovisuelle Mediendienste anbieten, deren Ziel die Ausstrahlung frei empfangbarer Voll- oder Spartenkanäle ist. Ausgeschlossen sind hierbei jedoch Kanäle, die ausschließlich kommerzielle Kommunikation ausstrahlen.

Wichtig ist die am 1. August 2012 vom spanischen Parlament verabschiedete Änderung des Gesetzes über audiovisuelle Kommunikation,²⁴⁶ die einen neuen Rechtsrahmen für öffentlich-rechtliche Regionalsender einführte, der diesen mehr Flexibilität bei der Bereitstellung ihrer audiovisuellen Mediendienste einräumt.²⁴⁷ Aufgrund dieser Änderung können sich die Autonomen Gemeinschaften zwischen einem direkten und einem indirekten Management ihrer öffentlich-rechtlichen Sender über verschiedene Modelle entscheiden, u. a. auch als Public-Private Partnership.

²⁴¹ *Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicas* (Verband autonomer Rundfunkanstalten – FORTA), <http://www.forta.es/>.

²⁴² Badillo, Á., „Competition, crisis, digitalisation and the reorganisation of local television in Spain“, *Quaderns del CAC* 35, vol. XIII (2), Dezember 2010, S. 23-32, http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q35_Badillo_EN.pdf.

²⁴³ Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión local por ondas terrestres. BOE de 27 de diciembre de 1995 (Gesetz Nr. 41/1995 vom 22. Dezember 1995 zum lokalen terrestrischen Rundfunk, BOE 27. Dezember 1995), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27707>.

²⁴⁴ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (Allgemeines Gesetz 7/2010 über audiovisuelle Kommunikation vom 31. März 2010), http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-2010.html (konsolidierte Fassung).

²⁴⁵ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>.

²⁴⁶ Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos (Gesetz 6/2012 vom 1. August 2012 zur Änderung des Gesetzes 7/2010 vom 31. März 2010), http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l6-2012.html.

²⁴⁷ Siehe Cabrera Blázquez F.J., „Audiovisuelles Gesetz geändert“, IRIS 2012-8/20, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/8/article20.de.html>.



Wenn eine Autonome Gemeinschaft keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk anbieten will, kann sie die verfügbaren Lizenzen an private Diensteanbieter ausschreiben. Ferner kann eine Autonome Gemeinschaft ihren öffentlich-rechtlichen Sender entsprechend ihrer spezifischen Gesetzgebung einer Drittpartei übertragen. Entscheidet sich eine Autonome Gemeinschaft für ein indirektes Managementmodell oder für andere Instrumente einer Public-Private Partnership zur Bereitstellung eines öffentlich-rechtlichen audiovisuellen Mediendienstes, kann sie sich am Kapital des Senders beteiligen, der diesen Dienst anbietet. Die Änderung ermöglicht Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Regionalsendern über die gemeinsame Produktion oder Bearbeitung von Inhalten zur Verbesserung der Effizienz ihres Geschäfts. Zudem führt sie Pflichten für öffentlich-rechtliche Regionalsender ein, z. B. eine Ausgabenobergrenze für das betreffende Geschäftsjahr und die Pflicht zur Vorlage eines Jahresberichts.²⁴⁸

Der landesweite öffentlich-rechtliche Sender, RTVE, wird durch das Gesetz 17/2006 über staatseigenes Radio und Fernsehen²⁴⁹ und das Gesetz 8/2009 über die Finanzierung der spanischen Radio- und Fernsehgesellschaft²⁵⁰ reguliert. Das Gesetz 17/2006 hob das Hörfunk- und Fernsehgesetz (Gesetz 4/1980) auf und definierte die Rolle des landesweiten öffentlich-rechtlichen Senders.²⁵¹ Im Rahmen der im Gesetz 17/2006 dargelegten allgemeinen Grundsätze enthält Artikel 3 (unter anderem) folgende öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen: „die Förderung des territorialen Zusammenhalts, des Pluralismus und der sprachlichen und kulturellen Vielfalt“ Spaniens, das Anbieten von Programmen für die Ausstrahlung im Ausland mit dem Ziel der „Förderung der spanischen Kultur“ und der Versorgung von Spaniern, die ins Ausland reisen oder dort leben, die Förderung der Verbreitung und Kenntnis spanischer kultureller, insbesondere audiovisueller, Produktionen, „die Förderung der sozialen Integration von Minderheiten“ und sozialen Gruppen mit besonderen Bedürfnissen, „die Förderung der Produktion europäischer audiovisueller Inhalte in spanischen Sprachen“ und die Förderung des digitalen und Multimedia-Schaffens als Beitrag zur Entwicklung der spanischen und der europäischen Kulturindustrie.

Innerhalb des im Dezember 2007 vom spanischen Parlament verabschiedeten Rahmenmandats²⁵² wird das Ziel der Förderung des territorialen Zusammenhalts, des Pluralismus und der sprachlichen und kulturellen Vielfalt Spaniens in Artikel 9 behandelt: RTVE übernimmt das Ziel und die Verpflichtung als öffentlich-rechtliche Anstalt, „unter Berücksichtigung der Existenz verschiedener Nationalitäten und Regionen“ zum Aufbau der Identität und zur Strukturierung Spaniens als Land beizutragen. RTVE soll in seinem Inhaltsangebot als Treiber und Garant von „Informationsflüssen zwischen den verschiedenen Autonomen Gemeinschaften“ dienen. Außerdem soll der Sender „territorialisierte Inhalte entsprechend [der] sprachlichen Wirklichkeit der einzelnen Regionen anbieten“.

²⁴⁸ Cabrera Blázquez F.J. „Audiovisuelles Gesetz geändert“, IRIS 2012-8/20, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/8/article20.de.html>.

²⁴⁹ Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (Gesetz 17/2006 vom 5. Juni 2006 zum landesweiten öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen), <http://www.boe.es/boe/dias/2006/06/06/pdfs/A21207-21218.pdf>.

²⁵⁰ Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (Gesetz 8/2009 vom 28. August 2009 über die Finanzierung von RTVE), http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/i_008_2009.pdf. Siehe García Leiva T., „RTVE-Finanzierungsgesetz verabschiedet“, IRIS 2010-1/18, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2010, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/1/article18.de.html>. Siehe auch Barata Mir J., „Finanzierungssystem für nationale öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Spaniens bestätigt“, IRIS 2014-8/6, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2014, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/8/article6.de.html>.

²⁵¹ Siehe Pérez Gómez A., „Neues Gesetz zum landesweiten öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen“, IRIS 2006-6/19, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/6/article19.de.html>.

²⁵² Mandato-marco a la Corporación RTVE previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, http://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO_MARCO_18_12_07.pdf.



Der landesweite öffentlich-rechtliche Sender RTVE strahlt zwei landesweite Vollprogramme (und eine HD-Version) sowie internationale, Nachrichten-, Kinder- und Sportkanäle aus. Der Sender hat zudem einen Catch-up-TV-Dienst und einen audiovisuellen On-Demand-Dienst mit Archivfilmen. Darüber hinaus gibt es in Spanien 17 regionale und lokale Fenster, von denen aber nur zwei in Bezug auf Autonomie und Produktion den regionalen Sender nahekomen: TVE Catalunya und TVE Canarias, die jeweils mindestens sechs reguläre Programme haben. Die anderen 15 scheinen lediglich ein Fenster mit nationalen Nachrichten zu liefern.²⁵³ Außerdem gibt es zwei Nachrichtenfenster aus der Ciudad Autónoma de Ceuta und der Ciudad Autónoma de Melilla (in Nordafrika).

9.3. Marktüberblick

Der spanische Fernsehmarkt zeichnet sich durch eine immense Zahl an verfügbaren Fernsehkanälen aus. Ende 2014 gab es schätzungsweise 500 Lokalsender (etwa zur Hälfte in DVB-T-Netzen), rund 100 Regional- und mehr als 230 landesweite Sender. Genaue Daten zur Lokal- und Regionalfernsehlandschaft sind sehr schwer erhältlich, obwohl zu den öffentlich-rechtlichen regionalen autonomen Sendern viele Daten vorliegen.²⁵⁴

Die wichtigsten Anbieter im nationalen Markt sind der landesweite öffentlich-rechtliche Sender RTVE sowie die Unternehmen Mediaset (mit dem Kanal Telecinco auf Platz 1 und Cuatro auf Platz 4 der Beliebtheitskala) und Atresmedia (mit Antenna 3 auf Platz 2 und La Sexta auf Platz 4 gemeinsam mit Cuatro).

Neben den landesweiten Sendern gibt es die öffentlich-rechtlichen Regionalsender, die als autonome Kanäle bezeichnet werden, da sie den jeweiligen Autonomen Gemeinschaften gehören. Die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften subventionieren diese Sender, die aber auch Werbeeinnahmen erzielen. Zurzeit gibt es insgesamt 12 regionale autonome Sender mit 28 Fernsehprogrammen (seit der Schließung von Canal Nou im Jahr 2013). Die Autonomen Gemeinschaften Kastilien und León, Navarra, Rioja und Kantabrien (und jetzt Valencia) haben keine öffentlich-rechtlichen autonomen Sender.

Zu beachten ist hierbei, dass viele der autonomen öffentlich-rechtlichen Regionalkanäle in ihren Märkten eine wichtige Rolle spielen. Auf der Basis von Daten auf der FORTA-Website²⁵⁵ sind die (quotenmäßig) wichtigsten regionalen autonomen Kanäle diejenigen aus Katalonien, dem Baskenland, Galizien, Aragonien und Andalusien (mit einem täglichen Zuschaueranteil zwischen 14 % und 9 %). TV3 in Katalonien ist beispielsweise der beliebteste Kanal in dieser Region und hat höhere Quoten als die landesweiten Privatkanäle Telecinco und Antenna 3.

Private Regionalfernsehsender²⁵⁶ werden in den meisten Autonomen Gemeinschaften verbreitet, in denen es keine autonomen öffentlich-rechtlichen Sender gibt (Kastilien und León, Navarra und Rioja). Aber auch in Asturien, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Extremadura, Galizien und Murcia gibt es private Regionalkanäle. Ende 2014 existierten in Aragonien, Kantabrien, Madrid,

²⁵³ RTVE-Regionalnachrichten: <http://www.rtve.es/noticias/informativos-territoriales/>

²⁵⁴ Lokalfernsehizenzen werden von den Regierungen der Autonomen Gemeinschaften oder den regionalen Regulierungsbehörden (soweit vorhanden) erteilt. Es gibt keine umfassende integrierte Liste der auf lokaler Ebene vergebenen Lizenzen.

²⁵⁵ *Op. cit* FORTA-Website.

²⁵⁶ Diese Informationen ergeben sich aus Angaben in einem Bericht von Badillo A. (2012) für den katalanischen Medienregulierer CAC, die dann anhand der Datenbank MAVISE und der Recherchen für diese Publikation aktualisiert wurden. Im Folgenden wird die Situation des privaten regionalen Rundfunks in den Regionen beschrieben.



Valencia, dem Baskenland sowie auf den Kanarischen und den Balearischen Inseln keine privaten regionalen Sender. Die Einführung von DVB-T war auch für die Entwicklung privater Regionalkanäle bedeutsam. Nach einer Untersuchung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle von 2014 wurden zwischen 2008 und 2014 mehr als 32 Regionalkanäle eingeführt (meist durch DVB-T-Ausschreibungen in den Jahren der DVB-T-Einführung) und 21 davon wieder eingestellt.²⁵⁷

9.4. Spezifische Probleme

Ein großes Problem im regionalen audiovisuellen Mediensektor Spaniens ist die hohe Zahl an Senderschließungen. Die Datenbank MAVISE²⁵⁸ enthält zurzeit mehr als 476 lokale spanische Sender.²⁵⁹ In 2014 wurden die spanischen DVB-T-Multiplexe reorganisiert, um Frequenzen für Telekommunikationsdienste freizumachen.²⁶⁰ Im Oktober 2014 waren 246 Lokalkanäle über die DVB-T-Netze verfügbar. Daneben gibt es eine Vielzahl lokaler Sender im Kabel, bei denen aber kein Überblick möglich ist.

Die Untersuchung ergab, dass zwischen 2008 und 2014 zahlreiche (ungefähr 300) Lokalfernsehsender geschlossen wurden, darunter auch das Localia-TV-Netzwerk der PRISA-Gruppe. Als Grund nannte die PRISA-Gruppe damals „die spanische Wirtschaftslage und die Werbeflaute im Sektor sowie Schwierigkeiten und Widersprüche in den politischen Rahmenbedingungen in Spanien“. Insbesondere fanden sich die Lokalfernsehsender mit dem Übergang zu DVB-T im Jahr 2010 an vorderster Front des Prozesses wieder, weil sie als erste von Analog- auf Digitalbetrieb umstellen mussten. Die Genehmigung eines staatlichen Frequenzplans für DVB-T-Lokalsender im Jahr 2004²⁶¹ veränderte das Umfeld radikal, weil neue Lokalgebiete entstanden, die größer waren als die bisherigen, die im Wesentlichen nur Städte umfassten (der Plan wurde 2005 geändert²⁶²).

Außerdem wurden einige Fernsehkanäle, die DVB-T-Lizenzen erhalten hatten, aus rechtlichen Gründen geschlossen. So wurden etwa mehrere regionale Privatsender (auf den Kanarischen Inseln) neben neun landesweiten DVB-T-Kanälen geschlossen, nachdem der Oberste Gerichtshof 2012 entschieden hatte, dass das Lizenzvergabeverfahren für diese Kanäle unzulässig war.²⁶³ Unter anderem hatte das Gericht alle lokalen DVB-T-Vergaben durch die Generalitat

²⁵⁷ Gemäß Studien der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle 2014 (Kevin D., op.cit.).

²⁵⁸ Wie bereits erwähnt, wurde MAVISE von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle als Datenbank zu audiovisuellen Diensten und Unternehmen in Europa entwickelt. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, <http://mavise.obs.coe.int/welcome>.

²⁵⁹ Für einen Bericht wurde im Oktober 2014 eine kurze Bestandsaufnahme der DVB-T-Lokalkanäle in Spanien durchgeführt, http://www.obs.coe.int/documents/205595/264615/ES_Regional_TV_in_Spain_April2015.pdf/fb0a3c8b-640c-4d40-aaa4-7feac370dff9.

²⁶⁰ Spain approves DTT reorganisation to make way for LTE. DigitalTv Europe, September 2014.

<http://www.digitaltveurope.net/245412/spain-approves-dtt-reorganisation-to-make-way-for-lte/>. Einen nützlichen Überblick über die Ereignisse im Vorfeld dieser Reorganisation gibt der 2012 erschienene Bericht „Mapping Digital Media: Spain“ der Open Society Foundation (Seite 67-71) von Llorens C., Luzón V. und Grau H., <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-spain-20131023.pdf>.

²⁶¹ Pérez Gómez A., „Neue Rechtsverordnung zum nationalen technischen Plan für terrestrisches Lokalfernsehen“, IRIS 2004-7/14, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/7/article14.de.html>.

²⁶² Siehe auch Pérez Gómez A., „Dekret zur Änderung des nationalen technischen Plans für das lokale terrestrische Fernsehen“, IRIS 2005-2/19, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/2/article19.de.html>.

²⁶³ Siehe García Leiva T., „Oberster Gerichtshof erklärt DVB-T-Lizenzvergabe für nichtig“, IRIS 2013-2/19, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/2/article19.de.html>.



Valenciana (Regionalregierung von Valencia) von Anfang 2006 für nichtig erklärt. Der Generalitat habe es bei dem Vergabeverfahren an Objektivität und Unparteilichkeit gefehlt.²⁶⁴

Im selben Zeitraum wurden elf öffentlich-rechtliche Regionalsender geschlossen, darunter die valencianischen Kanäle Canal Nou und Nou 24 im Jahr 2013.

9.5. Aktuelle Entwicklungen

Wie bereits erwähnt verabschiedete das spanische Parlament 2012 eine Änderung des Gesetzes über audiovisuelle Kommunikation, die einen neuen Rechtsrahmen für öffentlich-rechtliche Regionalsender einführte, der diesen mehr Flexibilität bei der Bereitstellung ihrer audiovisuellen Mediendienste einräumt.

Die Schließung vieler Regionalsender hat den regionalen audiovisuellen Mediensektor Spaniens geprägt, doch es gab diesbezüglich auch positive Entwicklungen. Zuerst wurde die 2013 verabschiedete Verordnung zur Auflösung von Canal Nou (des öffentlich-rechtlichen Senders Valencias) im Dezember 2015 vom Parlament in Valencia aufgehoben.²⁶⁵ Vor allem wird zurzeit über einen neuen Rechtsrahmen diskutiert,²⁶⁶ und für die Einführung eines neuen Senders namens Ràdio Televisió Valenciana wurden EUR 20 Millionen bereitgestellt.²⁶⁷ Auch für den Madrider Sender Telemadrid wurde ein neuer Rechtsrahmen verabschiedet,²⁶⁸ und im Mai 2016 wurde ein neuer Verwaltungsrat genehmigt.²⁶⁹

9.6. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen

Wie oben ausgeführt, ist das Ausmaß der Schließungen bei den regionalen audiovisuellen Medien in Spanien ein beherrschendes Thema. Vieles deutet darauf hin, dass es sich hierbei um Auswirkungen der Finanzkrise handelt. Dabei stellt sich auch die Frage, wie praktikabel eine Vielzahl von Fernsehsendern auf regionaler und lokaler Ebene ist. Allerdings ist zu bedenken, dass mehrere der regionalen Sender in ihren Märkten quotenmäßig wesentlich stärker sind als andere (insbesondere in Katalonien, dem Baskenland, Galizien, Aragonien und Andalusien). Für das System insgesamt könnten die jüngsten Gesetzesvorschläge in Valencia und Madrid darauf hindeuten, dass sich die

²⁶⁴ Letai P., „Oberster Gerichtshof erklärt Vergabe von DVB-T-Lizenzen für ungültig“, IRIS 2012-10/11, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/10/article11.de.html>.

²⁶⁵ Ferrandis J., „El Parlamento valenciano deroga la ley que permitió cerrar Canal 9“, El País, 22. Dezember 2015, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/22/valencia/1450811344_959743.html?rel=mas.

²⁶⁶ „Un consejo ciudadano velará por la independencia de la nueva RTVV“, El País, 11. April 2016, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/11/valencia/1460392352_487272.html.

²⁶⁷ Serra J.M., „El Consell reserva 20 millones de euros para poner en marcha RTVV“, El País, 9. Februar 2016, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/02/08/valencia/1454963771_377559.html.

²⁶⁸ Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid (Gesetz 8/2015 vom 28. Dezember 2015 über Radio Television Madrid), http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2015/12/29/BOCM-20151229-2.PDF. Siehe Treceño J.G., „Aprobada la nueva normativa de Telemadrid con la oposición de PSOE y Podemos“, El Mundo, 23. Dezember 2015, <http://www.elmundo.es/madrid/2015/12/23/567a9d9246163f105f8b4590.html>.

²⁶⁹ Telemadrid, „Aprobado por unanimidad el nuevo Consejo de Administración de Telemadrid“, 5. Mai 2016, <http://www.telemadrid.es/noticias/madrid/noticia/aprobado-por-unanimidad-el-nuevo-consejo-de-administracion-de-telemadrid>.



Lage für regionale audiovisuelle Medien verbessert, und die Reformen zur Flexibilisierung des Sektors könnten noch Früchte tragen.





10. Schweiz

Oliver Gerber, BAKOM

10.1. Einführung

Eine ausgeprägte Regionalität und Kleinräumigkeit sind kennzeichnend für die Schweiz. Ihre Besonderheit ist die sprachliche und regionale Diversität, die auch Resultat ihrer Geschichte als kontinuierlich sich festigender Willensnation geschuldet ist. In der Schweiz werden vier Amtssprachen gesprochen: Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Der Bundesstaat besteht aus 26 Gliedstaaten, den sog. „Kantonen“. Die Kantone sind wiederum in mehrere Gemeinden aufgeteilt.

Sowohl Kantone wie auch die Gemeinden geniessen ein hohes Mass an Autonomie. Die Schweiz ist eine direkte Demokratie. Ihre Bürgerinnen und Bürger haben sehr weit reichende politische Mitbestimmungsrechte.²⁷⁰

Die Charakteristiken der Schweiz werden auch in seiner Medienlandschaft reflektiert.²⁷¹ Die Kleinstaatlichkeit und Regionalität der Schweiz hat zur Folge, dass die Medienmärkte klein und die Ressourcen knapp sind. Dieser Aspekt wird durch die vier Landessprachen und durch die Nähe zum Medienangebot der grossen Nachbarstaaten verschärft. Insbesondere die schweizerischen Fernsehveranstalter bedienen kleinere sprachregionale Märkte und konkurrieren gleichzeitig mit finanzkräftigen Fernsehveranstaltern aus den Nachbarstaaten. Die ausländischen TV-Programme grosser privater Veranstalter verzeichnen regelmässig hohe Marktanteile beim Schweizer Publikum. Diese nutzen ihre starke Stellung, indem sie seit den 90er Jahren Fernseh-Werbefenster, die sich an das Schweizer Publikum richten, ausstrahlen. Diese Werbefenster setzen das schweizerische Mediensystem ebenfalls unter ökonomischen Druck.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist die gute Durchdringung der Schweiz mit Kabel und IPTV-Netzen sowie das grosse Angebot von Fernsehkanälen, das auch einer vorteilhaften Urheberrechtssituation geschuldet ist.²⁷² Den meisten Schweizer Zuschauerinnen und Zuschauern

²⁷⁰ Für ausführliche Informationen s. „Der Bund kurz erklärt 2016“, Informationsbroschüre der Schweizer Bundeskanzlei, abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/index.html?lang=de>

²⁷¹ Ausführlichere Informationen in: Matthias Künzler, *Mediensystem Schweiz*, 2013, S. 23 ff..

²⁷² Die Schweizer Netzbetreiber müssen – anders als in EU-Mitgliedstaaten – keine Erlaubnis des Programmveranstalters einholen, um das Programm durchzuleiten. Aufgrund einer gesetzlichen Lizenz gemäss Art. 22 Abs. 1 des Schweizerischen Urheberrechtsgesetzes URG vom



stehen, anders als noch vor 30 Jahren, enorm viele Fernsehprogramme zur Verfügung. Eigenständige regionale Schweizer Angebote riskieren, in dieser Vielzahl an verfügbaren Angeboten von vielen Zuschauerinnen und Zuschauern nicht wahrgenommen zu werden.

Aus diesen Gründen sind die Bedingungen für schweizerische Fernsehveranstalter, die Bevölkerung mit einem kommerziell erfolgreichen Angebot zu versorgen, schwierig. Wenn dieses schweizerische TV-Angebot aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht nur publikumsattraktiv sein muss, sondern auch soziale, kulturelle und demokratierelevante Leistungen für die Bevölkerung erbringen soll, kommt ein weiteres Markterschwernis hinzu. Das sind sehr hohe Schranken, gerade für einen regional ausgerichteten Fernsehveranstalter, der sein Programm auf ein kleineres Versorgungsgebiet ausrichtet als ein nationaler Veranstalter.

10.2. Rechtliche Rahmenbedingungen

10.2.1. Der Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen in der Bundesverfassung

Es ist dem Schweizer Verfassungs- und Gesetzgeber stets ein zentrales Anliegen gewesen, dass unter diesen Marktbedingungen ein eigenständiger Schweizer Rundfunk existieren kann, der zur nationalen Kohäsion beiträgt, die politische Meinungsbildung fördert und die regionale und sprachliche Vielfalt mit einem adäquaten Angebot bedient.

Dieser Grundgedanke wird bereits in der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) formuliert.²⁷³ Artikel 93 BV benennt die Zuständigkeit des Bundes, Radio und Fernsehen gesetzlich zu regeln. Absatz 2 dieses Artikels postuliert die Erwartung des Verfassungsgebers an den Schweizer Rundfunk im Sinne eines Leistungsauftrags:

Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

Die Aufforderung zur Rücksichtnahme auf die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone stellt eine Verpflichtung der Radio- und Fernsehveranstalter dar, integrativ zu wirken. Dieser Integrationsauftrag verlangt, dass die kulturelle, föderale – und auch regionale – Vielfalt der Schweiz in der audiovisuellen Medienlandschaft zum Ausdruck kommt.²⁷⁴

9. Oktober 1992 erhalten die Weiterverbreiter die Erlaubnis mit Bezahlung der tariflich vorgesehenen Rechteentschädigung an die Verwertungsgesellschaften.

²⁷³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 SR 101

²⁷⁴ Franz Zeller / Martin Dumermuth Kommentar zur BV Art. 93 N 24 m. w. H in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung (BV), Helbling Lichtenhahn Verlag, Basel 2015



10.2.2. Die Gesetzgebung zum regionalen Service public-Fernsehen

10.2.2.1. Typologie der Veranstalter im Gesetz

Die Systematik des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen²⁷⁵ (RTVG) und der diesem Gesetz untergeordneten und ausführenden Radio- und Fernsehverordnung²⁷⁶ (RTVV) reflektiert die Struktur der audiovisuellen Schweizer Medienlandschaft. In der Schweiz herrscht ein relativ liberales Lizenzierungsregime. Die meisten Schweizer Rundfunkveranstalter brauchen keine Lizenz. Sie müssen nur ihr Programmaktivitäten der zuständigen Regulierungsbehörde, dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), melden.²⁷⁷ Sie müssen Mindeststandards²⁷⁸ beachten sowie positive Verpflichtungen erfüllen²⁷⁹.

Nur einige wenige Programmveranstalter, die besondere Rechte und Pflichten im Sinne eines Leistungsauftrag, des Service public, erfüllen müssen und Zugangsrechte zu Verbreitungskapazitäten (sog „must carry“ Privilegien) beanspruchen, bedürfen einer Lizenz, die in der Schweiz als „Konzession“ bezeichnet wird.

Auf der nationalen und sprachregionalen Ebene wird der Service public von einem Veranstalter erfüllt, der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR). Dieser Veranstalter hat eine besondere Stellung. Er hat als einziger einen Anspruch auf Erteilung einer Konzession durch den Bundesrat. Die SRG SSR trägt die Hauptlast des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags und soll die flächendeckende Grundversorgung der Sprachregionen der Schweiz mit Radio- und Fernsehprogrammen gewährleisten. Diese Grösse ist vom Gesetzgeber gewollt. Will man in unseren kleinen Märkten einen schweizerischen Veranstalter, der sich gegen die mächtige Konkurrenz der in der Schweiz empfangbaren ausländischen Angebote behaupten kann, müssen die vorhandenen Ressourcen gebündelt werden.²⁸⁰ Sie erhält den grössten Anteil der Summe aller Radio- und Fernsehgebühren, etwa 1,2 Milliarden Schweizer Franken (CHF), darf sich aber auch über TV-Werbung finanzieren (rund CHF 340 Millionen im Jahr 2015).

Der Gesetzgeber hat aber nicht nur das Interesse den nationalen und sprachregionalen Service public zu gewährleisten. Die Schweiz ist ein föderalistisch aufgebauter Staat mit kleinräumigen Strukturen. Diese Prozesse sollen auch in den elektronischen Medien abgebildet werden.²⁸¹ Die Rundfunkgesetzgebung sieht deshalb vor, bestimmte Veranstalter mit der Erfüllung eines auf ein regionales Versorgungsgebiet beschränkten Service public-Fernsehens zu beauftragen und ihnen dafür geeignete Rahmenbedingungen zu verschaffen.

Im Vordergrund dieser Fallstudie stehen diese - insgesamt 13 - regionalen Fernsehveranstalter, die für den regionalen Service public zuständig sind und dafür eine Konzession erhalten.²⁸²

²⁷⁵ Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 SR 784.40

²⁷⁶ Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 SR 784.401

²⁷⁷ Art. 3 Bst. a RTVG

²⁷⁸ Zum Jugendschutz, zum Schutz der Menschenwürde und zur Werbung.

²⁷⁹ Zu Europäischen Werken, Filmförderung und Untertitelung.

²⁸⁰ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 18. Dezember 2002 in Bundesblatt (BBl) 2003 Nr. 8, 1569ff., 1614 ff.

²⁸¹ BBl 2003 1619

²⁸² Die Liste der konzessionierten regionalen Fernsehveranstalter und weiterführende Informationen sind abrufbar unter:

<https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/informationen-ueber-radio-und-fernsehveranstalter/tv-regional.html>.



10.2.2.2. Konzessionserteilung

Die Konzessionen für die regionalen Fernsehveranstalter werden vom zuständigen Ministerium der Schweiz, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in der Regel im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung vergeben.²⁸³ Die Bewerber für die Konzessionen müssen einen Anforderungskatalog erfüllen.²⁸⁴

Alle 13 regionalen Fernsehkonzessionen wurden durch das UVEK am 7. Juli 2008 (Inkrafttreten ab dem 1. Januar 2009) für die Dauer von 10 Jahren verliehen. Es gibt keine gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Rechtsform der Veranstalter. Bei allen betroffenen Veranstaltern handelt es sich um private Unternehmen. 11 davon sind als Aktiengesellschaften organisiert mit einer Dotation von durchschnittlich CHF 1,6 Millionen. Ein Veranstalter hat die Rechtsform des Vereins gewählt, einer diejenige der Stiftung.

10.2.2.3. Regionaler Leistungsauftrag mit Input- und Output-Kriterien

Das Gesetz verlangt von den regionalen Veranstaltern im Leistungsauftrag die Berücksichtigung „von lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge“ und einen Beitrag „zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet“.²⁸⁵ Diesen Informationsauftrag müssen die betreffenden Veranstalter aber nur zu den Hauptsendezeiten erfüllen. (6:30-8:30 Uhr, 11:30-13:30 Uhr, 17:00-19:00 Uhr). Gemäß den Lizenzen müssen die regionalen und lokalen Informationssendungen thematisch vielfältig sein, eine Vielfalt an Meinungen und Interessen widerspiegeln, verschiedenen Einzelpersonen und Gruppen die Möglichkeit zur Meinungsäußerung bieten und das gesamte Sendegebiet berücksichtigen.

Hinzu kommen weitere Verpflichtungen. Der Veranstalter hat auch seine in der Konzessionsbewerbung gemachten Angaben betreffend Umfang, Inhalt und Art der Veranstaltung, Organisation und Finanzierung einzuhalten. In mehrsprachigen Versorgungsgebieten sind alle Sprachen gebührend im Programm zu berücksichtigen. Zusätzlich gelten für alle regionalen Fernsehveranstalter gemäss ihren Konzessionen die Verbote, Radarwarnungen, Publikumsgewinnspiele und pornographische Werbung auszustrahlen.

Der Leistungsauftrag umfasst nicht nur „Output-Kriterien“. Auch auf der Input-Ebene werden die regionalen Fernsehveranstalter per Gesetz und Konzession verpflichtet: Sie müssen arbeitsrechtliche Vorschriften und die Arbeitsbedingungen der Branche einhalten, Qualitätsvorgaben gewährleisten und die Aus- und Weiterbildung der Programmschaffenden fördern.

²⁸³ Art. 45 Abs. 1 RTVG

²⁸⁴ Gemäß Art. 44 Abs. 1 RTVG müssen die Bewerber darlegen dass sie den Leistungsauftrag erfüllen können, dass ihre Finanzierung gesichert ist, wer ihre Kapitalgeber sind, dass sie die arbeitsrechtlichen Vorschriften der Branche einhalten, dass sie die redaktionellen Tätigkeiten von den wirtschaftlichen trennen und dass sie in der Schweiz domiziliert sind. Das letzte Kriterium, dass der Bewerber „die Meinungs- und Angebotsvielfalt nicht gefährdet“, wurde mit Inkrafttreten der Änderung des RTVG zum 1. Juli 2016 aufgehoben. Zu ausführlicheren Informationen siehe Ziff. 10.4.5..

²⁸⁵ Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG



10.2.2.4. Anspruch auf einen Anteil der Radio- und Fernsehgebabe („Gebührensplitting“)

Damit der regionale Leistungsauftrag optimal gefördert werden kann, erhalten die betroffenen konzessionierten Fernsehveranstalter finanzielle Unterstützung. Es handelt sich dabei um einen Anspruch auf einen Anteil der Fernsehgebühren, das sogenannte „Gebührensplitting“. Der Gesetzgeber hat im Sinne eines optimalen Einsatzes der Gebührengelder vorgesehen, dass das Gebührensplitting nur erfolgt, wenn der Radio- oder Fernsehveranstalter seinen Programmdienst in einer Region ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten anbietet.²⁸⁶

Diese Splittingbeträge sollen insgesamt zwischen 4 bis 6 Prozent des Totals der Radio- und Fernsehgebabe ausmachen.²⁸⁷ Höchstens 70 Prozent der nachweisbaren Betriebskosten werden unterstützt.²⁸⁸ Somit ist ein minimaler Eigenfinanzierungsgrad garantiert.²⁸⁹

Momentan erhalten die 13 regionalen konzessionierten Fernsehveranstalter insgesamt CHF 34,6 Millionen aus dem gesamten Abgabentopf von CHF 1,3 Milliarden²⁹⁰, die einzelnen Beträge schwanken je nach Versorgungsgebiet zwischen rund CHF 1,9 und CHF 3,6 Millionen.

10.2.2.5. Versorgungsgebiete

Die regionalen Fernsehkonzessionen wurden in insgesamt 13 Versorgungsgebiete aufgeteilt, die das ganze Territorium der Schweiz abdecken. Die Anzahl und Ausdehnung der Versorgungsgebiete werden von der Schweizer Regierung, dem Bundesrat, bestimmt.²⁹¹ Er soll diese so festlegen, dass:

- sie politisch und geografisch eine Einheit bilden oder in ihnen die kulturellen oder wirtschaftlichen Kontakte besonders eng sind; und
- ihre vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten zusammen mit einem angemessenen Anteil aus dem Gebührensplitting es dem Veranstalter erlauben, seinen Leistungsauftrag zu erfüllen.

Der Bundesrat hat 2008 für das regionale Fernsehen weniger Gebiete definiert. So ist gewährleistet, dass die Veranstalter über ein ausreichendes kommerzielles Potential verfügen und der insgesamt für die Fernsehunterstützung zur Verfügung stehende Gebührenbetrag nicht auf zu viele Veranstalter aufgeteilt werden muss.²⁹² Die weniger dicht besiedelte Regionen haben durchschnittlich 300.000 Einwohner, Ballungszentren wie Bern, Genf und Zürich haben zwischen 500.000 und 1,6 Mio. Einwohner.

²⁸⁶ Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG

²⁸⁷ Bis zum Inkrafttreten der geänderten RTVG am 1. Juli 2016 galt noch eine maximale Quote von 4 Prozent, s. dazu nähere Ausführungen unter Ziff. 10.4.1.

²⁸⁸ Art. 40 RTVG

²⁸⁹ Martin Dumermuth, « Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System », ZSR 125, 2006, S. 229 ff. <258>

²⁹⁰ Der grösste Anteil kommt mit CHF 1,2 Milliarden der SRG SSR zugute, s. oben, Ziff. 10.2.2.1, S. 4

²⁹¹ Art. 39 RTVG

²⁹² Martin Dumermuth, a.a.O.



10.2.2.6. Must-carry-Privileg

Mit der Verankerung von must-carry-Privilegien in der Schweizer Rundfunkgesetzgebung ist gewährleistet, dass die Leistungen der regionalen Fernsehveranstalter ihr Publikum auch wirklich erreichen können. Die regionalen Service public-Programme müssen von den Netzbetreibern unentgeltlich über ihre Leitungen verbreitet werden.²⁹³ Die betroffenen Fernsehveranstalter tragen aber die Kosten für die Zuführung des Signals zur Kopfstation des Netzbetreibers.

10.2.2.7. Aufsicht

Das BAKOM ist zuständig für die Aufsicht über die regionalen konzessionierten Veranstalter. Dies schliesst die Finanzaufsicht²⁹⁴ wie auch die Aufsicht über die Erfüllung des Leistungsauftrags ein. Zu letzterem kann das Amt zur Überprüfung externe Experten beiziehen.²⁹⁵ Regelmässig beauftragt das BAKOM externe Forschungsstellen mit der Programmanalyse der regionalen Fernsehveranstalter.

Eine schweizerische Besonderheit ist, dass alle regionalen Service public-Rundfunkveranstalter aufgrund des Gesetzes²⁹⁶ und ihrer Konzessionen verpflichtet sind, eine Geschäftsordnung mit der Aufgabenverteilung, ein Redaktionsstatut, ein Leitbild sowie ein internes Qualitätssicherungssystem (QS) einzurichten und dieses von einer externen, unabhängigen Fachstelle evaluieren zu lassen.²⁹⁷

Die unabhängige Überprüfung der Qualitätssicherung findet üblicherweise in einem Turnus von zwei Jahren statt. Die Prüfungsstellen erstellen in der Folge einen Evaluationsbericht zuhanden des BAKOM. Innerhalb von drei Monaten nach Erhalt des Evaluationsberichts sendet der betroffene Fernsehveranstalter dem BAKOM einen Massnahmenplan, der aufzeigt, ob und wie er die Empfehlungen des Evaluationsberichts künftig umsetzen will.

Die Ergebnisse der Qualitätssicherung sowie der Forschung werden im Rahmen regelmässiger jährlicher Gespräche mit dem Veranstalter thematisiert. Der Austausch mit dem Veranstalter dient letztlich ihrer Sensibilisierung für die Erfüllung ihres Leistungsauftrags.

²⁹³ Art. 59 RTVG

²⁹⁴ Art. 42 RTVG; Die Veranstalter sind verpflichtet, dem BAKOM die Jahresrechnung zuzustellen und auf Anfrage weitere Auskünfte zu geben. Das BAKOM prüft, ob die finanziellen Mittel wirtschaftlich und bestimmungsgemäss verwendet werden. Andernfalls kann es die Gebührenanteile eines Konzessionärs vermindern oder zurückfordern.

²⁹⁵ Art. 47 Abs. 2 RTVG

²⁹⁶ Art. 41 Abs. 1 RTVG i. V. m. Art. 41 Abs. 1 RTVV

²⁹⁷ Die Qualitätssicherung soll Folgendes umfassen: inhaltliche und formale Qualitätsziele und –standards (journalistische Standards, redaktionelle Sendungskonzepte usw.); festgeschriebene Prozesse, mittels welcher sich regelmässig überprüfen lässt, ob die festgelegten Qualitätsziele erfüllt werden, etablierte Mechanismen zur Sicherung bzw. Verbesserung der Programmqualität (Abnahmeprozesse, Feedbacksysteme etc.).



10.3. Herausforderungen

Wie bereits geschildert, sind alle 13 regionalen Fernsehveranstalter nicht rentabel und von der Gebührenunterstützung abhängig. Ihre wirtschaftliche Situation ist schwierig, wie die Programmforschung²⁹⁸ und die jährliche Berichterstattung der Veranstalter²⁹⁹ aufzeigen:

- Im Jahr 2014 betrug der Gesamtaufwand aller Veranstalter insgesamt rund CHF 80,7 Millionen. Demgegenüber stehen Werbeeinnahmen von rund CHF 44 Millionen.
- Die kommerziellen Einnahmen decken durchschnittlich rund 56 Prozent des Aufwands. Seit 2011 stagnieren die Einnahmen aus Werbung und Sponsoring.
- Fast die Hälfte der Veranstalter ist unterfinanziert oder gar überschuldet.
- Die Eigenkapitalquote beträgt durchschnittlich nur 23 Prozent.

Die wirtschaftlichen Probleme des regionalen Service public-Fernsehens haben zur Konsequenz, dass es im Schweizer Fernsehsektor eine eher marginale Rolle spielt:

- Die Marktanteile dieser Veranstalter bewegen sich zwischen 0,1 und 1,3 Prozent.
- Das Zuschauerpotential wird zu wenig ausgeschöpft, nur zwischen 3 und 17 Prozent der potentiellen Zuschauer im regionalen Sendegebiet schauen die regionalen TV-Programme.
- Im Werbemarkt ist Regional-TV von untergeordneter Bedeutung (Anteil von 5,5 Prozent im Fernsehmarkt, 0,9 Prozent im Medienmarkt).
- Das Regionalfernsehpublikum ist relativ alt. Je nach Sprachregion der Schweiz beträgt das Durchschnittsalter zwischen 55 und 61 Jahren.

Auch bei der Beurteilung der Programminhalte stellen die Forschungsanalysen Defizite fest:

- Knapp die Hälfte des Publikums ist mit den Programmen der Regionalfernsehsender zufrieden.
- In den Augen des Publikums sind die regionalen TV-Stationen hingegen bei ihrer Kernkompetenz, der Vermittlung regionaler Informationen, überlegen. Mit ihrem starken Bezug zum regionalen Geschehen erfüllen sie ihren Leistungsauftrag.

²⁹⁸ - IaKom, Nutzung und Bewertung der Schweizer Radio- und Fernsehprogramme 2015; abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/bildung-forschung-archivierung/beitraege-und-studien-an-medienforschende/beitraege-und-studien-medienforschung-2015.html>.

- Universität Basel, Die Fernsehprogramme der privaten Veranstalter mit Leistungsauftrag in der Schweiz; abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/bildung-forschung-archivierung/beitraege-und-studien-an-medienforschende/beitraege-und-studien-medienforschung-2015.html>.

- Publicom, Die wirtschaftliche Situation des Privatrundfunks in der Schweiz; abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/zahlen-und-fakten/studien/die-wirtschaftliche-situation-des-privatrundfunks-in-der-schweiz.html>.

- IPMZ, Nutzung von Radio- und TV-Programmen in der Schweiz 2013; abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/bildung-forschung-archivierung/beitraege-und-studien-an-medienforschende/beitraege-und-studien-medienforschung-2013.html>.

- Universität Freiburg, Kontinuierliche Fernsehprogrammforschung in der Schweiz 2012; abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/bildung-forschung-archivierung/beitraege-und-studien-an-medienforschende/beitraege-und-studien-medienforschung-2012.html>.

²⁹⁹ Die Kennzahlen aller Jahresberichte sind abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/zahlen-und-fakten/berichterstattung-kennzahlen-der-radio-und-fernsehveranstalter.html>.



- Einige wenige regionale Fernsehveranstalter verbreiten in ihren Informationsprogrammen zu viele News, deren Relevanz für das Publikum eher zweifelhaft ist, vor allem sog. „bad news“ und „human touch“-Geschichten.

10.4. Laufende Entwicklungen

Die schweizerische Rundfunkgesetzgebung, das RTVG, wurde vor kurzem revidiert. Nunmehr sind auch Massnahmen vorgesehen, um die Lage der regionalen konzessionierten Fernsehveranstalter zu verbessern. Das teilrevidierte RTVG und die entsprechenden Ausführungsvorschriften der RTVV sind am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

Im Folgenden wird ein Überblick über die konkreten Änderungen gegeben, welche die regionalen Fernsehveranstalter betreffen.

10.4.1. Mehr Gebührensplitting

Für alle regionalen Fernsehveranstalter mit Service public-Auftrag sind die Zuschüsse aus dem Gebührensplitting überlebenswichtig. Es ist geplant, die gesetzlich festgelegte Quote von 4 Prozent aus den Gesamteinnahmen der Radio und Fernsehgebühren zu flexibilisieren, auch mit dem Zweck, nicht auszahlbare Überschüsse zu vermeiden. Die schweizerische Regierung wird künftig die Quote in einem Rahmen zwischen 4 und 6 Prozent festlegen können.

10.4.2. Lockerung der Werberegulierung

Bislang galt für alle Schweizer Rundfunkveranstalter, dass Werbung nicht mehr als 15 Prozent der täglichen Sendezeit eines Programms sowie 20 Prozent der Sendezeit in einer Stunde beanspruchen darf.

Für die konzessionierten Veranstalter werden diese Bedingungen etwas gelockert, indem die Beschränkung der Werbung auf 15 Prozent der täglichen Sendezeit gestrichen wird. Aufrechterhalten wird für sie einzig die Werbedauerbeschränkung von 20 Prozent der Sendezeit einer Stunde, was der EU-Werbebestimmung entspricht.³⁰⁰

Die regionalen Veranstalter erhalten mit dieser Neuregelung eine Steigerung der möglichen Werbedauer um 5 Prozent. Eine Steigerung wird sich, wenn überhaupt, nur ausserhalb der Hauptsendezeit bemerkbar machen. Die betroffenen Fernsehveranstalter schöpfen bereits heute schon das Maximum an verfügbarer Werbezeit in der Prime-Time aus.³⁰¹

³⁰⁰ Art. 23 der Richtlinie 2010/13 vom 10. März 2013 über audiovisuelle Mediendienste.

³⁰¹ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 29. Mai 2013 in Bundesblatt (BBl) 2013 Nr. 26, 4975ff., 5021f.



10.4.3. Subventionierte Untertitelung

Heute sind in der Schweiz einzig die SRG SSR und die national-sprachregionalen Fernsehveranstalter verpflichtet, Sendungen behindertengerecht aufzubereiten. Künftig sollen auch die regionalen Fernsehveranstalter mit Service public-Auftrag Dienste für Hörbehinderte anbieten.

Konkret sollen diese Veranstalter ihre tägliche Hauptinformationssendung mit Untertiteln versehen. Die wichtigsten Behindertenorganisationen haben sich für diese Massnahme ausgesprochen, denn die Untertitelung regionaler Informationen sorgt für die örtliche Bindung von Menschen mit Hörbehinderung. Da die regionale Verankerung ein zentrales Element des Leistungsauftrags der regionalen Fernsehsender ist, erscheint es angebracht, deren Leistungen auch für Menschen mit Sinnesbehinderungen anzubieten. Da es sich um einen echten Service public-Auftrag handelt, hat der Gesetzgeber vorgesehen, die Finanzierung über die Radio- und Fernsehabgabe sicherzustellen. Die Kosten für diese Untertitelung werden auf rund CHF 2,5 Millionen im Jahr geschätzt. Es ist jedoch in Zukunft eine Verringerung dieser Kosten zu erwarten, denn die Digitalisierung der Technologien zur Produktion und Ausstrahlung von Fernsehsendungen bringt auch in diesem Bereich Einsparungen mit sich.³⁰²

10.4.4. Förderung der Digitalisierung

Damit die regionalen Fernsehsender mit ihrem Service public-Angebot auch die jungen Zuschauerinnen und Zuschauer erreichen und konkurrenzfähiger gegenüber den neuen Medienakteuren werden, ist es wichtig, dass sie mit den technischen Entwicklungen Schritt halten können. Mit Blick auf ihre schwierige Wirtschaftslage stellt insbesondere die Digitalisierung für diese Anbieter eine grosse Herausforderung dar.

Aus diesen Gründen ist ein neuer Förderungsmechanismus vorgesehen, mit welchem digitale Fernsehproduktionsverfahren wie etwa die Umstellung auf HD und dessen Nachfolgestandards oder die Integration von Hybrid Broadband Broadcast Television (HbbTV) Angeboten ermöglicht werden soll.

Die Finanzmittel dafür stammen aus Überschüssen von nicht voll ausgeschöpften Gebührensplitting-Beträgen, die sich über die Jahre kumuliert haben. Rund CHF 30 Millionen stehen zur Verfügung. Damit wird diese Form der Unterstützung noch für einige Jahre möglich sein.

10.4.5. Lockerung der Regeln über die Wettbewerbskonzentration

Im RTVG bestehen Vorschriften zur Bekämpfung der Medienkonzentration bei regionalen Rundfunkveranstaltern:

- Eine Konzession kann nur erteilt oder übertragen werden, wenn dadurch die Meinungs- und Angebotsvielfalt nicht gefährdet wird;³⁰³

³⁰² BBI 2013 5020

³⁰³ Art. 44 Abs. 1 Bst. g RTVG; Art. 48 Abs. 2 RTVG



- Ein Veranstalter beziehungsweise das Unternehmen, dem er gehört, kann maximal zwei Fernseh-Konzessionen und zwei Radio-Konzessionen erwerben (sog. „2+2-Regel“);³⁰⁴
- Gehen in der Ausschreibung für eine Konzession mehrere Bewerbungen ein, so wird derjenige Bewerber bevorzugt, der am besten in der Lage ist, den Leistungsauftrag zu erfüllen. Sind mehrere Bewerbungen unter diesem Gesichtspunkt weitgehend gleichwertig, so wird jener Bewerber bevorzugt, der die Meinungs- und Angebotsvielfalt am meisten bereichert.³⁰⁵

Diese Normen bezwecken, mediale Vielfalt zu fördern, dies vor dem Hintergrund demokratischer Willensbildung und gesellschaftlicher Lernfähigkeit im Allgemeinen.³⁰⁶

Die Schweizer Regierung hat Medienkonzentration ambivalent bewertet. Sie hatte bereits in der Vergangenheit geäußert, dass Medienkonzentration potenziell die Meinungs- und Angebotsvielfalt bedrohe und ein Risiko für Medienpluralismus schaffe. Andererseits, führen Konzentrationsprozesse zu einer Professionalisierung und zu Qualitätssteigerungen bei denjenigen Medien, die aus einem Zusammenschluss hervorgehen. Damit eine eigenständige Berichterstattung möglich ist, müssen Veranstalter eine kritische Grösse überschreiten und über genügend Finanzkraft verfügen, welche ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit sichert.³⁰⁷

Die Gesetzesbestimmung, wonach bei Erteilung und Übertragung einer Konzession das Medienvielfaltsgebot zu respektieren ist, kann theoretisch dazu führen, dass in kleinen Gebieten keine Konzessionen mehr erteilt werden können. Die Praxis hat ferner gezeigt, dass die Prüfung dieser Voraussetzung durch das zuständige Departement UVEK mit grossem finanziellem und zeitlichem Aufwand verbunden sein kann. Die lange Verfahrensdauer ist einerseits durch den Beizug der Wettbewerbsbehörde der Schweiz, die Eidgenössische Wettbewerbskommission (WEKO), bedingt, welche das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung überprüfen muss.³⁰⁸ Andererseits kann ein Verfahren mit rechtlichen Mitteln blockiert bzw. verlängert oder an die übergeordneten Gerichtsinstanzen weiterverwiesen werden. Die negativen Folgen liegen auf der Hand: Die Gesuchsteller befinden sich während längerer Zeit in einer finanziellen Unsicherheit, der regionale Service public riskiert, im Versorgungsgebiet auszufallen.³⁰⁹

Exemplarisch war ein Verfahren über die Zusprennung von Sendekonzessionen für zwei Radioveranstalter, welches dazu führte, dass sich diese über 7 Jahre in einem „Schwebezustand“ befanden.³¹⁰ Erst ein Rückweisungsentscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Sommer 2015 hat Klarheit gebracht und dazu geführt, dass die beiden Konzessionen rechtskräftig wurden.

Auch bei einer Übertragung der Konzession auf einen anderen Veranstalter müsste die Einhaltung der Vielfaltsvorschriften überprüft werden, was dazu führen kann, dass der mögliche Zweck der Übertragung, ein Rundfunkunternehmen wirtschaftlich zu retten, vereitelt wird.³¹¹

³⁰⁴ Zu den allgemeinen Konzessionsvoraussetzungen siehe Art. 44 RTVG

³⁰⁵ Art. 45 Abs. 3 RTVG

³⁰⁶ BBI 2003 1615

³⁰⁷ BBI 2003 1645

³⁰⁸ Art. 74 Abs. 2 RTVG

³⁰⁹ BBI 2013 5029

³¹⁰ S. die Prozessgeschichte im Urteil des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts der Abteilung I i.S. Radio AG (in Gründung) gegen Radio Argovia AG und UVEK A 6569/2013 vom 23. April 2014

³¹¹ BBI 2013 5029



Um ein möglichst koordiniertes, sicheres und effizientes Konzessionierungsverfahren zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber das Vielfaltsgebot als Voraussetzung der Konzessionserteilung aus dem RTVG gestrichen. Die übrigen Voraussetzungen sollten genügen, um eine ausreichende Angebots- und Meinungsvielfalt zu gewährleisten.

10.4.6. Aufhebung der regionalen Verbreitungsbeschränkung

Bisher durften die regionalen Veranstalter ihr Programm nur in ihrem Versorgungsgebiet verbreiten.³¹² Die Kabelnetzbetreiber mussten aufgrund dieser Vorschrift den Empfang der TV-Sender ausserhalb des Versorgungsgebietes verschlüsseln. Die Verbreitungsbeschränkung bezweckte, eine flächendeckende Verbreitung mit gleichwertigen regionalen Angeboten sicher zu stellen. Es sollte garantiert werden, dass sich die Veranstalter thematisch auf ihr Gebiet konzentrieren und sich nicht aus kommerziellen Gründen auf allenfalls attraktivere Regionen ausserhalb ihres Konzessionsgebiets ausrichten. Ferner sollte auf diesem Wege vermieden werden, dass namentlich Veranstalter aus städtischen Gebieten das kommerzielle Potenzial benachbarter Veranstalter schmälern und die entstehende Finanzierungslücke mit Gebührengeldern geschlossen werden muss.³¹³

Aufgrund der neuen Verbreitungstechnologien, insbesondere IPTV und Webstreaming, hat sich diese Limitierung aber mehr denn je als nachteilig für den regionalen Service public erwiesen. Aus diesen Überlegungen heraus wurde bereits im Jahr 2013 eine Ausnahme eingeführt, wonach die regionalen Fernsehprogramme auch in digitaler Technik über Leitungen auch ausserhalb des Versorgungsgebiets verbreitet werden können.³¹⁴ Es wurde der Entwicklung Rechnung getragen, dass digital verbreitete Fernsehprogramme ihren Weg immer einfacher zum Publikum finden, namentlich auch dank der steigenden Zahl an Internet-TV-Angeboten. Mit dem Wegfall der Verbreitungsbeschränkung fielen zudem auch Aufwände der Netzbetreiber für die Verschlüsselung weg. Es kann dadurch dem Publikum in der ganzen Schweiz ein unkomplizierter Zugang zur Berichterstattung aus allen Regionen ermöglicht werden und die regionalen TV-Stationen haben bessere Chancen, mehr Zuschauerinnen und Zuschauer zu erreichen.

10. 5. Ausblick

10.5.1. Service public-Bericht und baldige Erneuerung der Konzessionen

Die Frage, wie die Zukunft des regionalen Service public beim Fernsehen aussieht, wird wieder verstärkt auf die medienpolitische Agenda der Schweiz kommen.

Einerseits hat das BAKOM eine Vergleichsstudie in Auftrag gegeben, in der die Rahmenbedingungen für regionales Fernsehen in Westeuropa verglichen, unternehmerische Erfolge betont sowie bestimmte Best Practices und erfolgsversprechende Initiativen bezüglich der

³¹² Art. 38 Abs. 5 RTVG

³¹³ BBI 2003 1705

³¹⁴ Art. 37 Abs. 2 RTVV



wichtigsten Parameter für die strategische Entwicklung der regionalen Veranstalter aufgeführt werden.³¹⁵

Andererseits hat der Schweizer Bundesrat im Auftrag des Schweizer Parlaments am 16. Juni 2016 einen Bericht publiziert, der die Service public-Leistungen der SRG SSR und der regionalen Veranstalter mit Service public-vor dem Hintergrund des Technologie- und Strukturwandels thematisiert und analysiert.³¹⁶ Der Bundesrat stellt dabei fest, dass die Schweiz aus demokratie- und gesellschaftspolitischen Gründen auch in Zukunft eigenständige Service public-Angebote in Radio, Fernsehen und Internet braucht, die über Gebühren teilfinanziert werden. Am Kernauftrag der regionalen Informationsberichterstattung soll festgehalten werden. Künftig erwartet der Bundesrat aber eine verbesserte Unterscheidbarkeit dieser Informationsberichterstattung der regionalen Service-public Anbieter von derjenigen der rein kommerziellen Sender. Der Bundesrat wird diesem Aspekt im Rahmen der Erneuerung der Rundfunkkonzessionen³¹⁷ Rechnung tragen.³¹⁸

10.5.2. Erfolg durch Kooperation?

Eine wichtige Empfehlung ist die Förderung von Kooperationsmodellen zwischen den regionalen Fernsehveranstaltern oder eine Zusammenarbeit dieser Veranstalter mit dem starken Service public-Veranstalter SRG SSR.

Die Studie erläutert dazu, dass auf diesem Weg die regionalen Fernsehveranstalter Kräfte bündeln sowie Einsparungen und Synergien vornehmen können. Die Studie plädiert für eine „offene, direkte und konstruktive Diskussion“ zwischen der SRG SSR und den regionalen Fernsehveranstaltern.³¹⁹

Auch die Eidgenössische Medienkommission (EMEK), ein unabhängiges Beratungsorgan des Bundesrates zu Medienfragen, hat in ihrem Bericht Ende 2015 Public-Private Partnerships zwischen privaten Veranstaltern und der SRG SSR vorgeschlagen. Angesichts der Bedeutung der SRG SSR für die audiovisuelle Produktion in der Schweiz, solle diese Produktionen und Ko-Produktionen mit privaten Dritten, insbesondere auch privaten Medienunternehmen, fördern und ausbauen, und zwar im Bereich des Journalismus wie auch im Bereich der Produktion von Medieninhalten. Die SRG SSR soll damit zur Stärkung des Medienplatzes Schweiz beitragen.³²⁰

Weiter empfiehlt der Bundesrat in seinem Bericht zum Service public vom 16. Juni 2016 vermehrte Kooperationen zwischen den regionalen Fernsehveranstaltern, die damit die Programmvierfalt erhöhen und Skaleneffekte erzielen könnten. Denkbar ist für den Bundesrat ein

³¹⁵ Wagner-Hatfield consulting group, 'Perspectives de développement de la télévision régionale' ('Zukunftsperspektiven des Regionalfernsehens'), Juni 2015. Kurzfassung der Studie in deutscher Sprache, ist abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/zahlen-und-fakten/studien/herausforderndes-umfeld-fuer-die-regionalen-fernsehsender.html>.

³¹⁶ Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien; Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 in Erfüllung des Postulates 14.3298 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S); Der Bericht ist abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/organisation/rechtliche-grundlagen/bundesratsgeschaefte/bundesratsbericht-zum-service-public-im-medienbereich.html>

³¹⁷ *Ibid.*, Abschnitt 14.2.1.1, S. 99; Abschnitt 14.5, S. 114; Abschnitt 15.3.1, S. 116.

³¹⁸ Das Ende der Laufzeit aller regionalen Rundfunkkonzessionen der Schweiz ist auf den 31. Dezember 2019 terminiert. Voraussichtlich werden diese Konzessionen verlängert, da zuerst die parlamentarischen Diskussionen zum Service public-Bericht abzuwarten sind.

³¹⁹ Kurzfassung der Studie von Wagner-Hatfield, S. 15f.

³²⁰ Service public Medien in der Schweiz, Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge der Eidgenössischen Medienkommission, publiziert am 11. Dezember 2015, Ziff 10. 4, S. 32; Der Bericht ist abrufbar unter <http://www.emek.admin.ch/de/themen/service-public/uebersicht/>



breites Spektrum an Kooperationen. Über den Austausch von einzelnen eigenproduzierten Sendungen hinaus könnten ausgewählte Sendungen verstärkt gemeinsam produziert werden. Im Einklang mit der EMEK und der Studie plädiert der Bundesrat für Kooperationen der regionalen Fernsehveranstalter mit der SRG SSR. Durch diese Kooperationen könnten SRG-Eigenproduktionen nach der Erstaussstrahlung den Anbietern des regionalen Service public auf einer elektronischen Plattform zur Verfügung gestellt werden. Diese könnten ihre Programme mit den SRG-Inhalten anreichern. Zu klären wäre, zu welchen Bedingungen der Zugriff auf die SRG-Inhalte erfolgen könnte. Umgekehrt könnte auch die SRG SSR ausgewählte Sendungen und Beiträge von regionalen Service-public-Veranstaltern verbreiten, zum Beispiel Beiträge, die für ein breiteres Publikum relevant sind.³²¹

Schliesslich hat die SRG SSR in einem offenen Rundschreiben am 8. Januar 2016 konkrete Vorschläge für technologische, journalistische und wirtschaftliche Kooperationen mit den privaten Medien der Schweiz gemacht. Dazu gehören:

- unentgeltliche Übertragung von wichtigen Spielen der grossen Hallensportarten Basketball, Handball, Unihockey, Volleyball für regionale Sender im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts;
- Ausbildungsangebote für Journalisten von privaten Medien;
- Anbieten von Know-how im Bereich der HbbTV-Technologie, insbesondere zur Erfüllung der neuen Untertitelungspflicht der regionalen Veranstalter;
- Übertragung der Inhalte von regionalen Fernsehprogrammen im Rahmen von überregionalen Fenstern der SRG-Programme;
- Verbreitung ausgewählter Inhalte der regionalen Fernsehsender auf dem On-Demand Web-Player der SRG;
- Starten eines gemeinsamen «Swiss Channel» auf Youtube.

Es wird interessant sein zu sehen, ob die dargelegten Ideen zur verbesserten Kooperation konkretere Formen annehmen werden. Es ist jedenfalls ein sehr vielversprechender Ansatz, mit dem die Schweizer Regionalfernsehveranstalter vielleicht ihre Herausforderungen besser meistern können.

³²¹ Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien, Ziff. 14.2.3.1 und 14.2.3.2, S. 109; Ziff 15.3.4, S. 117





11. Großbritannien

Deirdre Kevin, EAO, und Ronan Ó Fathaigh, IViR

11.1. Allgemeine Einführung

Das regionale audiovisuelle Mediensystem in Großbritannien spiegelt die Regionen wider, die mit den Landesteilen Nordirland, Schottland und Wales zusammenfallen, sowie die Verwaltungsregionen Englands.³²² Zwei große Verbünde – BBC One und ITV/STV/UTV – versorgen diese Regionen. BBC One ist ein Verbundkanal in allen Regionen und hat zurzeit zwölf Regionalfenster in England, hinzu kommen BBC Wales, BBC Scotland und BBC Northern Ireland. Der Hauptunterschied zwischen den englischen BBC-Regionalkanälen besteht in den Nachrichtensendungen, die zweimal täglich ausgestrahlt werden, und in der Regel einer wöchentlichen Informationssendung. Das zweite große Netzwerk bilden die Lizenzen von ITV/Channel 3. Von diesen 15 Regionallizenzen gehören nach vielen Jahren der Konsolidierung 13 dem Unternehmen ITV Plc. STV (Scottish Television) hat Lizenzen für zwei schottische Regionen, und UTV (Ulster Television, inzwischen ebenfalls Teil von ITV) hält die Lizenz für Nordirland.

Die Regionalfernsehlandschaft umfasst auch diese „Regionen innerhalb der Nationen“. Es gibt in England neun Verwaltungsregionen: North East, North West, Yorkshire and the Humber, East Midlands, West Midlands, East of England, London, South East, South West. Der audiovisuelle Mediensektor wird landesweit von der Medienregulierungsbehörde Ofcom (Office of Communications) reguliert, die über vier beratende Ausschüsse verfügt, jeweils einen für England, Nordirland, Schottland und Wales.³²³

³²² Näheres hierzu in: Kevin D., „Snapshot: regional and local television in the United Kingdom“, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015,

http://www.obs.coe.int/documents/205595/264619/GB_Regional_TV_in_the_UK_April2015.pdf/ee0493e1-6ef7-4f00-8293-a13000ae641b.

³²³ Kevin D., op.cit.



11.2. Rechtsrahmen

Das wichtigste Gesetz für den Mediensektor in Großbritannien ist der Communications Act von 2003.³²⁴ Mit ihm wurde auch die Ofcom gegründet, deren Aufgabe es ist, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen des Communications Act „zu erhalten und zu stärken“.

In Bezug auf öffentlich-rechtliche Sender hat die Ofcom unter anderem sicherzustellen,

(c) dass diese Dienste (zusammengenommen) eine umfassende und maßgebliche Berichterstattung über Neuigkeiten und das Zeitgeschehen in Großbritannien und dessen verschiedenen Teilen sowie aus aller Welt bereitstellen, soweit dies angemessen ist, um ein staatsbürgerliches Verständnis und eine faire und fundierte Debatte über Neuigkeiten und das Zeitgeschehen zu ermöglichen;

...

*(i) dass diese Dienste (zusammengenommen) eine nach Auffassung der Ofcom ausreichende Menge an Programmen enthalten, die das Leben und die Belange der verschiedenen Gemeinschaften und die kulturellen Interessen und Traditionen in Großbritannien und lokal in verschiedenen Teilen Großbritanniens widerspiegeln.*³²⁵

Die BBC operiert im Rahmen einer Vereinbarung mit der Regierung („Royal Charter and Agreement“).³²⁶ Die wichtigsten öffentlichen Aufgaben der BBC für die Bereitstellung von Nachrichten und Informationen und für die regionalen und lokalen Dienste sind: „der Erhalt der Zivilgesellschaft“ (a), „die Vertretung Großbritanniens, seiner Landesteile, Regionen und Gemeinden“ (d) und „die Vermittlung Großbritanniens in der Welt und der Welt in Großbritannien“ (e). Die aktuelle Royal Charter gilt bis zum 31. Dezember 2016 und wird zurzeit von der britischen Regierung überprüft.³²⁷

Für den ITV-Verbund (die Channel-3-Lizenzen) wurden die Programmverpflichtungen von der Ofcom im Jahr 2013 (für einen Zeitraum von zehn Jahren) aktualisiert.³²⁸ Channel-3-Lizenznehmer müssen positive Anforderungen erfüllen, z. B. Originalproduktionen/Auftragswerke, unabhängige Produktionen, Nachrichten, regionale Produktion sowie Angebote für Taube oder Hörgeschädigte und Blinde oder Sehbehinderte. Die aktualisierten Anforderungen verringerten die Gesamtverpflichtungen für die Produktion von Nachrichten. Der Nachrichtenumfang pro Woche reicht je nach Sender von 2,30 bis 6 Stunden (wobei die Verpflichtungen für ITV Wales, UTV und STV am höchsten sind).

Der Regulierungsrahmen für lokale audiovisuelle Medien ist in drei wichtigen Rechtsvorschriften enthalten: Die erste dieser drei ist die Local Digital Television Programme Services Order,³²⁹ die den Rahmen für die Lizenzierung von Lokalfernsehsendern festlegte. Inhaltlich

³²⁴ Communications Act 2003, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

³²⁵ Communications Act 2003, section 264, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/264>.

³²⁶ Department for Culture, Media and Sport, „Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation“, Oktober 2006, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.

³²⁷ Siehe BBC Trust, „Charter Review“, http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/charter_review.

³²⁸ Ofcom, „Channel 3 and Channel 5: Statement of Programming Obligations. Amendments to obligations for Channel 3 and Channel 5 ahead of a new licensing period“, 23. Juli 2013, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/c3-c5-obligations/statement/statement.pdf>.

³²⁹ The Local Digital Television Programme Services Order 2012, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/292/contents/made>.



müssen lokale Dienste „durch die Ausstrahlung lokaler Nachrichten- und Informationssendungen ein staatsbürgerliches Verständnis und eine faire und fundierte Debatte ermöglichen (5a), das Leben und die Belange der Gemeinschaften und die kulturellen Interessen und Traditionen in dem betreffenden Gebiet oder Ort widerspiegeln (5b) und Inhalte bringen, die informieren, bilden und unterhalten und sonst über kein digitales Fernsehprogramm verfügbar sind, das in ganz Großbritannien verfügbar ist (5c)“.

Ende 2015 stimmte die Ofcom einem Antrag eines der lokalen Betreiber, STV Glasgow, auf Änderung der Programmverpflichtungen zu.³³⁰ Der Dienst wollte den Umfang der lokal produzierten Erstaussstrahlungen reduzieren, den Gesamtumfang der lokalen Sendungen und insbesondere den großen Umfang an Nachrichten aber beibehalten. 2016 folgte die Reduzierung von Anforderungen für fünf weitere Dienste.³³¹

Die zweite Rechtsvorschrift war die Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to OFCOM) Order,³³² die die Ofcom verpflichtete, Frequenzen für das lokale Fernsehen zu reservieren. Als dritte folgte die Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order,³³³ die die Herausstellung lokaler Fernsehdienste im elektronischen Programmführer vorsieht.

Von den anderen Kanälen mit ÖRR-Verpflichtungen haben nur Channel 4 und Channel 5 Verpflichtungen, die die Produktion auf regionaler Ebene betreffen.³³⁴

11.3. Marktüberblick

BBC One, das wichtigste Vollprogramm des öffentlich-rechtlichen Senders, ist ein Verbundkanal mit verschiedenen Regionalfenstern. Die Kanäle von BBC One in Schottland, Nordirland und Wales haben eigene Sendungen („Opt-outs“) und eigene Programmhinweise. Diese drei Regionalversionen sind eigenständiger als die englischen Regionalfenster, da sie ein breiteres Spektrum an Regionalprogrammen aufweisen. Daneben werden auch auch Regionalversionen von BBC Two (BBC Two Scotland, BBC Two Northern Ireland und BBC Two Wales) sowie HD-Versionen der Kanäle verbreitet.

In England hat jede Region eigene Opt-outs mit regionalen Nachrichten- und Informationssendungen und in begrenztem Umfang auch eigene Programmhinweise. Einige regional produzierte Programme werden auch im gesamten Verbund weiterverbreitet. Die BBC hat in England elf separate regionale Fernseh-, Hörfunk- und Onlinedienste.

BBC Northern Ireland produziert ein breites Spektrum an Programmen.

³³⁰ Ofcom, „Local TV decision: STV Glasgow change request“, http://licensing.ofcom.org.uk/binaries/tv/local-tv/glasgow/2016_05_Glasgow_decision_statement.pdf.

³³¹ Ofcom allows five local tv stations to cut local programming commitments. Press Gazette. 13. April 2016. <http://www.pressgazette.co.uk/content/ofcom-allows-five-local-tv-stations-cut-local-programming-commitments>.

³³² The Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to OFCOM) Order 2012, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/293/contents/made>.

³³³ The Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order 2011, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/contents/made>.

³³⁴ Channel 4 und Channel 5 müssen keine lokalen Programme oder Nachrichten bringen, haben aber Verpflichtungen, die die Vergabe von Aufträgen zur Produktion von Programmen in Nordirland, Schottland, Wales und den englischen Regionen betreffen. Der Anteil der Programme, der in den Landesteilen (Nordirland, Schottland, Wales) produziert werden muss, wird für Channel 4 bis 2020 von aktuell 3 % des Volumens und der Ausgaben auf 9 % steigen.



BBC One Scotland folgt im Allgemeinen dem Programm des großbritannienweiten Kanals BBC One, bringt aber tägliche Nachrichtensendungen und bietet Sendungen speziell für Schottland, z. B. die Seifenoper „River City“ und eine Fußballsendung.

BBC Alba³³⁵ ging 2008 in Betrieb. Es ist ein Gemeinschaftsunternehmen von BBC und MG Alba und sendet in schottisch-gälischer Sprache. BBC Alba hat in Schottland jede Woche durchschnittlich 637.000 erwachsene Zuschauer über 16 Jahren.³³⁶ Der Kanal produziert verschiedene eigene Sendungen, gibt einige Sendungen an BBC Scotland weiter und erhält auch einige von dort.

BBC Wales (BBC Cymru Wales)³³⁷ mit Sitz in Cardiff produziert ein breites Spektrum lokaler Programme, die als „Opt-out-Dienste“ auf BBC One übertragen werden. Hierzu zählen Nachrichten-, Informations-, Sport-, Kunst-, Unterhaltungs-, Fernsehspiel- und Kindersendungen. BBC Wales liefert auch Programme an den separaten walisischsprachigen Kanal S4C.

S4C (der öffentlich-rechtliche Kanal in walisischer Sprache) ist zwar großbritannienweit verfügbar, hat aber einen regionalen walisischen Schwerpunkt, und sein Zweck besteht darin, Programme in walisischer Sprache zu produzieren. Dem Communications Act 2003 zufolge muss S4C jährlich eine inhaltspolitische Erklärung (Content Policy Statement) abgeben.³³⁸ Dabei sind alle Leitlinien oder Berichte der Ofcom zu berücksichtigen. Den Programmleitlinien³³⁹ zufolge besteht das Unternehmensziel von S4C darin, ein umfassendes und qualitativ hochwertiges Fernsehangebot in walisischer Sprache bereitzustellen, das das Leben in Wales widerspiegelt und verbessert. Für die Regulierung von S4C ist die S4C Authority zuständig. S4C finanzierte sich früher teilweise aus Werbeeinnahmen und über einen Direktzuschuss der Regierung. Die öffentliche Finanzierung und die Verwendung der Fernsehgebühren werden seit 2013 vom BBC Trust beaufsichtigt. Diese Regelung ist in einem Betreibervertrag („Operating Agreement“) über die Mittelverwendung festgelegt.³⁴⁰

ITV1 ist der wichtigste frei empfangbare kommerzielle öffentlich-rechtliche Sender Großbritanniens. Außerdem ist es der britische Regionalkanal (auch als Channel-3-Lizenznehmer bekannt). Der ITV-Verbund ist offiziell kein landesweiter Fernsehsender, denn er besteht aus 15 regionalen Lizenznehmern. Einen großen Teil des gemeinsamen Programms der Regionalsender stellt die ITV Group bereit. ITN ist die Organisation, die von der Ofcom zurzeit als Lieferant eines hochwertigen nationalen und internationalen Nachrichtenangebots für Channel-3-Lizenznehmer „nominiert“ ist. Die von ITN gelieferten Programme müssen von den regionalen ITV-Lizenznehmern live und zeitgleich übertragen werden.

ITV ist noch nicht vollständig, doch bereits nahezu im Besitz eines einzigen Unternehmens: 13 der regionalen Lizenzen werden von der ITV Group gehalten,³⁴¹ zwei von der Scottish Media Group. Durch den Kauf der UTV-Kanäle im Oktober 2015 haben nur noch die beiden schottischen Lizenzen von STV unabhängige Eigentümer.

³³⁵ Alba ist der gälische Name für Schottland.

³³⁶ MG ALBA Jahresbericht 2012, 13. Mai 2013, S. 24, <http://www.mgalba.com/downloads/reports/annual-report-12-13.pdf>.

³³⁷ Cymru ist der walisische Name für Wales.

³³⁸ S4C, „Content Policy Statement 2013“, 2013, http://www.s4c.co.uk/abouts4c/authority/pdf/e_datganiad_polisi_cynnwys_2013.pdf.

³³⁹ S4C, „Programme Guidelines“, 10. März 2010, <http://www.s4c.co.uk/production/downloads/guidelines/S4C-programme-guidelines-10-03-10.pdf>.

³⁴⁰ BBC Trust, „Operating Agreement SR4“, 2011, http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/s4c_governance/s4c_governance.pdf.

³⁴¹ ITV, <http://www.itv.com>.



Der ITV-Verbund finanziert sich aus Werbeeinnahmen; die ITV-Lizenznehmer sind sogenannte „kommerzielle öffentlich-rechtliche Sender“. Sie haben kommerziell basierte Erlösmodelle, aber auch öffentlich-rechtliche Verpflichtungen.³⁴² Die Regionalfenster des Verbunds verbreiten auch regionale Werbung. Die Kanäle mit Channel-3-Lizenzen (alle ITV-Kanäle) haben dasselbe tägliche Schema, und zu bestimmten Zeiten werden Lokalsendungen eingefügt. Die Dienste UTV und STV haben ebenfalls ein ähnliches Schema, aber mit mehr Lokalsendungen.

11.4. Spezifische Probleme

Das erste große Problem ist die Finanzierung. Regionale öffentlich-rechtliche Medien werden in Großbritannien über die Fernsehgebühr (für BBC-Dienste und S4C) finanziert. S4C finanzierte sich früher teilweise aus Werbeeinnahmen und teilweise über einen Direktzuschuss der Regierung. Seit 2013 wurde der Zuschuss der Regierung durch eine Vereinbarung mit dem BBC Trust ersetzt, der S4C einen Teil der Fernsehgebühr zuweist. Der ITV-Verbund finanziert sich dagegen aus Werbeeinnahmen.

Die neuen, für die Verbreitung über DVB-T lizenzierten Lokalsender unterscheiden sich in ihrer Finanzierung und ihren Quellen. Einige sind mit wichtigen Medienkonzernen wie der Scottish Television Group (STV) oder der Verlagsgruppe Archant verbunden. Andere entstanden durch Crowdfunding, so etwa Sheffield Live!. Noch lässt sich nicht beurteilen, ob diese Sender überleben werden, vor allem angesichts ihrer unterschiedlichen Stärke hinsichtlich der Geldgeber. Wie im Gebührenkompromiss von 2010 vereinbart, hat die BBC zugesagt, bis zu GBP 40 Mio. zur Unterstützung der Regierungsziele für das Lokalfernsehen bereitzustellen. Die Summe setzt sich zusammen aus bis zu GBP 25 Mio. in den Jahren 2013/2014 für Kapitalkosten und bis zu GBP 5 Mio. jährlich für drei Jahre für den Erwerb von Inhalten von den Lokalfernsehdiensten zur Verwendung auf den eigenen Diensten der BBC.³⁴³

Der zweite interessante Punkt ist die Zuschauerquote der regionalen audiovisuellen Medien. Eine Untersuchung der britischen Regulierungsbehörde Ofcom im Jahr 2009 ergab, dass lokale Nachrichten und Informationen wichtig sind. Zu den Ergebnissen zählte, dass „regionale Fernsehnachrichten von vier Fünfteln der Erwachsenen mindestens einmal täglich gesehen werden“ und dass „lokale und regionale Nachrichten insbesondere helfen, Menschen darüber zu informieren, was in ihrer lokalen Gemeinschaft vor sich geht, während Nachrichten und andere Arten lokaler Inhalte dazu beitragen, die kulturelle Identität Großbritanniens zu reflektieren und Vielfalt und alternative Standpunkte darzustellen“.³⁴⁴

Tatsächlich ergab eine Ofcom-Untersuchung, dass diese regionalen Dienste in den Landesteilen Schottland, Nordirland und Wales hohe Zuschauerquoten erreichen,³⁴⁵ was der Aussage von der Bedeutung des regionalen Rundfunks für die britische Medienlandschaft Gewicht verleiht.

³⁴² Siehe etwa die Verpflichtungen unter Abschnitt 11.2.

³⁴³ Department for Culture, Media and Sport, «A new framework for local TV in the UK», juillet 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/72920/Local-TV-Framework_July2011.pdf.

³⁴⁴ Ofcom, „Local and regional media in the UK“, 22. September 2009, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/lrmuk.pdf>.

³⁴⁵ Ofcom, „Communications Market Report 2014: Scotland“, 7. August 2014, http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr14/2014_CM_R_Scotland.pdf.



11.5. Aktuelle Entwicklungen

Die Abschaltung der analogen Terrestrik erfolgte in Großbritannien im Oktober 2012. Im Jahr 2011 erklärte die Regierung ihre Absicht, insgesamt 28 Lokalsender im DVB-T-Netz einzuführen. Die Startfinanzierung für die lokalen DVB-T-Kanäle kam teilweise von der BBC. Für die Lizenznehmer der neuen lokalen DVB-T-Sender gibt es bestimmte von der Ofcom festgelegte Programmanforderungen. Die Lokalkanäle müssen sich mit der „lokalen Demokratie“ auseinandersetzen und insbesondere lokale Nachrichten und Informationen verbreiten sowie „durch die Ausstrahlung lokaler Nachrichten- und Informationssendungen ein staatsbürgerliches Verständnis und eine faire und fundierte Debatte ermöglichen“. Wie erwähnt, gab es bei den Programmanforderungen für Lokalfernsehdienste bereits einige Anpassungen, die auf die wirtschaftlichen Herausforderungen der Bereitstellung von Lokalprogrammen hindeuten könnten.

Per März 2016 hatte die Ofcom 34 Lokalfernsehsender in ganz Großbritannien lizenziert, unter anderem in Belfast, Birmingham, Brighton & Hove, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Glasgow, Grimsby, Leeds, Liverpool, London, Manchester, Newcastle, Norwich, Nottingham, Oxford, Plymouth, Preston, Sheffield, Southampton und Swansea.³⁴⁶ 20 Stationen haben den Sendebetrieb aufgenommen, und 2016 sollen elf weitere folgen.³⁴⁷

11.6. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen

Zwei Fragen von großer Bedeutung für die Zukunft der regionalen audiovisuellen Medien in Großbritannien lauten, zu welchem Ergebnis die derzeitige Überprüfung der Royal Charter kommt und wie die BBC künftig organisiert und finanziert wird. Insbesondere läuft 2017 die Vereinbarung mit der BBC über die Rundfunkgebühr zur Finanzierung des Lokalfernsehens aus. Tatsächlich argumentierte der BBC Trust bei der Konsultation zur Überprüfung der Royal Charter, Ziel der Verpflichtung der BBC zur Mitfinanzierung von Lokalfernsehstationen seien „Regierungsprojekte, die kaum eine oder gar keine Verbindung zur BBC haben“, und die Regelungen hätten „die Verantwortlichkeit für die Umsetzung und Wirtschaftlichkeit vermischt“.³⁴⁸ Daraufhin kündigte die britische Regierung in ihrem im Mai 2016 erschienenen Weißbuch *A BBC for the future: a broadcaster of distinction* an, sie werde „der BBC mehr Freiheit bei der Verwaltung ihres eigenen Budgets geben“, indem sie die geschützte Finanzierung des Lokalfernsehens auslaufen lasse.³⁴⁹ Andererseits erklärte die Regierung, sie werde „sicherstellen, dass Lokalfernsehstationen, die bis zum 31. Juli 2017 in Betrieb gehen und diese BBC-Unterstützung für ihre ersten drei Betriebsjahre wünschen, diese auch erhalten“.

³⁴⁶ Siehe Ofcom, „Applying for an L-DTPS Licence“, <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/local/apply/>. Siehe auch Ofcom, „Local TV broadcasters“, <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/current-licensees/local-tv/>.

³⁴⁷ Department for Culture, Media and Sport, „A BBC for the future: a broadcaster of distinction“, 12. Mai 2016, S. 96, <https://www.gov.uk/government/publications/a-bbc-for-the-future-a-broadcaster-of-distinction>.

³⁴⁸ BBC Trust, „Response to the Department for Culture, Media and Sport’s Charter Review consultation“, Oktober 2015, S. 41, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter_review/dcms_response.pdf.

³⁴⁹ Department for Culture, Media and Sport, „A BBC for the future: a broadcaster of distinction“, cit., S. 7.



Teil 3 – Die Zukunft des Regional- und Lokalrundfunks





12. Der Fortbestand der lokalen und regionalen Fernsehveranstalter

Jean-François Furnémont und Marc Janssen, Wagner & Hatfield

12.1. Einführung

1968 präsentierte der berühmte belgische Chansonnier Jacques Brel in Brüssel eine Bearbeitung eines Musicals mit dem Titel „Der Mann von La Mancha“. In einem seiner bekanntesten Lieder, „La Quête“ (die Suche), geht es um den Helden Don Quijote, der seinen „unmöglichen Traum träumt“ und versucht, „ohne Kraft und ohne Rüstung den unerreichbaren Stern zu erreichen“.

Ist der Fortbestand der lokalen und regionalen Fernsehveranstalter in der europäischen audiovisuellen Landschaft der „unerreichbare Stern“, nach dem die nationalen und regionalen audiovisuellen Politiken greifen? Sind die Akteure, die an die Überlebensfähigkeit der lokalen und regionalen Fernsehveranstalter glauben, die Don Quijotes des modernen Fernsehens, die den „unmöglichen Traum träumen“, diese Anbieter könnten in einem Umfeld voller feindlicher Elemente fortbestehen?

Auf den ersten Blick scheint sich dieser Eindruck zu bestätigen (aus mindestens zwei Gründen, die in Abschnitt 12.2 und 12.3 näher beleuchtet werden sollen). Es gibt aber auch berechtigten Grund zur Hoffnung (Abschnitt 12.4) und trotz der sehr unterschiedlichen Gegebenheiten (Abschnitt 12.5) finden sich Gemeinsamkeiten, die von entscheidender Bedeutung für die Überlebensfähigkeit der LRF sind (Abschnitt 12.6).

12.2. Schwieriges wirtschaftliches Umfeld

Wichtigster Grund für den vorherrschenden Pessimismus sind die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008, die die Regionalfernsehbranche hart getroffen hat. Im gesamten europäischen audiovisuellen Sektor sind die Folgen der Krise nach wie vor deutlich spürbar und die Lokal- und Regionalsender sind angesichts massiver Einnahmenverluste (sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privaten Sektor) die bei weitem am stärksten betroffenen Akteure.

Diese Situation hat bei einigen Fernsehveranstaltern oder in manchen Ländern gar in der gesamten Medienlandschaft zu einer teilweise katastrophalen Situation geführt. In Spanien ist die Landschaft des lokalen und regionalen Rundfunks verwüstet: Mehrere Dutzend öffentlich-rechtliche



wie private Sender mussten den Betrieb einstellen. In Schweden, einem Land, das eigentlich zu den am wenigsten von der Krise betroffenen Ländern gehört, stellte TV4 seine regionalen Fensterprogramme ein. Übrig bleiben lediglich einige Werbefenster oder eindeutig rentable kleinere Programme, beispielsweise Wettersender. In Frankreich verzichtete NRJ Paris auf seine Sendelizenz, obwohl es sich um einen Sender handelt, der einen großen Multimediakonzern im Rücken hat und ein Gebiet abdeckt, das größer ist als das vieler nationaler Fernsehveranstalter in Europa. Télé Toulouse musste trotz seines Standorts in einer wirtschaftlich dynamischen Metropole Konkurs anmelden. Um sein Überleben zu sichern, sah sich im Vereinigten Königreich der lokale Fernsehsender von London, der europäischen Stadt mit der intensivsten Wirtschaftstätigkeit, gezwungen, bei der Regulierungsbehörde eine drastische Reduzierung seiner Produktionsverpflichtungen zu beantragen.

12.3. Ungünstige Entwicklung der Konsumpraktiken

Die Zukunft des lokalen und regionalen Rundfunks scheint auch aus einem zweiten Grund düster: Veränderte Konsumgewohnheiten sprechen gegen das klassische Modell von Lokal- und Regionalangeboten. Sicherlich bleibt das Fernsehen ein beliebtes Medium und das Publikum schätzt weiterhin lokale Inhalte, doch sind diese beiden Faktoren zu relativieren.

Auch wenn sich das lineare Angebot entgegen den düsteren Vorhersagen seit dem Aufkommen des nicht-linearen Angebots bislang behaupten kann, haben sich die Konsumpraktiken verändert und entsprechen immer weniger dem aktuellen Modell lokaler/regionaler Sender: Aufsplitterung des Publikums zwischen einer zunehmenden Zahl an Sendern, Bedeutung der kostspieligen Originalprogramme, vermehrte Live- und Event-Ausstrahlungen sowie robuste, fest im Markt verankerte Marken.

Auch die Attraktivität des Merkmals „lokal“ der Programme muss relativiert werden. So geht es meistens darum, das Lokale zu zeigen, statt über das Lokale zu sprechen: Die Sender produzieren Programme (bzw. verwenden internationale Formate) aus den Bereichen Spielformate, Kulinarisches, Talentwettbewerbe oder gesellschaftlich relevante Reportagen bzw. Dokumentationen. Sendungen, deren Themenschwerpunkt auf lokalen oder regionalen Untereinheiten liegt (Departements, Kantone, Provinzen, Gemeinden oder Städte), haben deutlich weniger einenden Charakter und zusätzliche Schwierigkeiten, ihr Publikum zu finden. Je präziser der Zoom, desto feiner treten die soziologischen Eigenheiten hervor, die eher segmentierend als vereinend wirken. So wird beispielsweise eine Reportage über eine Stadt die benachbarte Stadt kaum interessieren. Genausowenig lassen die innerhalb ein und derselben Stadt bestehenden, zuweilen immensen sozialen und kulturellen Unterschiede zwischen einzelnen Stadtvierteln nur schwerlich ein Wir-Gefühl aufkommen. Erfolgreiche „lokale“ Programme sind somit eher solche, die als publikumsnahe Programme attraktiv sind, und weniger solche, die ihren Fokus auf die Realitäten einer geografischen Gemeinschaft legen. Diese Unterscheidung ist insbesondere für die Lokal- und Regionalanbieter von Bedeutung, denn das Prinzip, auf das sie bauen und an dem sie sich orientieren, besteht darin, umfassende lokale Originalinformationen zu entwickeln – ein Grundsatz, der für diese Angebote zumeist in Form einer reglementarischen Verpflichtung gilt.



12.4. Gründe für Optimismus

Die vorgenannten Faktoren sollten jedoch weder in abwartenden Fatalismus münden noch die Daseinsberechtigung des lokalen/regionalen Rundfunks in Frage stellen. Ohne blauäugig zu sein, lässt sich behaupten, dass der Stern nicht so unerreichbar ist wie er erscheinen mag, vorausgesetzt, es werden bestimmte Initiativen in bestimmten Bereichen umgesetzt, die für sich gesehen unerheblich erscheinen mögen, doch in ihrer Gesamtheit eine solide Grundlage für den Fortbestand der Sender bieten können.

Diese Initiativen sind in ihrer Art sehr unterschiedlich. So können sie von der öffentlichen Hand oder von privaten Akteuren ausgehen oder eine Kombination aus beidem sein, als formale Regulierungsmaßnahme oder als selbstregulierende Initiative.³⁵⁰ Sie decken insbesondere folgende Handlungsfelder ab:

- Auffindbarkeit („findability“) und Hervorhebung („prominence“). Es nützt wenig, günstige rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, wenn diese nicht von entsprechenden Maßnahmen zur Sichtbarmachung begleitet werden. „Ideale“ regulatorische Vorgaben und eine „ideale“ Finanzierungsstruktur bedeuten für die Anbieter nicht automatisch einen großen Zuschauererfolg. In einem Mediumfeld, das von einer enormen Menge an Kanälen – und insbesondere auch von vielen verfügbaren Plattformen – geprägt ist, ist die „Auffindbarkeit“ der schwächsten Akteure der Medienlandschaft von entscheidender Bedeutung. Dies wirft Fragen zu den „Must-carry“-Verpflichtungen (die den Sendern in jedem Fall dazu verhelfen sollten, ihr Publikum zu erreichen) sowie zu den Verbreitungskosten (die Gegenstand öffentlich-rechtlicher Förderung sein könnten) auf. In den Vordergrund rückt aber auch die Frage nach der Kanalnummerierung der Angebote – und dies auf allen Plattformen. Verlangen diese Fragen bereits heute nach einer Antwort, werden sie in Zukunft noch drängender werden, nachdem der nicht-lineare Konsum zunehmen wird und es dem Nutzer einfach gemacht werden muss, die LRF auf den neuen Plattformen zu finden, unabhängig davon, ob es sich um offene (z. B. Internet) oder geschlossene Plattformen (z. B. Portale, die von Diensteanbietern oder von Herstellern internetfähiger TV-Geräte angeboten werden) handelt.
- Bekanntheit. Ähnlich wie beim ersten Handlungsfeld geht es hier darum, die Inhalte der LRF durch privilegierte Sendezeiten bekannter zu machen. In Bayern beispielsweise ebenso wie in vielen anderen deutschen Bundesländern steht den Lokal-/Regionalsendern pro Tag ein 30-minütiges Fensterprogramm in einem oder zwei der großen nationalen Sender zu. Die Werbeeinnahmen aus dieser Sendezeit werden den LRF gutgeschrieben und der nationale Sender unterstützt die Lokalanbieter zudem mit einem finanziellen Beitrag.
- Zusammenarbeit zwischen den Lokal-/Regionalsendern: gemeinsamer Programmeinkauf, gemeinsame Programmplanung (oder zumindest Harmonisierung der Programme, z. B. Ausstrahlung von Nachrichtensendungen zur gleichen Uhrzeit), gemeinsame Werberegie, Organisation von gemeinsamen Reflexionstagen zur Zukunft und zu den Herausforderungen der Anbieter.
- Zusammenarbeit zwischen lokalen bzw. regionalen Anbietern und öffentlich-rechtlichen oder privaten Medien (Ko-Produktion bestimmter Programme, Aufzeichnung von punktuellen Veranstaltungen, Cross Promotion etc.).

³⁵⁰ Eine ausführliche und detaillierte Auflistung dieser Best Practices findet sich in der Wagner-Hatfield Studie op. cit.



- Entwicklung von Initiativen mit Blick auf eine verstärkte Publikumsnähe und -partizipation (Partizipation an der Produktion von Sendungen oder an redaktionellen Entscheidungen, audiovisuelle Beiträge von Bürgerinnen und Bürgern, aktives Engagement durch die Fernsehzuschauerinnen und -zuschauer, Produktion von Sendungen am Ort einmaliger oder wiederkehrender Events etc.) Diese Initiativen richten sich insbesondere an das junge Publikum, da eines der großen Probleme der lokalen und regionalen Sender das überdurchschnittlich hohe Alter ihres Publikums ist.
- Präsenz auf den neuen Plattformen, vorausgesetzt, diese basiert auf echtem Engagement und setzt auf Originalität (Schaffung einer gemeinsamen VOD-Plattform, gemeinsames Portal für lokale und regionale Informationen etc.).
- Dynamisierung und Diversifizierung der Einkünfte (Entwicklung von Apps, neue Marketing- und Werbeinitiativen, Crowdfunding, Produktionstätigkeiten für Unternehmen bzw. lokale und regionale Institutionen etc.).

12.5. Kein allgemeingültiges Modell

Die Vielfalt der möglichen Initiativen, die zum Fortbestehen des lokalen/regionalen Rundfunks beitragen können, spiegelt die vielfältigen unterschiedlichen Rahmenvorgaben wider, innerhalb derer sie sich bewegen. Eine Analyse der finanziellen und regulatorischen Rahmenbedingungen der Lokal/Regionalanbieter quer durch Europa zeigt, wie unterschiedlich verschiedene Gesetzgeber und Regulierungsbehörden lokale/regionale Angebote in Ermangelung eines gemeinsamen europäischen Rahmens in diesem Bereich auffassen.

So fällt der regulatorische Rahmen bereits in seiner Dichte sehr unterschiedlich aus. Diese Unterschiede lassen auf klare politische Ansätze schließen: In einigen deutschen Bundesländern und im Vereinigten Königreich beispielsweise wird davon ausgegangen, dass den Lokal/Regionalsendern 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 und öffentliche Veranstalter gilt. Ist einem bestimmten Ansatz der Vorzug zu geben? Die Geschäftsrealität des lokalen/regionalen Fernsehens zeigt, dass keine Korrelation zwischen Deregulierung und wirtschaftlichem Erfolg hergestellt werden kann. In der audiovisuellen Landschaft mit dem liberalsten Regulierungsrahmen (Vereinigtes Königreich) haben die Anbieter Mühe, ihre Position auf dem Markt zu behaupten. Die Frage der Liberalisierung oder vollständigen Abschaffung bestimmter Regeln ist im Übrigen häufig ein Scheinproblem: Zahlreiche Sender beschwerten sich über einen übermäßig rigiden Regulierungsrahmen betreffend die Ausstrahlung von Werbung, obwohl nur sehr wenige von ihnen die bewilligten Höchstgrenzen überhaupt erreichen. Fraglich bleibt zudem, ob der Fernsehzuschauer, der eine Sendung eines Lokal- oder Regionalanbieters anschaut, mehr Toleranz im Hinblick auf Werbevolumen oder neue Werbetechniken aufbringt, als ein Fernsehzuschauer einer Sendung eines nationalen Senders.

Auch bei den finanziellen Fördermitteln ist eine große Vielfalt zu verzeichnen. Während in der Französischen Gemeinschaft Belgiens ca. 75 % der Mittel aus öffentlichen Fördertöpfen und Initiativen stammen, finanzieren sich die Lokal-/Regionalanbieter in einigen deutschen Bundesländern praktisch ohne das Zutun der öffentlichen Hand. Auch hier ist es schwierig, über die Effizienz der verschiedenen Modelle hinsichtlich der optimalen Verwendung der öffentlichen Mittel zu urteilen. Abgesehen von den Fragen zur Vielfalt des Medienangebots bedeutet die politische Entscheidung, einen Wirtschaftssektor ohne jegliche Form der öffentlichen Förderung sich selbst zu



überlassen, einerseits möglicherweise Unternehmensschließungen und direkt oder indirekt die Streichung von Arbeitsplätzen in Kauf zu nehmen. Andererseits kann er aber auch den Anstoß für eine positive Dynamik geben, der anderen audiovisuellen Berufsständen zugutekommen kann.

Eine zunehmende Diversifizierung ist ferner in der Form und im Zweck der öffentlichen Förderungen zu verzeichnen. Das Vereinigte Königreich wählt den indirekten Weg, indem es die BBC verpflichtet, den Lokalanbieter in gewissem Umfang Produktionen abzukaufen. Damit ist diesen zumindest eine vorhersehbare finanzielle Einkommensquelle garantiert, die theoretisch auch zu einer größeren Wahrnehmbarkeit der Lokalanbieter sowie zu profitablen Synergien zwischen ihnen und der BBC führen könnte (auch wenn die aktuelle Praxis diese Hoffnung nicht zu bestätigen scheint). Im flämischen Belgien entschied man sich für zweckgebundene Subventionen (z. B. die Untertitelung von bestimmten Programmen). In anderen Gebieten wiederum werden vermehrt Programme durch öffentliche Institutionen gefördert, die Subventionen sind an die Erfüllung bestimmter Ziele von allgemeinem Interesse gekoppelt (Tourismus, Kultur, Unterstützung für Arbeitssuchende, Integration von Menschen mit Behinderung etc.).

12.6. Schlussfolgerung: entscheidende Kriterien

Die Vielfalt der Herausforderungen und Praktiken zeigt, dass es wenig zielführend erscheint, ein Modell, das sich andersorts bewährt hat, einfach zu verpflanzen, zu tief ist die Lage des lokalen und regionalen Rundfunks mit der Entstehungsgeschichte und den aktuellen Gegebenheiten der jeweiligen Medienlandschaften verwurzelt.

Nichtsdestoweniger lassen sich einige entscheidende Kriterien hervorheben.

Erstes Kriterium: Die „Erfolgsgeschichten“ des lokalen und regionalen Fernsehens gründen sowohl auf endogenen Faktoren (z. B. kreative Dynamik der Medienschaffenden, unternehmerische Entschlossenheit im Management) als auch auf exogenen Faktoren (z. B. Regulierung, öffentliche Finanzierung).

Zweites Kriterium: Über die „klassischen“ exogenen Faktoren (Regulierungs- und Finanzierungsrahmen) hinaus gibt es weitere entscheidende Faktoren, die weniger objektivierbar und messbar sind, etwa die politische (und regulatorische) Unterstützung des Sektors, vorausgesetzt, diese erfolgt im richtigen Sinne und artet nicht in politische Einmischung aus. Dies geschieht nach wie vor leider zu häufig, in Form einer Art Mimikry, als Versuch der politischen Kontrolle über den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, auf lokaler Ebene zuweilen noch schlimmer angesichts des Gefühls so mancher „Barone“ der Lokalpolitik, alles (und insbesondere das eigene Bild auf dem TV-Bildschirm) kontrollieren zu können und zu müssen.

Letztes Kriterium: Sind positive endogene Faktoren vorhanden, sollten sich diese hauptsächlich auf zwei große Herausforderungen konzentrieren: Der Sektor Lokal-/Regional-TV muss seine Stärken betonen, indem er neue Formen der Publikumsnähe ermittelt, und seine „natürlichen“ wirtschaftlichen Schwächen bekämpfen, indem er innovative und realistische Geschäftsmodelle entwickelt.





13. Schlussfolgerungen

Tarlach McGonagle und Nico van Eijk, IViR

Aus der vorstehenden Diskussion ergibt sich, dass regionale audiovisuelle Medien in pluralistischen demokratischen Gesellschaften sehr wichtige Funktionen erfüllen. Allerdings stehen sie unter einem hohen Druck, der überwunden werden muss, wenn sie ihre Tragfähigkeit in dem sich ständig weiterentwickelnden Medienökosystem behalten sollen.

Wie der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats erkannt hat, wäre ein erster Schritt zur Sicherstellung der weiteren Tragfähigkeit regionaler audiovisueller Medien eine formale und ausdrückliche Anerkennung ihres wertvollen Beitrags zur demokratischen Gesellschaft in Gesetzgebung und Politik.³⁵¹ Zudem müssten Gesetzgebung und Politik anerkennen, dass regionale audiovisuelle Medien verschiedene Formen annehmen können, insbesondere im neuen Medienökosystem.³⁵² Wie in Kapitel 4 dargestellt, sind regionale audiovisuelle Medien unterschiedlich organisiert, u. a. an öffentlich-rechtlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Achsen entlang: als regionale Rundfunkgesellschaften (einzeln oder im Verbund) oder als landesweite Sender mit regionalen Kanälen, Fenstern oder Studios. Außerdem kann der Begriff „regional“ verschiedene Ausformungen haben – wie Regional- oder Minderheitensprachen. Diese Unterschiede, die für Gesetzgeber und Politiker sehr maßgebliche Überlegungen darstellen, zeigen, dass es in der Praxis keine Blaupause für eine Organisation der regionalen audiovisuellen Medien gibt, die garantiert, dass ihre wichtigsten Ziele erreicht werden.

Ein zweiter Schritt wäre gemäß der Begründung zu den Texten des Kongresses von 2014 die Schaffung und Erhaltung eines förderlichen Umfelds für regionale audiovisuelle Medien. Dies könnte eine einschlägige Regulierung umfassen, die nicht nur die Besonderheiten regionaler audiovisueller Medien anerkennt, sondern sich mit diesen Besonderheiten auch flexibel und gezielt auseinandersetzt, um regionale audiovisuelle Medien zu fördern und zu erhalten.³⁵³ Bestimmte Verpflichtungen könnten sich als zu teuer (z. B. eine 100%ige Untertitelungspflicht) oder zu restriktiv (z. B. überzogene Anforderungen an das Programm) erweisen. Ebenso ist ein flexibler und gezielter Ansatz dem Kongress zufolge auch notwendig, wenn es um die Größenordnung regionaler Medien

³⁵¹ Entschließung 374 (2014) zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie, 15. Oktober 2014, Absatz 7a; Empfehlung 364 (2014) zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie, 15. Oktober 2014, Absatz 8a.

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ Begründung für *ibid.*, Absatz 60. Siehe auch Absatz 59.



geht:³⁵⁴ Ein Regionalfernsehsender für Millionen Einwohner ist naturgemäß etwas anderes als ein kleines zivilgesellschaftliches Medium.

Die Nähe der regionalen audiovisuellen Medien zu ihrem sozialen Umfeld schafft zusätzliche Herausforderungen für ihre Unabhängigkeit. Die Risiken politischer Einflussnahmen und Eingriffe und des Mangels an Transparenz sind oft höher als auf nationaler Ebene. Angesichts dieser Risiken hat der Kongress die Regionen der Mitgliedstaaten des Europarats aufgerufen, „wirksame Absicherungen zu verabschieden, um die Risiken und den politischen Einfluss auf die regionalen Medien und eine mangelnde Transparenz der regionalen Medien zu verhindern, z. B. indem sie erklären, dass geschäftsführende Positionen innerhalb der regionalen Medien nicht vereinbar mit einem politischen Mandat sind, und durch die Aufnahme einer politischen Aufsicht über die Medienfinanzierung im Rahmen eines Systems gemäß Gewaltenteilungsprinzip, das die redaktionelle Unabhängigkeit garantiert“.³⁵⁵

Ein weiteres Ziel der Regulierung ist die Förderung des Medienpluralismus auf regionaler Ebene. Aufgrund von Überlegungen zur politischen Ökonomie, die speziell für regionale audiovisuelle Medien gelten, ist die Gewährleistung von Medienpluralismus und -vielfalt auf regionaler Ebene besonders wichtig. Die Gemeinschaften und Märkte, die von regionalen Medien versorgt werden, sind meist kleiner, spezifischer und weniger lukrativ als diejenigen, die von Medien bedient werden, die auf nationaler und internationaler Ebene operieren.³⁵⁶ Dies hat natürlich auch Auswirkungen auf Werbe- und sonstige Einnahmen, die regionalen audiovisuellen Medien zur Verfügung stehen. Solche finanziellen Zwänge können bei regionalen audiovisuellen Medien auch zu Eigentumskonzentrationen führen. Die Produktion regionaler Inhalte kann ressourcenintensiv sein und stellt für die finanzielle Nachhaltigkeit regionaler Medien eine echte Herausforderung dar, insbesondere im aktuellen Klima der Sparpolitik. Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen und wie vom Kongress erkannt, werden allgemeine Maßnahmen zur Förderung des Medienpluralismus wohl eine spezifische Anpassung erfordern, damit sie sich auf regionale Medien optimal anwenden lassen.³⁵⁷

Kapitel 3 beschreibt, wie das EU-Projekt Media Pluralism Monitor (MPM) den Pluralismus auf regionaler und lokaler Ebene misst. Wie dort ausgeführt, konzentrierte sich der MPM 2015 insbesondere auf drei Indikatoren: „Medienzugang verschiedener sozialer und kultureller Gruppen und lokaler Gemeinschaften“, „Verfügbarkeit von Medienplattformen für zivilgesellschaftliche Medien“ und „Zentralisierung des Mediensystems“. Beim MPM 2016 soll ein neuer, konsolidierter Indikator im Mittelpunkt stehen: „Medienzugang für lokale/regionale Gemeinschaften und für zivilgesellschaftliche Medien“.

Eine geeignete Regulierung ist ein notwendiges, aber allein nicht ausreichendes Merkmal eines förderlichen Umfelds für regionale audiovisuelle Medien. Die weitreichenden negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise und der resultierenden Kürzungen und Sparmaßnahmen sind im gesamten Mediensektor spürbar, auch auf regionaler Ebene. Dadurch entstand die dringende Notwendigkeit, eine angemessene Finanzierung sicherzustellen, z. B. durch Rundfunkgebühren oder

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ Entschließung 374 (2014), Absatz 7f.

³⁵⁶ Eine weitreichende Analyse der relevanten Fragen enthält generell: Gregory Ferrell Lowe und Christian S. Nissen, Eds., *Small Among Giants: Television Broadcasting in Smaller Countries* (Göteborg, Nordicom, 2011). Eine Analyse der Auswirkungen marktbezogener Probleme speziell auf Medien für Minderheiten oder in Minderheitensprachen, auch in einer sich wandelnden Medienwelt, findet sich in: Tom Moring, „Media Markets and Minority Languages in the Digital Age“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, No. 4, 2013, 34-53, und Sally Broughton Micova, „Rights vs. Reality: Minority Language Broadcasting in South East Europe“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* Vol. 12, No. 4, 2013, 54-79.

³⁵⁷ Entschließung 374 (2014), Absatz 7e.



andere fiskalische Einnahmen, Beihilfen und Werbung. Wie in Kapitel 11 angemerkt, werden diese finanziellen Herausforderungen dadurch verschärft, dass bestimmte Arten spezifischer regionaler oder lokaler Programme kein breiteres Publikum ansprechen. Wenn regionale oder lokale Inhalte schwer vermarktbare sind, können Kooperationsvereinbarungen mit nationalen oder Mainstreammedien für mehr Bekanntheit und Prestige sorgen und dadurch wiederum ein breiteres Publikum für solche Inhalte gewinnen.

Eine breite Palette von Maßnahmen könnte genutzt werden, um die finanziellen Zwänge zu überwinden, mit denen regionale audiovisuelle Medien konfrontiert sind. Kapitel 11 enthält eine nützliche Sammlung von Vorschlägen. Diese Maßnahmen sind nicht ausschließlich finanzieller Natur, sondern umfassen auch Maßnahmen, die für eine größere Bekanntheit und bessere Auffindbarkeit regionaler oder lokaler Inhalte sorgen sollen, auch auf Plattformen wie elektronischen Programmführern. Must-Carry-Verpflichtungen zur Aufnahme regionaler audiovisueller Medien könnten eine Möglichkeit darstellen, diese Ziele zu fördern.³⁵⁸

Während die in Kapitel 11 vorgestellten Maßnahmen weitgehend von staatlichen Initiativen abhängig sind, bleiben andere in den Händen der regionalen audiovisuellen Medien selbst. Gefordert ist ein gewisses Maß an kritischer und kreativer Selbstreflexion, ebenso wie die Fähigkeit und Bereitschaft regionaler audiovisueller Medien, ihre Rolle zu überdenken und ihre traditionellen Stärken in einem neu konfigurierten Mediensektor auszuspielen. Kooperationsinitiativen zwischen regionalen audiovisuellen Medien könnten helfen, Netzwerkeffekte zu entwickeln und eine weitere Verbreitung der Programme sicherzustellen, ebenso die Entwicklung von Social-Media-Strategien zur Förderung und Verbreitung von Inhalten. Die Erkundung neuer inklusiver Verwaltungsformen könnte auch Lösungen bieten, z. B. durch Einführung von Strukturen und Prozessen, die eine größere öffentliche Beteiligung an der Inhalteproduktion sowie Crowdfunding ermöglichen. Die Chancen, dass sich solche Initiativen als erfolgreich erweisen, würden durch ein stärkeres Gewicht der Vermittlung von Medien- und Digitalkompetenzen verbessert.

Im Einführungskapitel der vorliegenden Publikation wurde eine Auswahl maßgeblicher Instrumente des Europarats erörtert, die sich (direkt oder indirekt) mit regionalen audiovisuellen Medien befassen. Den letzten Schwerpunkt in diesem Kapitel bildete der Kongress der Gemeinden und Regionen. Die 2014 vom Kongress verabschiedeten Zwillingstexte zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie legten einen möglichen Weg dar, um eine weitere Auseinandersetzung mit relevanten Themen zu ermöglichen.

In seiner Entschließung 374 (2014) wies der Kongress seinen Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten an, „sich weiterhin mit den Fragen in Bezug auf die Verbesserung der Funktionsweise der regionalen Medien zu befassen und sicherzustellen, dass die relevanten guten Praktiken an regionale Stellen weitergeleitet werden, u. a. durch ihre nationalen und europäischen Verbände“ (Absatz 8). Des Weiteren rief er seinen Governance-Ausschuss auf, „die Frage der guten Funktionsweise regionaler Medien, als Aspekt guter regionaler Verwaltung, in sein Arbeitsprogramm aufzunehmen und eine Prüfung der bestehenden Rechtsrahmen und -praktiken durchzuführen, um eine neue Entschließung und Empfehlung über den Zustand und die Aussichten der regionalen Medien in einer neu konfigurierten und neuen Medienwelt zu verfassen“ (Absatz 9). Die Reise geht weiter.

³⁵⁸ Siehe etwa z. B. Kapitel 11 und die Begründung zu den Texten des Kongresses von 2014, Absatz 57.



EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Im Dezember 1992 in Straßburg eingerichtet, hat die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle zur Aufgabe, Informationen über den europäischen audiovisuellen Sektor zu sammeln, aufzubereiten und zu veröffentlichen.

Als öffentliche europäische Einrichtung umfasst sie derzeit 41 Staaten sowie die Europäische Union, die durch die Europäische Kommission vertreten wird. Die Informationsstelle ist ein Teil des Europarats und arbeitet mit diversen Partnern, Berufsverbänden und einem Korrespondentennetzwerk zusammen.

Zu den Tätigkeitsschwerpunkten der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle gehören:

- der Jahrbuch-Online-Service,
www.yearbook.obs.coe.int
- das Herausgeben von Publikationen wie Newslettern und Berichten
www.obs.coe.int/publications
- ein umfassendes Informationsangebot über ihre Internetseite
www.obs.coe.int
- Konferenzbeiträge
www.obs.coe.int/events

Die Informationsstelle bietet darüber hinaus einen kostenlosen Zugang zu Datenbanken an:

IRIS Merlin

Datenbank für juristische Informationen von Relevanz für den audiovisuellen Sektor in Europa
www.merlin.obs.coe.int

MAVISE

Datenbank zu Fernseh- und audiovisuellen Abrufdiensten und Unternehmen in Europa
www.mavise.obs.coe.int

AVMSDatabase

Datenbank über die Umsetzung der Richtlinie in nationale Gesetzgebung
www.avmsd.obs.coe.int

LUMIERE

Datenbank über Kinobesucherzahlen in Europa
www.lumiere.obs.coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76 Allée de la Robertsau – 67000 Strasbourg – France
Tel.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19
www.obs.coe.int – E-mail: info.obs@coe.int

Regionales und lokales Fernsehen in Europa

Diese Studie untersucht folgende Fragen:

- Welche Rolle spielen regionale und lokale Medien in Europa?
- Wie wird diese Rolle durch Maßnahmen und rechtliche Instrumente des Europarats gefördert?
- Welche spezifischen nationalen Trends und Entwicklungen zeichnen sich in den einzelnen Ländern Europas ab?
- Worin liegt die Zukunft der regionalen und lokalen Medien in Europa?

Diese Publikation der IRIS *Spezial* Reihe bietet in drei Hauptkapiteln einen bisher fehlenden Überblick über audiovisuelle Regionalmedien in Europa.