

Gegenwart und Zukunft des lokalen und regionalen Fernsehens in Ostdeutschland

Studie im Auftrag der Landesmedienanstalten

Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ)

Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)

Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA)

Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM)

Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)

von

Prof. Dr. Wolfgang Seufert
Friedrich-Schiller-Universität, Jena

in Kooperation mit

Dr. Wolfgang Schulz
Inka Brunn

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg



Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Ziel der Studie

a) Fragestellungen und Methodik

Die fünf ostdeutschen Landesmedienanstalten¹ haben im Januar 2008 die Friedrich-Schiller-Universität Jena (Prof. Dr. Wolfgang Seufert) beauftragt, zusammen mit dem Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg (Dr. Wolfgang Schulz) rundfunkrechtliche Optionen zur indirekten oder direkten Förderung des regionalen und lokalen Fernsehens in Ostdeutschland aufzuzeigen.

Um den generellen Bedarf für wirtschaftliche Fördermaßnahmen abschätzen zu können, wurde an der FSU Jena eine umfassende Bestandsaufnahme der publizistischen Leistung und der wirtschaftlichen Lage sowie der Rahmenbedingungen der ostdeutschen Lokal-TV-Anbieter im Vergleich mit Westdeutschland – im Wesentlichen auf Basis vorhandener aktueller Studien – durchgeführt. Weiterhin wurde – im Wesentlichen auf Basis von Expertengesprächen – eine Einschätzung der wirtschaftlichen Perspektiven des lokalen und regionalen Fernsehens, insbesondere vor dem Hintergrund der absehbaren vollständigen Digitalisierung der Verbreitungswege, vorgenommen.

Um geeignete Ansatzpunkte und Instrumente für eine indirekte oder direkte Förderung bestimmen zu können, wurde am Hans-Bredow-Institut im Rahmen der Bestandsaufnahme zudem eine Literaturanalyse zu ausgewählten Fördermodellen im In- und Ausland durchgeführt.

Die Bestandsaufnahme wurde Anfang Mai 2008 abgeschlossen.

b) Abgrenzung des regionalen und lokalen Fernsehens

Ende 2006 waren in Deutschland insgesamt 213 gewinnorientierte Anbieter von TV-Programmen mit regionalen Verbreitungsgebieten lizenziert (vgl. Tab. 1). Unterschieden werden können dabei folgende Anbietertypen:

- 10 Anbieter von *landesweiten* TV-Fenstern, die werktäglich ausschließlich in Westdeutschland auf den Frequenzen der bundesweit verbreiteten Free-TV-Vollprogramme von RTL und Sat.1 gesendet werden (30 Minuten am Tag),
- 13 Anbieter von Ballungsraum-TV, darunter 3 in Ostdeutschland, deren Programme in regionalen Ballungsräumen bzw. in Stadtstaaten auf eigenen Kanälen verbreitet werden, (mit einigen Stunden Neuproduktion pro Tag),

1 Es handelt sich um die Landesmedienanstalten von Berlin und Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

	Anbieter insgesamt	Landesweite TV-Fenster	Ballungsraum TV	Lokal-TV		Sparte
				mehr als 10.000 HH	weniger als 10.000 HH	
Berlin	0		2	0	0	
Brandenburg	28		0	17	11	
Mecklenburg-Vorpommern	16		0	7	9	
Sachsen	59		1	21	38	
Sachsen-Anhalt	13		0	8	5	
Thüringen	17		0	11	6	
<i>Ostdeutschland</i>	136	0	3	64	69	0
Bayern	34	2	2	15	6	9
<i>Westdeutschland</i>	77	10	10	37	6	14
<i>Deutschland</i>	213	10	13	101	75	14

Tabelle 1 Anbieter von regionalem und lokalem Fernsehen Ende 2006

Quelle: ALM-Jahrbuch 2007

- 186 Lokal-TV-Anbieter, darunter 133 in Ostdeutschland, deren Programme i. d. R. ausschließlich in Kabelnetzen auf eigenen Kanälen verbreitet werden (mit Neuproduktionen im Umfang von 30 Minuten im Monat bis zu einer Stunde am Tag),
- 14 Anbieter von auf thematische Schwerpunkte spezialisierte lokale Sparten-TV-Programme in Bayern und Baden-Württemberg.

Von den 75 Lokal-TV-Anbietern mit einer Reichweite von weniger als 10.000 Haushalten, sind allein 69 in Ostdeutschland lizenziert. Über sie liegen kaum wirtschaftliche Daten vor. Die Bestandsaufnahme der vorliegenden Studie bezieht sich deshalb auf die 124 „größeren“ Anbieter regionaler und lokaler TV-Angebote.

Publizistische Leistung und wirtschaftliche Situation des regionalen und lokalen Fernsehens

Für die Bestandsaufnahme der publizistischen Leistung (Beitrag zur regionalen Vielfalt) und der aktuellen wirtschaftlichen Lage wurden insgesamt 24 Studien ausgewertet, die in den vergangenen Jahren überwiegend von einzelnen Landesmedienanstalten in Auftrag gegeben wurden. Ergänzt wurden diese Daten durch vorliegende statistische Informationen zum Medienangebot und zur Mediennachfrage nach Bundesländern. Zu den allgemeinen wirtschaftlichen Perspektiven wurden in der zweiten Aprilhälfte insgesamt 20 telefonische Experteninterviews mit Geschäftsführern von ostdeutschen Ballungsraum- und Lokal-TV-Anbietern durchgeführt. Auf dieser Grundlage lassen sich folgenden Feststellungen und Schlussfolgerungen ziehen:

a) Vielfaltsbeitrag des lokalen Fernsehens in Ostdeutschland

- In der gemeinsamen Richtlinie der Landesmedienanstalten zur Sicherung der Meinungsvielfalt durch regionale Fenster in Fernsehvollprogrammen nach § 25 RStV werden Mindestanforderungen an die Programme dieses Anbietertyps gestellt (66 Prozent des Programms bzw. werktäglich 20 Minuten als redaktionell gestaltete Beiträge aus der Region, darunter mindestens die Hälfte aktuell und ereignisbezogen). Diese Anforderungen werden, so das Ergebnis der seit 2005 kontinuierlich

durchgeführten Programmanalysen, auch weitgehend eingehalten. Vergleichbare Inhaltsanalysen für die Länder Mecklenburg-Vorpommern (2007), Sachsen (2005) und Thüringen (2007) zeigen, dass dort bei der überwiegenden Zahl der Lokal-TV-Programme der Anteil der Regionalberichterstattung die gleiche Größenordnung erreicht oder sogar noch übertroffen wird. Die Aktualität ist jedoch teilweise niedriger, da ein Teil der Anbieter ihr Programm nur wöchentlich aktualisieren kann.

- Ein relevanter Vielfaltsbeitrag kann nur dann geleistet werden, wenn das Angebot auch von den Zuschauern angenommen wird. Nach den aktuellsten Reichweiten-Erhebungen für die Länder Brandenburg (2005), Mecklenburg-Vorpommern (2006), Sachsen (2007) und Sachsen-Anhalt (2005) liegen die Tagesreichweiten (Seher gestern) und der weiteste Seherkreis (Seher in den letzten 2 Wochen) in Kabelhaushalten teilweise höher als für das bayerische Lokal-TV, sowie über den Werten für die regionalen TV-Fenster (Werte aus der Funkanalyse Bayern 2007).
- Der regionale Vielfaltsbeitrag des lokalen Fernsehens ist umso höher zu gewichten, je geringer die Zahl der vorhandenen sonstigen Regionalmedien mit aktueller regionaler Information ist. Aus historischen Gründen gibt es in Ostdeutschland – mit Ausnahme von Berlin – einen sehr hohen Anteil von Ein-Zeitungskreisen, in dem nur noch eine Tageszeitung mit einem redaktionellen Lokalteil aus der jeweiligen Region existiert. Im Vergleich zu Westdeutschland (55 Prozent Ein-Zeitungskreise) liegt der Anteil in Brandenburg (72 Prozent), Sachsen (76 Prozent), Sachsen-Anhalt (79 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (94 Prozent) jeweils deutlich höher. Der Anteil in Thüringen (52 Prozent) ist niedriger, allerdings ist zu berücksichtigen, dass dort in den meisten Kreisen, in denen noch zwei Regionalzeitungen mit eigener Lokalredaktion existieren, diese vom gleichen Zeitungskonzern herausgegeben werden.

b) Wirtschaftliche Lage des lokalen Fernsehens in Ostdeutschland

- Das regionale Fernsehen in Deutschland ist ein nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor. Ende 2006 waren in Deutschland bei den Anbietern von regionalen TV-Fenstern, Ballungsraum-TV und Lokal-TV (mit einer technischen Reichweite über 10.000 Haushalten) insgesamt knapp 3.000 Beschäftigte tätig, darunter 1.800 Festangestellte. In Ostdeutschland waren es knapp 1.000 Beschäftigte, darunter 550 Festangestellte. Während in Westdeutschland jeweils ein Viertel der Mitarbeiter bei den regionalen TV-Fenstern und im Ballungsraum-TV beschäftigt sind, liegt in Ostdeutschland der Anteil der Beschäftigten im Lokal-TV bei rund 85 Prozent (830 Mitarbeiter, davon 450 als Festangestellte). Hinzu kommen die – mangels Daten nicht exakt quantifizierbaren – Mitarbeiter bei den kleinen Lokal-TV-Anbietern mit geringerer technischer Reichweite.
- Die 10 Anbieter regionaler TV-Fenster erreichten im Jahr 2006 insgesamt ein ausgeglichenes Ergebnis, die 13 Anbieter von Ballungsraum-TV machten im Durchschnitt Verluste (Kostendeckungsgrad²: 91). Zwar erzielten die 101 Anbieter von Lokal-TV in der Summe einen kleinen Betriebsgewinn (Kostendeckungsgrad: 102), doch kam dieser Durchschnittswert nur durch die vergleichsweise hohe Rentabilität der bayerischen Anbieter von Lokal-TV (Kostendeckungsgrad: 117) zustande. In Ostdeutschland mussten die Lokal-TV-Anbieter dagegen in der Summe Verluste hinnehmen (Kosten-

2 Kostendeckungsgrad berechnet als Ertrag in Mio. € durch Aufwand in Mio. € mal 100.

deckungsgrad: 92]. Der Anteil der Anbieter mit Betriebsverlusten lag beispielsweise in Brandenburg bei einem Fünftel und in Sachsen bei knapp einem Viertel. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen war dieser Anteil noch höher.

- Die Erträge der regionalen und lokalen Fernsehanbieter in Deutschland haben im Jahr 2006 zusammen rund 125 Mio. € betragen. Auf die 10 Anbieter regionaler TV-Fenster entfielen 41 Prozent dieser Einnahmen und auf die 13 Anbieter von Ballungsraum-TV weitere 23 Prozent, insgesamt also fast zwei Drittel der Gesamtsumme. Auf knapp 45 Mio. € summierten sich die Erträge des Lokal-TV. Hiervon entfielen etwa 14 Mio. € auf die 64 Lokal-TV-Anbieter in Ostdeutschland mit mehr als 10.000 Haushalten. Im Vergleich hierzu verzeichneten allein die 15 Lokal-TV-Anbieter in Bayern einen Gesamtertrag von knapp 25 Mio. €.
- Der Anteil der Werbeerträge (Spotwerbung und Sponsoring) an den Gesamterträgen aller regionalen und lokalen Fernsehanbieter in Deutschland lag 2006 mit knapp 50 Mio. € unter 40 Prozent. Aus überregionaler Werbung stammten sogar lediglich 3 Prozent der Erträge. Der Werbefinanzierungsanteil war bei den regionalen TV-Fenstern mit 6 Prozent am niedrigsten. Haupteinnahmequelle waren dort die Finanzbeiträge der Mantelprogramm-Veranstalter RTL und Sat.1, in deren Programmen sie als Fenster ausgestrahlt werden (86 Prozent der Gesamterträge). Diese vermarkten dafür in der Regel die Werbeblöcke innerhalb der Fenster selbst. Beim Ballungsraum-TV und den Lokal-TV-Anbietern lag der Werbefinanzierungsanteil im Bundesdurchschnitt bei 62 Prozent. Im Lokal-TV besteht dabei ein großer Unterschied zwischen Westdeutschland (53 Prozent) und Ostdeutschland (82 Prozent). Dies ist vor allem auf den hohen Anteil von Fördergeldern an den Gesamterträgen der bayerischen Lokal-TV-Anbieter zurückzuführen. Er lag 2006 bei rund einem Viertel.
- Für die Programmverbreitung wurde 2006 im Durchschnitt aller Anbieter 17 Prozent des Gesamtaufwandes ausgegeben. Am höchsten war dieser Anteil mit 28 Prozent bei den regionalen TV-Fenstern, die alle über Kabelnetze sowie zusätzlich über Satellit und terrestrisch ausgestrahlt werden (1,4 Mio. € je Anbieter). Mit 23 Prozent ebenfalls sehr hoch lag er im Ballungsraum-TV, das überwiegend terrestrisch und über Kabel verbreitet wird (0,3 Mio. € je Anbieter). Im Lokal-TV lag der Anteil in Westdeutschland im Durchschnitt bei 8 Prozent, in Ostdeutschland bei 10 Prozent. Dieser leicht höhere Anteil erklärt sich durch die historisch bedingte größere Zersplitterung der Kabelnetze in Ostdeutschland, die in vielen Fällen eine vergleichsweise hohe Zahl an Netz-Einspeisepunkten und entsprechend höhere Zuführungskosten zur Folge haben. Bei einzelnen Lokal-TV-Anbietern mit ungünstigen Bedingungen machen die Distributionskosten deshalb über 20 Prozent des Gesamtaufwandes aus.

c) Wirtschaftliche Rahmenbedingungen des lokalen Fernsehens in Ostdeutschland

- Die Rentabilitätschancen eines Lokal-TV-Anbieters hängen von verschiedenen Rahmenbedingungen ab, die er nicht oder nur teilweise selbst beeinflussen kann. Hierzu gehören insbesondere allgemeine Strukturparameter im jeweiligen Verbreitungsgebiet (wie Bevölkerungsdichte, regionale Wirtschaftskraft oder das Kaufkraftniveau), die Kooperationsbereitschaft zwischen den lokalen Anbietern im Bereich Programmproduktion und -austausch oder bei der Werbeakquisition, sowie die Konkurrenzsituation zu anderen Lokalmedien. Von Seiten der Landesmedienanstalten werden – neben dem bereits angesprochenen Förderumfang – insbesondere die Programm-

kosten (über Lizenzauflagen zum Programmumfang) sowie das Reichweiten- und damit Werbeerlöspotenzial (über die Größe der Lizenzgebiete) beeinflusst. Generell gilt, dass die Rentabilitätschancen umso besser sind, je größer die Zahl der technisch erreichbaren Zuschauer in einem Sendegebiet ist.

- Die Bevölkerungsdichte in Ostdeutschland ist – mit Ausnahme Berlins – vergleichsweise niedrig. Im Durchschnitt leben dort 155 Einwohner je km², während es in Westdeutschland 264 Einwohner je km² sind. Das BIP je Einwohner lag 2005 um 30 Prozent, der Konsum je Einwohner um rund 25 Prozent unter dem Niveau von Westdeutschland.
- Die niedrige Bevölkerungsdichte hat zusammen mit den historisch entstandenen relativ kleinen Lizenzgebieten zu sehr niedrigen technischen Reichweiten des Lokal-TV in Ostdeutschland geführt. Während die 15 Lokal-TV-Anbieter in Bayern im Durchschnitt auf eine technische Reichweite von 235.000 Haushalten kommen, erreichen die 64 „größeren“ Anbieter in Ostdeutschland ohne Berlin im Durchschnitt nur 43.000 Haushalte. Hierbei sind die 69 Lokal-TV-Anbieter mit Reichweiten unter 10.000 Haushalten noch nicht mit eingerechnet. Zu dem vergleichsweise hohen Wert in Bayern trägt auch bei, dass die dortigen Lokal-TV-Programme an Werktagen terrestrisch als halbstündiges Fenster auf der RTL-Frequenz ausgestrahlt werden, sowie – von der Landesmedienanstalt gefördert – noch zusätzlich über digitale Satellitenkanäle.

Die verfügbaren Daten zum Werbeumsatz der privaten lokalen Hörfunkanbieter und der regional verbreiteten Abonnementstageszeitungen im Jahr 2006 zeigen, dass in Ostdeutschland das regionale Werbeaufkommen je Einwohner als Folge der geringeren Wirtschafts- und Kaufkraft insgesamt deutlich niedriger liegt als in Westdeutschland. Das regionale TV-Werbeaufkommen ist im Vergleich zu Bayern um 30 Prozent niedriger (rund 1,00 € pro Jahr und Einwohner im Vergleich zu 1,27 €). Dieser Durchschnittsbetrag von 1,00 € entspricht zudem weniger als einem Drittel der regionalen Hörfunkwerbung in privaten Radios (3,26 € pro Einwohner und Jahr) sowie nur einem Zwanzigstel der Anzeigeneinnahmen von Regionalzeitungen (20,69 € pro Einwohner und Jahr) in Ostdeutschland. Auch die Anzeigenblätter, die in Ostdeutschland eine deutlich höhere Auflage haben als in Westdeutschland, dürften höhere Werbeumsätze haben als das Lokal-TV. Genaue Daten liegen hierzu jedoch nicht vor.

d) Wirtschaftliche Perspektiven des lokalen Fernsehens in Ostdeutschland

- In den Expertengesprächen wurde gefragt, ob mithilfe einer verstärkten Programmkooperation ein nachhaltiger Rückgang des Kostenniveaus erreicht werden könnte. Die Mehrzahl der Anbieter hält einen Austausch regionaler Informationen mit Anbietern aus Nachbarregionen für sinnvoll, sieht darin aber nur ein geringes Kostensenkungspotenzial. Die meisten Anbieter fürchten insbesondere durch zu viele Fremdbeiträge an Lokalität und damit ihren spezifischen Wettbewerbsvorteil zu verlieren. Häufig wurden Obergrenzen von 20 Prozent für Programme aus anderen Regionen genannt. Der Kostenvorteil würde sich damit auf maximal ein Fünftel der variablen Programmkosten belaufen. Positiv werden die Aktivitäten verschiedener Landesmedienanstalten zur Förderung einer technischen Infrastruktur für den Programmaustausch bewertet. Haupthindernisse für eine landesweite Kooperation seien unklare

Abrechnungsmodalitäten (bei Gemeinschaftsproduktionen) bzw. das zu unterschiedliche technische und journalistische Qualitätsniveau (beim Programmaustausch).

- In den Expertengesprächen wurde weiterhin gefragt, ob mithilfe einer verstärkten Vermarktungskoooperation ein nachhaltiger Anstieg des Ertragsniveaus erreicht werden könnte. Werbespots und Sponsoring-Aufträge aus anderen Regionen werden teilweise über gemeinsame Werbepattformen akquiriert, wobei dies in der Regel eine Buchung von Handels- und Dienstleistungsunternehmen für eine Wirtschaftsregion ist, in der es mehrere Lizenzgebiete gibt. Erträge aus nationalen Werbekampagnen gibt es so gut wie nicht. Die Mehrzahl der Anbieter sieht auch nur Entwicklungschancen im Bereich der regionalen TV-Werbung. Hierfür seien die von verschiedenen Landesmedienanstalten finanzierten Reichweiten-Erhebungen sehr hilfreich. Auch bei der Werbekooperation auf regionaler Ebene besteht jedoch das Grundproblem fairer Abrechnungsmodalitäten. Eine realistische Chance für die Akquisition nationaler Werbung wird nicht gesehen, solange wesentliche Voraussetzungen (flächendeckendes und qualitativ gleichwertiges Programmumfeld auf der Ebene von Nielsen-Gebieten, Reichweiten nach GfK-Standard, starker Werbevermarkter) nicht erfüllt sind.

Ein weiterer Fragekomplex der Expertengespräche waren die absehbaren Auswirkungen der Digitalisierung der Kabelnetze auf die wirtschaftliche Situation der Lokal-TV-Anbieter. Die Mehrheit der Anbieter hat bislang keine konkreten Vorstellungen über die mit der Digitalisierung verbundenen Veränderungen bei den Distributionskosten (Zuführungskosten und Einspeisegebühren), über eventuelle Veränderungen der technischen Reichweite (z. B. durch Zuweisung anderer Kabelplätze oder dem Umstieg von Zuschauern auf Satellitenempfang) sowie über die dafür notwendigen Einmalinvestitionen. Deutlich wurde, dass größere Investitionen oder auf Dauer höhere Distributionskosten für einen Teil der Anbieter existenzgefährdend sind bzw. eine deutliche Einschränkung des Programmumfangs notwendig machen würde. Zudem wurde die eigene Verhandlungsmacht gegenüber den großen Kabelnetzbetreibern als sehr gering eingestuft.

e) Schlussfolgerungen

- Das regionale und lokale Fernsehen leistet in Ostdeutschland einen hohen Beitrag zur regionalen Vielfalt und hat eine hohe Zuschauerakzeptanz.
- Die wirtschaftliche Lage der Lokal-TV-Anbieter mit einer Reichweite von weniger als 100.000 Haushalten ist überwiegend angespannt. Die Mehrzahl der Anbieter macht entweder Verluste (rund ein Viertel) oder hat so geringe Betriebsgewinne, dass größere Investitionen nicht vorgenommen werden können.
- Eine grundlegende Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des lokalen Fernsehens ist für die nächsten Jahre nicht zu erwarten.
- Die Beispiele der regionalen TV-Fenster und des Lokal-TV in Bayern zeigen, dass ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges regionales oder lokales TV-Angebot auch unter besseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ohne direkte oder indirekte Förderung nicht rentabel zu produzieren ist.

Ansatzpunkte zur indirekten oder direkten Förderung des regionalen und lokalen Fernsehens aus wirtschaftlicher Sicht

Aus wirtschaftlicher Sicht kann zwischen einer direkten Förderung in Form von Subventionen und einer indirekten Förderung durch sonstige Maßnahmen der Landesmedienanstalten unterschieden werden. Auf Basis der Datenanalyse und der geführten Expertengespräche werden folgende Wege prinzipiell – d. h. zunächst ohne Berücksichtigung möglicher rechtlicher Beschränkungen – für geeignet gehalten, die wirtschaftliche Lage des lokalen Fernsehens in Ostdeutschland zu verbessern:

a) Mögliche Ansatzpunkte zur indirekten Förderung

- Eine zentrale Bedeutung für die Rentabilitätschancen eines Anbieters hat die Größe des Verbreitungsgebietes. Hier ist zu beachten, dass die regionalen Wirtschaftsräume, an denen sich die wichtigsten Werbekunden orientieren, manchmal mehrere lokale Kommunikationsräume umfassen, deren Beachtung wiederum für die Zuschauerakzeptanz zentral ist. Eine wirtschaftlich optimale Lösung könnten reichweitenstärkere Regionalsender mit geringeren Overheadkosten sein, die mehrere „Lokal-ausgaben“ produzieren. Die Landesmedienanstalten könnten einen solchen – von vielen Anbietern angestrebten – Prozess der wirtschaftlichen Konsolidierung durch eine entsprechende Lizenzvergabe unterstützen. Wirtschaftlich weniger sinnvoll erscheinen hingegen Zusammenschlüsse von Lokal-TV-Anbietern, die über einzelne Wirtschaftsregionen hinausgehen, da das damit verbundene Potenzial zur Kostensenkung bzw. Erlössteigerung begrenzt ist.
- Die von einigen Landesmedienanstalten bereits erfolgte Förderung einer Infrastruktur für den Programmaustausch ist eine wichtige Maßnahme, um die Qualität des lokalen Informationsangebotes durch interessante Beiträge aus anderen Regionen zu steigern. Eine Erweiterung der Maßnahmen auf alle ostdeutschen Länder wäre deshalb sinnvoll.
- In den ostdeutschen Ländern, in denen bislang Reichweitendaten nicht oder nicht kontinuierlich erhoben werden, wären entsprechende Studien durch die Landesmedienanstalten hilfreich. Die Landesmedienanstalten könnten zudem einen Beitrag zur Professionalisierung der regionalen Werbeakquisition kleinerer Anbieter leisten, indem sie den Ausbau von regionalen Vermarktungsk Kooperationen moderierend unterstützen.
- Im Prozess der Digitalisierung der Kabelnetze können die Landesmedienanstalten Informationen bündeln und bei den großen Kabelnetzbetreibern auf einen Masterplan für die Umstellungsphase (Zeitplan, Zahl der Einspeisepunkte, Größe der Versorgungsgebiete, Belegung der Kabelkanäle usw.) dringen, um damit einerseits die Planungssicherheit bei den Lokal-TV-Anbietern zu verbessern und andererseits ein Unterlaufen der Must-Carry-Regelungen zu verhindern.

b) Mögliche Ansatzpunkte zur direkten Förderung

- Direkte Zuschüsse erscheinen insbesondere im Bereich der Distributionskosten sinnvoll. Dabei sollte die teilweise sehr unterschiedliche Ausgangssituation der einzelnen Anbieter (unterschiedliche große Zahl der zu versorgenden Kabelnetze oder aufgrund topografischer Gegebenheiten unterschiedlich hoher technischer Aufwand für

die Programmführung über Richtfunk oder Datenleitung) Berücksichtigung finden. Eine Absenkung der Distributionskosten auf ein einheitliches niedriges Niveau von etwas 5 Prozent der Gesamtkosten würde vor allem den kleineren Anbietern eine Erhöhung der Programmqualität ermöglichen.

- Sofern politisch ein flächendeckendes tagesaktuelles Angebot lokaler Informationen angestrebt wird, würde dies unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den meisten Regionen Ostdeutschlands Zuschüsse zu den Programmkosten erfordern.

Bestandsaufnahme zur indirekten oder direkten Förderung des regionalen und lokalen Fernsehens

a) Fördermodelle in Deutschland

- Es lassen sich verschiedene Fördermodelle unterscheiden. Zunächst gibt es die Möglichkeit der direkten Förderung, etwa bei der Produktions- und Sendetechnik sowie bei der verbreitungstechnischen Infrastruktur. Die Rechtsgrundlage hierfür ist § 40 RStV.
- Daneben gibt es die Möglichkeit der indirekten Förderung, z. B. durch die Vorgaben im RStV zu Regionalfenstern in reichweitenstarken Programmen, § 25 Abs. 4 RStV und der Bonusregelung, § 26 Abs. 2 RStV. Von diesem Instrument profitiert derzeit der Osten Deutschlands nicht, da der RStV nur den Status Quo festgeschrieben hat.
- In Bayern hat sich ein komplexes Fördersystem entwickelt, was aus den Förderinstrumentarien der Fördergelder durch die BLM, dem Teilnehmerentgelt, den Finanzierungsbeiträgen durch Vollprogramme und einer Ablösesumme für Werbezeit besteht.

b) Bestandsaufnahme rechtliche Rahmenbedingungen in Ostdeutschland

- Die Grundlage der bestehenden direkten Förderung des regionalen und lokalen Fernsehens in Ostdeutschland ist § 40 RStV. Nach § 40 RStV können die Landesmedienanstalten ihren Rundfunkgebührenanteil zur Finanzierung besonderer Aufgaben, insbesondere zur Förderung technischer Infrastruktur einsetzen. Eine entsprechende Umsetzung dieser Norm ist auch in allen ostdeutschen Bundesländern (§§ 42 ff. MStV, § 60 RundfunkG M-V, § 28 SächsPRG, § 51 MedienG LSA, §§ 44a Abs. 2 Nr. 7, 53 ThürLMG sowie entsprechende Richtlinien) erfolgt.
- Die Bestandsaufnahme der rechtlichen Rahmenbedingungen in Ostdeutschland hat Hinweise auf Einzelbereiche ergeben, in denen möglicherweise Handlungsspielraum zur Verbesserung der Lage des lokalen und regionalen Rundfunks besteht. Dies könnte in Bezug auf die begriffliche Einordnung von regionalem und lokalem Fernsehen in die Kategorien Vollprogramm oder Spartenprogramm und in Bezug möglicherweise bestehende Ausdehnungsrestriktionen (Lizenzen/Kooperationen/Gesellschaftsanteile, Teilhabe von Presseunternehmen) der Fall sein.

c) Fördermodelle im Ausland

- Das aktuell interessanteste ausländische Modell der Förderung regionalen und lokalen Fernsehens ist das Modell der Schweiz. Grundlegend für das schweizerische Rundfunksystem ist der in Art. 93 BV festgelegte Leistungsauftrag von Rundfunk.

Durch eine Änderung des Rundfunkgesetzes im Jahr 2006 wurde das Rundfunksystem stark verändert, ein duales System aber grundsätzlich beibehalten. Kommerzielle Veranstalter wurden durch diese Gesetzesänderung von Leistungsaufträgen und von der Konzessionspflicht befreit, außer wenn sie sich um Gebührenanteil oder privilegierten Zugang zum Netz bewerben. Abgesehen davon muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk (SRG) alle Leistungsaufträge schultern, dafür erhält er aber eine garantierte Konzession (Art. 25 RTVG) und 96 % der Gebühren.

- Die Gesetzesänderung hat vor allem eine Erleichterung des Marktzutritts gebracht. Neben den privaten Veranstaltern ohne Konzession gibt es private Veranstalter mit Konzession mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil und private Veranstalter mit Konzessionen mit Leistungsauftrag ohne Gebührenanteil. Die Konzessionen mit Leistungsauftrag ohne Gebührenanteil sind für Programme, die drahtlos terrestrisch verbreitet werden und dazu knappe Frequenzen in Anspruch nehmen, vorgesehen. Als Gegenleistung für die Nutzung der Frequenz muss der Konzessionär ein Programm veranstalten, das „in einem Gebiet die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information berücksichtigt“.
- Von besonderem Interesse für das vorliegende Projekt sind die Konzessionen mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil. Das Gesetz sieht folgende Rahmenbedingungen vor. Der Bundesrat bestimmt zunächst Gebiete, in welchen eine lokale Versorgung nicht ohne finanzielle Unterstützung möglich ist (Versorgungsplanung). Der Gebührenanteil des privaten Veranstalter beträgt 4 Prozent des Ertrags der Empfangsgebühren, Art. 40 Abs. 1 RTVG. Dabei sollen die Veranstalter selbst einen minimalen Entgeltfinanzierungsaufwand aufweisen und hiermit nachweisen, dass sie selbst angemessene Anstrengungen für die Finanzierung ihres Programms anstellen. Für jedes Versorgungsgebiet wird eine Konzession erteilt. Die Konzession legt den konkreten Leistungsauftrag fest und bestimmt den Gebührenbetrag. Der Leistungsauftrag formuliert dabei zwei wesentliche Zielrichtungen. Zum einen macht er Angaben zu den Anforderungen an das Programm (Outputorientierung). Zum anderen macht er Vorgaben zu den strukturell-organisatorischen Anforderungen (Inputorientierung). Dies soll der Qualitätssicherung dienen.

Rundfunkrechtliche Handlungsoptionen

- a) Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen an den Gesetzgeber
- Auf die Hintergrundproblematik der Einordnung der Rundfunkgebühr als Beihilfe i. S. d. Art. 87 EG durch die Europäische Kommission sei an dieser Stelle lediglich hingewiesen. Diese darf bei der Ausgestaltung neuer Fördermodelle nicht unberücksichtigt bleiben.
 - Es ist aber insbesondere die verfassungsrechtliche Bedeutung von regionalem und lokalem Fernsehen zu beachten. Das Ziel öffentlicher Meinungsbildung verlangt auch im lokalen Bereich gleichgewichtige Vielfalt der Meinungen (BVerfGE 83, 324). Lokaler Rundfunk schafft Vielfalt der Themen und Transparenz und ist damit eine zentrale Voraussetzung, um sich an lokalen Meinungs- und Willensbildungsprozessen beteiligen zu können. Lokaler Rundfunk ist damit neben der Tageszeitung ein wichtiger Garant der Meinungsvielfalt.

- Bei der Ausgestaltung besteht zwar grundsätzlich ein Spielraum des Gesetzgebers. Im lokalen und regionalen Bereich kann der Gesetzgeber aber nur begrenzt darauf vertrauen, dass unterschiedliche Programme verfügbar sind und dass durch den Wettbewerb Vielfalt gesichert wird. Die regionale Differenzierung bedarf daher besonderer normativer Abstützung. Bei der Ausgestaltung ist zu beachten, dass lokaler und regionaler Rundfunk im Stande sein muss, dem verfassungsrechtlichen Ziel freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung in dem jeweiligen engeren räumlichen Bereich zu dienen (BVerfGE 74, 297 ff. (327)) und der Gesetzgeber muss den Besonderheiten des lokalen Bereichs Rechnung tragen (BVerfGE 83, 238 ff. (324)). Zugleich muss er auch vorherrschende Meinungsmacht in kleinen Räumen, etwa lokale Doppelmonopole von Zeitung und Rundfunk wirksam unterbinden.
- Bei allen Maßnahmen – auch solchen der Förderung – verbietet Art. 5 Abs. 1 GG einen Einfluss auf die publizistische Gestaltung (Prinzip der Staatsfreiheit).

b) Handlungsoptionen auf der Ebene des RStV

- Auf Ebene des Rundfunkstaatsvertrages sind verschiedene Handlungsmöglichkeiten denkbar. Zunächst könnte über eine Öffnung des § 40 RStV eine Förderung von regionalem und lokalem privatem Fernsehen unabhängig von der Infrastruktur ermöglicht werden. So könnten auch Programmkostenzuschüsse zugelassen werden. Letztlich ist über eine Änderung des § 40 RStV eine Übertragung des Förderkonzeptes des bayerischen Modells auf Ebene des RStV vorstellbar. Auch Leistungsaufträge für lokale oder regionale Inhalte wie bei dem Schweizer Modell erscheinen denkbar, allerdings würde dies abgesehen vom bayerischen Konzept ein grundsätzliches Umsteuern bei der Regulierung des privaten Rundfunks bedeuten. Zu beachten ist bei allen auf § 40 RStV basierenden Förderungen, dass die Möglichkeit der Technikförderung ohne Staatsvertragsänderung 2010 ausläuft.
- Auch bei dem Problem der Einstellung der lokalen und regionalen Veranstalter auf die Digitalisierung sind Reaktionen auf Ebene des RStV möglich. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Ausgestaltung dieser Problematik. So ist eine Abholpflicht der Kabelbetreiber (Must-Carry Regelungen) denkbar oder auch die Einrichtung eines Digitalisierungsfonds zur direkten Finanzierung.
- Denkbar sind weiterhin Änderungen bei den Regionalfensterregelungen des § 25 RStV bis hin zu einem Modellwechsel in Form der Einführung der Alternative einer Regionalabgabe statt der Bereitstellung eines Regionalfensters oder eines Regionalprogramms des Hauptprogrammveranstalters, das auch die bislang nicht mit Regionalfenstern versehenen Bundesländer einbezieht, wie von RTL in die Diskussion gebracht.

c) Handlungsoptionen auf der Ebene der Landesmediengesetze

- Auf Ebene der Landesmediengesetze ist vor allem der Abbau von möglicherweise bestehenden Restriktionen eine Handlungsoption. Dies betrifft vor allem eine Prüfung, inwieweit die Anwendbarkeit der Regelungen über Programmkategorien (Vollprogramm) und zur Begrenzung der Mehrfachveranstaltung sachgerecht ist.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gegenwart und Zukunft des lokalen und regionalen Fernsehens in Ostdeutschland**Herausgeber:**

Die Landesmedienanstalten Berlin-Brandenburg (mabb),
Mecklenburg-Vorpommern (LRZ), Sachsen (SLM),
Sachsen-Anhalt (MSA) und Thüringen (TLM)

Koordination:

Dr. Uwe Hornauer
Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ)
Bleicherufer 1
19053 Schwerin

Verlag:

VISTAS Verlag GmbH
Goltzstraße 11
10781 Berlin
Tel.: 030/32 70 74 46
Fax : 030/32 70 74 55
E-Mail: medienvverlag@vistas.de
Internet: www.vistas.de

Copyright © 2008 by VISTAS Verlag

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-89158-483-5

Umschlaggestaltung: kontur, Berlin

Satz und Layout: Schriftsetzerei-Karsten Lange, Berlin

Druck: Bosch-Druck, Landshut