



BGNRW

Landtag Nordrhein-Westfalen Referat I 1/ A12

Per E-Mail

10. Januar 2019

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1082**

A12, A05

Anhörung A12 – 17. Januar 2019 - Stellungnahme des Verbandes der Betriebsgesellschaften NRW zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Landesmediengesetzes und weitere Gesetze – 17. Rundfunkänderungsgesetz (Ds 17/4420)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des 17. Rundfunkänderungsgesetzes bedanken wir uns ausdrücklich.

Als Vertreter der Betriebsgesellschaften des NRW-Lokalfunks, die im sog. Zwei-Säulen-Modell im Wesentlichen für die wirtschaftlichen und technischen Aufgaben zuständig sind, fokussieren wir in unserer Stellungnahme ausschließlich auf die hörfunkrelevante Aspekte der Novelle des Landesmediengesetzes, also die Neufassung der Frequenzvergaberegeln in §§ 14 und 54 LMG NRW.

Wie im Einzelnen noch darzustellen sein wird (siehe ab Ziff. 2), sehen wir bei dem Novellierungsvorhaben in wesentlichen Punkten Änderungs- und Ergänzungsbedarf. Dieser betrifft die Zuweisung von UKW-Frequenzen für eine landesweite Kette sowie den Zugang des Lokalfunks zu DAB-Kapazitäten.

1) Herausforderungen des NRW-Lokalfunks

Der NRW-Lokalfunk, das sind 44 Programme, mehr als 1000 Mitarbeiter, über 1,6 Mio. Hörer in der durchschnittlichen Stunde, fundierte flächendeckende lokale und regionale Information aus den Städten und Gemeinden in NRW.

Dieses, in seiner Ausprägung einzigartige, höchst komplexe und zugleich fragile Hörfunksystem, steht mit Blick auf die Veränderungen der Medienlandschaft vor erheblichen, existenziellen Herausforderungen, die in aller Kürze wie folgt umrissen werden können:

- Seit einigen Jahren verzeichnet der Lokalfunk signifikante Rückgänge seiner UKW-Reichweite, insbesondere in der werberelevanten Zielgruppe der 14-49-jährigen Hörer. Dieser gattungswelt zu beobachtende Trend wird sich auch in den kommenden Jahren höchstwahrscheinlich fortsetzen. Mit sinkender Reichweite gehen im werbefinanzierten Hörfunk auch sinkende Einnahmen einher.
- Der Wettbewerbsdruck auf den NRW-Lokalfunk wird in den kommenden Jahren deutlich zunehmen. Besonders Zahl und Nutzung von Online-Audio-Angeboten, also neuen Streaming und Abrufdiensten im Internet, entwickeln sich rasant. Diese Entwicklung wird beschleunigt durch neue ‚smarte‘ Audiogeräte wie Alexa, Google Home, etc.
- Der Lokalfunk – zusammen mit radio NRW – reagiert hierauf mit einer eigenen Digitalstrategie und investiert in erheblichem Ausmaß in Technik und neue Angebotsformen, wie u.a. in neue Content-Management-Systeme, Apps, Vermarktungs- und Datentechnologien, Smart-Device-Angebote, neue Online-Only-Produkte, Podcast-Angebote etc. Gleichwohl ist zu konzedieren, dass die Erlöserwartungen im Online-Audio-Bereich deutlich unter dem Niveau klassischer Hörfunkvermarktung liegen. Damit kann der Zugewinn an digitaler Reichweite nur schwerlich die Verluste im Kerngeschäft kompensieren.
- Zusätzlicher Wettbewerbsdruck entsteht für den Lokalfunk durch neu auf den Hörfunkmarkt tretende Angebote, sei es auf DAB oder eventuell auch landesweit auf UKW. Hinzu kommt der Wettbewerb der flottenstrategisch ausgerichteten WDR-Hörfunkwellen.
- Dieser zunehmende Wettbewerb sowie die intermediale Konkurrenz in der Vermarktung wird zwangsläufig zu starken Erlösverschiebungen und -rückgängen im Lokalfunk führen.
- Diesen Erlösrückgängen stehen erhebliche Steigerungen auf der Kostenseite, insbesondere durch Investition in neue digitale Technologien und Produkte gegenüber. Hinzu kommt eine besonders hohe Kostenstruktur im Lokalfunk, die deutlich über dem Niveau der neuen Wettbewerber liegt.

Als Betriebsgesellschaften werden wir – soweit es uns möglich ist – alle erforderlichen Mittel und Wege nutzen, um uns diesen Herausforderungen erfolgreich zu stellen.

Leitendes Ziel hierbei ist: Erhalt eines starken und vielfältigen lokalen Hörfunks in NRW heute und auch in der Zukunft, analog wie digital und auf allen Verbreitungswegen.

Wichtig ist jedoch, dass hierfür auch geeignete regulatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden.

2) Erforderliche regulatorische Rahmenbedingungen

- **Programmliche Entwicklungsmöglichkeiten / landesweite UKW-Kette Lokalfunk**

Ein wettbewerbsfähiger und wirtschaftlich starker Lokalfunk benötigt programmliche und wirtschaftliche Entwicklungsfreiräume. Daher wünschen wir uns seit Jahren für den Lokalfunk eine zweite UKW-Programmschiene. Ein solches, vorzugsweise an eine jüngere Zielgruppe gerichtetes, landesweit verbreitetes Hörfunkprogramm könnte den Lokalfunk programmlich wie wirtschaftlich stützen.

Im Gegensatz zum Wettbewerber WDR oder zu großen Hörfunkanbietern anderer Bundesländer (z.B. FFH in Hessen), die ihre Programme über mehrere UKW-Sendermarken flottenstrategisch ausdifferenzieren können, verfügt der Lokalfunk nur über ein einziges Programmformat. Damit sind die programmlichen Spielräume und Vermarktungspotenziale auf UKW, dem Hauptverbreitungsweg des Radios, für den Lokalfunk erheblich beschränkt. Diese Beschränkung wird für den Lokalfunk vor dem Hintergrund einer sich verändernden Wettbewerbssituation und eines stetigen Reichweitrückgangs in der jungen Zielgruppe zunehmend zu einem ernst zu nehmenden Problem.

Daher wünschen wir uns, dass die freien UKW-Frequenzen, die der LfM aktuell aufgrund des Rückzugs von BFBS zur Verfügung stehen, einem lokalfunknahen Anbieter zugewiesen werden.

Allerdings zeigt die Erfahrung aus dem vergangenen UKW-Vergabeverfahren - gegen das der Anbieter deifm geklagt hatte und das jüngst von der LfM eingestellt worden ist – dass der Lokalfunk bzw. lokalfunknahe Anbieter faktisch kaum eine Chance haben, bei einem UKW-Frequenzzuweisungsverfahren für ein landesweites UKW-Programm zum Zuge zu kommen.

Vorrangentscheidungen unter mehreren Bewerbern trifft die LfM in erster Linie auf Grundlage der Auswahlkriterien der Programmvielfalt- und der Anbietervielfalt (§ 14 Abs. 2-4 LMG)

Das Kriterium der Anbietervielfalt, das zeigt die Rechtsanwendung der LfM, ist für etablierte Anbieter in NRW eine nahezu unüberwindbare Hürde im Wettbewerb mit von außen hinzutretenden Veranstaltern – selbst, wenn diese umfangreiche vielfaltssichernde Maßnahmen (Programmbeirat/Redaktionsstatut) vorsehen.

Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass Erhalt *bestehender* Hörfunkvielfalt, für die Lokalfunk bzw. verbundene Anbieter zweifelsohne eintreten, ein im Sinne des Vielfaltsgedankens ebenso schützenswertes Ziel ist. Dem wird durch Gesetz bzw. Gesetzesanwendung aktuell jedoch nicht ausreichend Rechnung getragen.

Daher sollte mit dieser vorliegenden Novelle die gesetzliche Möglichkeit geschaffen werden, freie UKW Frequenzen (und flankierend auch entsprechende DAB-Kapazitäten) vorrangig einem lokalfunknahen Anbieter für ein landesweites Hörfunkprogramm zuzuweisen.

- **DAB / stufenweiser Ausbau / Entwicklungsmöglichkeiten im Gesetz verankern**

Die LfM hat im vergangenen Herbst angekündigt, dass sie demnächst die Weichen für einen Ausbau von DAB in NRW stellen wird. Auf Grundlage der Ergebnisse des ‚Call of Interest‘ wird sie u.a. festlegen, ob ein Zuschnitt der DAB-Gebiete in landesweiten oder regionalen Einheiten erfolgt.

Die Betriebsgesellschaften sowie die Mehrzahl der Veranstaltergemeinschaften haben beim ‚Call of Interest‘ gegenüber der LfM keinen aktuellen Bedarf für DAB-Kapazitäten gemeldet, aber durchaus Interesse an DAB für die Zukunft bekundet.

Nach heutigem Stand ist ein Simulcast, also eine Verbreitung der lokalen Sender auf UKW und regionalen DAB-Multiplexen, wirtschaftlich nicht vertretbar. Den hohen zusätzlichen Verbreitungskosten stünden nur sehr geringe Reichweitenpotentiale gegenüber, eine Refinanzierbarkeit der Kosten wäre damit nicht möglich. Erschwerend kommt hinzu, dass weiterer Wettbewerb im regionalen Markt den Lokalfunk zusätzlich wirtschaftlich belasten würde. Ein DAB-Simulcast des Lokalfunks würde diesen aktuell in seiner digitalen Entwicklung eher bremsen als fördern, da die hierfür verwendeten finanziellen Mittel nicht für den prioritär voranzutreibenden Ausbau von Online-Audio-Angeboten zur Verfügung stünden.

Aus Sicht des Lokalfunks wäre es daher wünschenswert, wenn DAB in NRW stufenweise ausgebaut würde, d.h., in einem ersten Schritt ausschließlich landesweit und eventuell später, sollte sich DAB beim Hörer durchsetzen, zusätzlich in regionalen Gebieten.

Für den Fall eines dann späteren regionalen Ausbaus sollte es dem Lokalfunk als Ganzes oder in Teilen möglich sein, seine Programme über DAB prioritär weiterzubreiten. Entsprechende gesetzliche Vorrangregelungen sowie eine finanzielle Unterstützung der DAB-Verbreitung des Lokalfunks mit öffentlichen Mitteln während der Simulcastphase wären aus unserer Sicht notwendige rechtliche Rahmenbedingungen.

- **Überprüfung der regulatorischen Grundlagen des Lokalfunks**

Ein auch im digitalen Zeitalter programmlich wie wirtschaftlich erfolgreicher NRW-Lokalfunk benötigt zeitgemäße regulatorische Grundlagen.

Daher würden wir es begrüßen, wenn der Gesetzgeber in nächster Zeit den regulatorischen Rahmen des NRW-Lokalfunks auf seine Zukunftstauglichkeit im Zuge einer umfassenden LMG-Novellierung überprüft.

3) Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

- **Zu § 14 Abs. 2 LMG-E- Verständigungsverfahren**

Der LfM soll mit dieser neuen Regelung bei der Vergabe terrestrischer Frequenzen ein flexibleres Vorgehen ermöglicht werden.

Ein solches Verfahren, das bereits in anderen Landesmediengesetzen verankert ist, ist zu begrüßen – jedenfalls solange sichergestellt ist, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Rangfolge der in § 14 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 bis 5 genannten Angebote dadurch nicht in Frage gestellt werden können.

- **Zu § 14 Abs. 5 / § 54 - Vorrang bei Zuweisung regionaler DAB-Kapazitäten / Erhalt des DAB-Vorrangs für den NRW-Lokalfunk**

Mit dieser Neuregelung wird eine spezielle Vorrangregelung für die Vergabe von regionalen DAB-Kapazitäten eingeführt, nach der Anbieter mit einer flächendeckenden landesweiten Verbreitung bei der Zuweisung bevorzugt zu behandeln sind. Zudem sollen lokale, regionale oder landesweite journalistische Programminhalte bei der Auswahl besonders Berücksichtigung finden.

Dagegen wird der bislang in § 14 Abs. 5 enthaltende gesetzliche Vorrang des Lokalfunks für eine lokale DAB-Verbreitung ersatzlos gestrichen und in § 54 ausdrücklich klargestellt, dass der sog. Frequenzvorrang des Lokalfunks ausschließlich für UKW gelte.

Bei allem Verständnis für die Beweggründe, eine neue DAB-Vorrangregelung in Abs. 5 einzufügen, sollte daneben dennoch an einem ausdrücklichen gesetzlichen Vorrang des Lokalfunks zur Verbreitung seiner Programme über DAB festgehalten werden. Die Gründe hierfür sind oben unter Ziff. 2) 2. Spiegelstrich dargelegt worden.

Hierfür bieten sich verschiedenen Formulierungsvorschläge an.

Entweder in § 14 Abs. 1 Satz Ziff. 1 LMG-E:

(1) Die LfM entscheidet über die Verwendung der ihr zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten entsprechend den Zielen des § 2. Hierbei nimmt sie folgende Priorisierung vor:

1. Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung über einen analogen sowie einen digitalen terrestrischen Verbreitungsweq mit lokalem Hörfunk iSd 7. Abschnitts dieses Gesetzes;

(...)

Oder es bietet sich folgende Neuregelung in § 14 Abs. 5 Satz 2 LMG-E an:

Bei der Zuweisung regionaler digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten sind im Rahmen der Vorrangentscheidung insbesondere folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- 1. Eine flächendeckende landesweite Verbreitung,*
- 2. Anteile lokaler, regionaler oder landesweiter journalistischer Inhalte*

Zudem sind Rundfunkveranstalter bei der Zuweisung regionaler digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten mit denjenigen Programmen vorrangig zu berücksichtigen, die zum Zeitpunkt der Zuweisung analog terrestrisch auf Grundlage einer medienrechtlichen Zuweisung der LfM in dem jeweiligen Gebiet verbreitet werden.

- **Vorrang für ein landesweites Programm von radio NRW auf analogen und digitalen Kanälen / § 14 Abs. 1 Ziff. 2 LMG-neu**

Wie oben in Ziffer 2 1. Spiegelstrich ausgeführt, ist aus Sicht des Lokalfunks eine eindeutige Regelung im LMG wünschenswert, die eine Frequenzzuweisung für ein landesweites Programm zugunsten des NRW-Lokalfunks bzw. lokalfunknaher Anbieter gewährleistet. Damit würde eine politische Wertentscheidung für Erhalt und Fortentwicklung des NRW-Lokalfunks im Landesmediengesetz getroffen.

Veranstalter dieses Programms könnte der Rahmenprogrammanbieter des Lokalfunks, also radio NRW sein. Bei diesem ist die Anbindung (u.a. über die Ausschüttung) zum Lokalfunk gewährleistet. Zudem hat der Gesetzgeber dem Rahmenprogrammveranstalter bereits einen besonderen Status im Gesetz zugewiesen, wie dies u.a. in § 56 sowie in § 14 Abs. 6 LMG zum Ausdruck kommt. Ein

entsprechender Vorrang sollte gleichermaßen auch für die Zuweisung von DAB-Kapazitäten gelten.

Eine mögliche gesetzliche Regelung beispielsweise in § 14 Abs. 1 Ziff. 2 LMG-E könnte wie folgt lauten:

(1) Die LfM entscheidet über die Verwendung der ihr zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten entsprechend den Zielen des § 2. Hierbei nimmt sie folgende Priorisierung vor:

(...)

2. Versorgung mit einem landesweiten Hörfunkprogramm (analog-terrestrisch sowie digital-terrestrisch) durch den Rahmenprogrammveranstalter des NRW-Lokalfunks (§ 56 Abs. 1)

Darüber hinaus könnten gesetzliche Leitlinien in Bezug auf das zu veranstaltende Programm selbst definiert werden sowie Vorgaben zu vielfaltssichernden Maßnahmen in Anlehnung an §§ 33 c/d LMG erfolgen.

- **Zu § 14 Abs. 8 (Zuweisungskriterien bei Plattformbetrieb)**

Die Vorrangregelungen für den Lokalfunk und den Rahmenprogrammveranstalter sollten darüber hinaus für Plattformanbieter bei der Belegungsentscheidung verbindlich gemacht werden.

Eine entsprechende Regelung könnte in einem neuen § 14 Abs. 9 wie folgt lauten:

(9) Die Betreiber digital-terrestrischer Hörfunk-Plattformen haben die Angebote gem. Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 und Ziff. 2 vorrangig bei der Belegung zu berücksichtigen. In Bezug auf die Angebote gem. Abs. 1 Satz 2 Ziff. 2 gilt dies jedoch nur für Betreiber von regionalen oder lokalen Plattformen.

Gerne erläutern die Unterzeichner bei der Anhörung in der kommenden Woche die aufgezeigten Positionen und stehen Ihnen für Nachfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Uwe Peltzer

Vorsitzender

Carsten Dicks

Geschäftsführer