



VdC c/o Radio RSG, Alleestraße 1, 42621 Solingen

**Verein der Chefredakteure
im NRW-Lokalfunk**

**Geschäftsstelle:
c/o Radio RSG
Alleestraße 1
42621 Solingen
vorstand@vdc-nrw.de**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1091**

A12, A05

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.1
z.Hd. Frau Scholz

per E-Mail

14. Januar 2019

**Rundfunkänderungsgesetz – Anhörung A 12 – 17. Januar 2019
Stellungnahme des VdC NRW zum 17. Rundfunkänderungsgesetz**

Sehr geehrter Herr Kuper,
sehr geehrter Herr Keymis,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nutzen wir die Gelegenheit einer Stellungnahme zum 17. Rundfunkänderungsgesetz. Im VdC NRW sind rund 40 Chefredakteurinnen und Chefredakteure der NRW-Lokalradios organisiert. Der VdC fördert Austausch und Vernetzung durch regelmäßige Versammlungen, Exkursionen und Workshops. Außerdem vertritt der VdC die Interessen der Redaktionen in Gremien, Konferenzen oder Kommissionen und stellt die Positionen der Chefredakteurinnen und Chefredakteure bei Fachtagungen, auf (medien)politischer Ebene und in der Öffentlichkeit dar.

Unsere beiliegende Stellungnahme zum Rundfunkänderungsgesetz fokussiert sich auf die vorgesehenen Änderungen im Landesmediengesetz (LMG NRW).

Mit freundlichen Grüßen

Thorsten Kabitz

- Vorstand Verein der Chefredakteure -

Eckpunkte

Im Koalitionsvertrag der Landesregierung, auf den der Gesetzentwurf Bezug nimmt, wird das Ziel formuliert, eine Gesamtstrategie „für ein vielfältiges und zukunftsfähiges Radio und einen wirtschaftlich tragfähigen Lokalfunk im digitalen Zeitalter“ zu entwickeln. Dieses Vorhaben ist aus Sicht der verantwortlichen Programm-Macher/innen im NRW-Lokalfunk grundsätzlich nur zu begrüßen. Die Lokalradios leisten seit nunmehr fast 30 Jahren publizistisch und strukturell einen maßgeblichen Beitrag zur Meinungs- und Anbietervielfalt im Medienland NRW.

Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassungen, insbesondere zur Zuweisung von regionalen DAB+-Frequenzen, könnten in der Praxis jedoch dazu führen, dass die Zukunftsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Lokalfunks erheblich erschwert und gefährdet wird. Die Absicht, kontrollierte Bedingungen für eine Öffnung des Radiomarktes zu schaffen, ist zwar erkennbar. Dennoch: Mit dem Eintritt weiterer Anbieter, die nicht wie der Lokalfunk nach dem so genannten Zwei-Säulen-Modell organisiert und lizenziert werden müssen, entsteht – unabhängig vom technischen Übertragungsweg – ein ungleicher Wettbewerb in den lokalen und regionalen Hörer- und Werbemärkten.

Aus unserer Sicht bedarf es zunächst einer umfassenden Diskussion, die in der Festlegung der angekündigten Gesamtstrategie mündet, um daraus dann die notwendigen Ableitungen für eine umfassende Novellierung des Landesmediengesetz sowie für die künftige Zuordnung und Zuweisung von analogen und digital terrestrischen Frequenzen treffen zu können. Kurzum: die vorgeschlagene Änderung in den §§ 14 und 55 erscheint aus unserer Sicht verfrüht. Zudem kann sie je nach Auslegung zu einer Benachteiligung des Lokalfunks bei der Frequenzvergabe führen. Auf die Gründe werden wir im Folgenden näher eingehen.

Das von Landesregierung und Landesanstalt für Medien offensichtlich angestrebte Ziel von mehr Vielfalt in der nordrhein-westfälischen Radiolandschaft lässt sich in einem ersten Schritt auch durch eine rein landesweite DAB+-Bedeckung erreichen. Für die technische Umsetzbarkeit, die wirtschaftlichen Perspektiven und nicht zuletzt die Akzeptanz regionaler bzw. lokaler DAB+-Angebote sind zunächst weitere Erkenntnisse notwendig, die im Zuge von Pilotprojekten gewonnen werden könnten.

Um die Chancen der Digitalisierung in einer vielfältigen Radiolandschaft abzubilden bedarf es:

- Bedarfsanmeldung und Zuordnung landesweiter und regionaler DAB+-Frequenzen mit dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit lokalem Hörfunk (gemäß § 10a LMG NRW),
- klar definierte Vorgaben für die Zuweisung landesweiter und regionaler Kapazitäten
- Pilotversuche für die regionale Hörfunk-Verbreitung im digitalen Standard DAB+ (§ 10b) mit Förderung technischer Infrastruktur durch die Landesanstalt für Medien (§ 88 Abs. 10),
- Vorrangstellung in regionalen DAB+-Bedeckungen für bereits lizenzierte Anbieter (§ 14),
- Klarstellung der Zuständigkeit der VGn für die journalistisch-redaktionellen Inhalte (§ 52).

Um den Lokalfunk wirtschaftlich tragfähig für die Zukunft weiterzuentwickeln bedarf es u.a.:

- Chancengleichheit bei der Neuvergabe einer landesweiten UKW-Kette (§ 14 LMG),
- Flexibilisierung bei der Lizenzierung in Bezug auf Sendezeiten etc. (§ 55),
- Stärkung der Rolle der Chefredakteurinnen und Chefredakteure (§ 67),
- Weiterentwicklung des Bürgerfunks (§§ 40a, 40b, 40c),
- Anerkennung des Lokalfunks als medialer „public value“ und Sicherstellung der Auffindbarkeit auf digitalen Plattformen (Plattformregulierung).

Ausgangslage

Die Digitalisierung bietet auch für den NRW-Lokalfunk neue Möglichkeiten, stellt ihn aber vor allem vor neue Herausforderungen und neue Konkurrenten in einem in Bezug auf Audioangebote weitgehend unregulierten Umfeld von Streamingdiensten, Smart Speaker Systemen und anderen digitalen Plattformen. Das Hör- und Nutzungsverhalten verändert sich zunehmend. Das bestätigt auch das von der Landesanstalt für Medien beauftragte Goldmedia-Gutachten zur „Zukunft des Hörfunks in Nordrhein-Westfalen 2028“: Alle modellierten Szenarien gehen davon aus, dass in spätestens zehn Jahren annähernd 50% der Radionutzung online stattfindet. DAB+ wird in NRW selbst im best case eines forcierten Ausbaus durch Ausschreibung entsprechender Kapazitäten ein Marktanteil bei der Hörfunknutzung von maximal 20% zugeschrieben.

Der Lokalfunk konzentriert sich daher zunächst auf die Entwicklung neuer Online-Audio-Angebote. Rund die Hälfte der Lokalstationen produziert z.B. bereits eigene Podcast-Formate, weitere sind in der Planungsphase. Erschwert wird diese Entwicklung jedoch teilweise durch unklare Regelungen für Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften über die inhaltlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Onlineangebote.

Die Folgen der fortschreitenden Digitalisierung tangieren das Geschäftsmodell des Lokalfunks aber auch an anderer Stelle: Durch Rückgang und Konzentration des stationären Einzelhandels gerät die wichtige Erlössäule der lokalen und regionalen Werbevermarktung zunehmend unter Druck. Ausgleichsmöglichkeiten durch die landesweite Vermarktung über das Rahmenprogramm von radio NRW sind im derzeitigen Konstrukt limitiert. Eine zweite landesweite Kette mit den zur Neuausschreibung anstehenden freien UKW-Frequenzen an den Lokalfunk „andocken“ zu können, wäre daher zur wirtschaftlichen Existenzsicherung einer vielfältigen Lokalradiolandschaft von größtem Interesse. Der Umstand, dass der Lokalfunk bereits Anbieter im Markt ist, geriet ihm im ersten Vergabeverfahren jedoch mit dem Argument der gesetzlich geforderten Anbietervielfalt zum Nachteil.

Die Haltung des Lokalfunks zu DAB+ ist auf der medienpolitischen Ebene bisweilen als widersprüchlich empfunden worden. Im jüngsten „Call for interest“ der LfM haben lediglich fünf Veranstaltergemeinschaften (VG) ihr aktives Interesse an einer DAB+-Verbreitung im Rahmen des formalen Verfahrens bekundet. Gleichzeitig hat jedoch rund die Hälfte der VGn schriftlich gegenüber der Medienanstalt zum Ausdruck gebracht, dass sie sich einen Einstieg in DAB+ ebenfalls grundsätzlich vorstellen kann, aber zunächst Klarheit über die Rahmenbedingungen benötigt (Kosten, Zuschnitt der regionale Versorgungsgebiete etc.), um eine sachliche fundierte Abwägung treffen zu können. Diese Position zu berücksichtigen, dürfte im Interesse aller Beteiligten und Interessenten aus dem privaten und öffentlich-rechtlichen Bereich liegen. Angesichts der Popularität der Lokalradios als reichweitenstärkstes Angebot im Land wird die Attraktivität und Akzeptanz der Brückentechnologie DAB+ in NRW maßgeblich davon abhängen, ob der Lokalfunk dort auch vertreten ist oder nicht.

Rein technisch betrachtet ist die Abbildung des Lokalfunks nach den Modellen der LfM in sechs bis neun regionalen DAB+ „Kacheln“ machbar. Unter Vielfaltsgesichtspunkten könnten weitere Angebote den Radiomarkt beleben. Rechtlich schafft das LMG auch in seiner aktuellen Fassung schon den Rahmen für eine Zuweisung und Ausschreibung von DAB+-Kapazitäten. Ordnungspolitisch ist jedoch zu beachten, dass eine Öffnung regionaler DAB+-Multiplexe für neue Anbieter die bisherige Arithmetik der NRW-Hörfunklandschaft in Frage stellt – vom Zwei-Säulen-Modell zum Zwei-Welten-Modell. Digital verbreitete Angebote, ob landesweit oder regional/lokal, die nach § 33 a) bis d) lizenziert werden können, müssen weniger vielfaltsichernde Auflagen erfüllen, als sie der lokale Rundfunk derzeit noch zu berücksichtigen hat, z.B. mit der Verpflichtung zur Ausstrahlung des Bürgerfunks. Eine Entscheidung über neue Verbreitungswege zu treffen, ohne zuvor eine grundlegende Diskussion über die künftige Struktur der Radiolandschaft in NRW zu führen, erscheint daher kaum möglich.

A. Einschätzungen und Anmerkungen zum Rundfunkänderungsgesetz

1) DAB+ (§14, § 88)

Das geltende Landesmediengesetz formuliert das klare Ziel, bei der Zuordnung (§10a Abs. 3) und Zuweisung (§14 Abs. 5) digital terrestrischer Übertragungskapazitäten eine flächendeckende und vorrangige Abbildung des Lokalfunk zu gewährleisten. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung im §14 Abs. 5 stünde dazu jedoch im Widerspruch, wenn „eine flächendeckende landesweite Verbreitung“ den Vorrang bei der Vergabe regionaler Kapazitäten bekommt. Dies würde den Lokalfunk benachteiligen, da ein einzelner Lokalsender diese Anforderung gar nicht erfüllen könnte.

Wir empfehlen daher, über eine Differenzierung und Priorisierung zwischen landesweiten und regionalen DAB+-Kapazitäten nachzudenken. Dass der §14 Abs. 5 einer Anpassung bedarf, da analoge und digitale Verbreitungsgebiete nicht aufeinander „passen“, ist für uns nachvollziehbar. Der Vorrang für bestehende, für die analoge Verbreitung lizenzierte lokale Programme, darf aber nicht aufgegeben werden. Dies könnte durch folgende Änderung erreicht werden:

§14 Abs. 5

(1) 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.*

(2) Bei der Zuweisung und Nutzung regionaler digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten sind lokale Hörfunkprogramme, die zum Zeitpunkt der Zuweisung bereits (für eine analog terrestrische Verbreitung) lizenziert sind, vorrangig zu berücksichtigen.

Die LfM hätte damit klare Kriterien für die Ausschreibung landesweiter DAB+-Kapazitäten an der Hand. Die Priorisierung – erst landesweit, dann regional – sichert vorläufig die ohnehin bereits unter Druck stehende wirtschaftliche Existenzgrundlage des Lokalfunks.

Um weitere Erkenntnisse über die Auswirkungen einer Öffnung der regionalen Radiomärkte zu erlangen, eignet sich ein Pilotversuch. Dies sieht das LMG auf dem Weg zur Einführung digital terrestrischer Übertragungswege auch ausdrücklich vor (u.a. §§10a, 10b, 27, 28). Der bereits seit 2014 laufende und derzeit noch bis Ende 2019 verlängerte DAB+-Pilotversuch (mit WDR und domradio) beschränkt sich jedoch auf eine landesweite Verbreitung.

Eine rechtssichere Förderung technischer Infrastruktur für die DAB+-Verbreitung wurde vielfach in Frage gestellt. § 88 Abs. 10 sieht sie als Teil-Aufgabe der LfM jedoch bereits jetzt ausdrücklich vor, derzeit allerdings befristet bis 31. Dezember 2019. Um einen neuen Pilotversuch für eine regionale DAB+-Verbreitung auflegen zu können, empfehlen wir ergänzend, den § 88 durch eine Verlängerung des Zeitraums und eine Konkretisierung der Ziele anzupassen:

§88 Abs. 10

Die LfM unterstützt Maßnahmen und Projekte, die eine möglichst flächendeckende Versorgung mit lokalem Rundfunk gewährleisten oder die der Einführung und Erprobung neuer Rundfunktechniken dienen. Sie kann bis zum 31. Dezember 2022 die technische Infrastruktur für die digital terrestrische Verbreitung von lokalen, regionalen und landesweiten Hörfunkprogrammen im Rahmen einer Projektförderung unterstützen. Die Förderung soll der Einführung und Erprobung von digitalen Übertragungssystemen dienen. Bundesweit verbreitete Programme sind nicht förderfähig.

Ausgehend von den Anbieterbekundungen im Rahmen des „Call for Interest“ könnten die Metropolregionen Köln/Bonn und Ruhrgebiet für ein solches Pilotprojekt in Frage kommen.

2) Anbieterauswahl (§14)

Nach dem anhängigen Rechtsstreit über die Zuweisung der Frequenzen für eine neue landesweite UKW-Kette und der Entscheidung der LfM-Medienkommission, die seinerzeitige Ausschreibung rückwirkend wieder aufzuheben, ist zu erwarten, dass es möglicherweise noch im Laufe des Jahres 2019 zu einer Neuausschreibung kommt.

Wie eingangs erwähnt, wäre die Möglichkeit, eine solche Kette aus dem Lokalfunk-Verbund heraus entwickeln zu können, in mehrfacher Hinsicht hilfreich und bedeutsam: um der fortschreitenden Flottenstrategie des WDR programmlich begegnen und wirtschaftliche Potentiale in der Vermarktung besser heben zu können, aber auch um den Beschäftigten im NRW-Lokalfunk neue Entwicklungschancen bieten und qualifizierten Nachwuchs generieren zu können.

Ob sich die Vergabe an einen klar benannten Anbieter, selbst wenn es politischer Wille wäre, überhaupt gesetzlich so regeln lässt, dass dies vor den Gerichten Bestand hat, vermögen wir nicht abschließend zu beurteilen. Eine erneute juristische Hängepartie, durch die die zur Verfügung stehenden Frequenzen möglicherweise über Jahre ungenutzt blieben, wäre fatal. Nach den Erfahrungen des ersten Ausschreibungsverfahrens bedarf es aus unserer Sicht jedoch einer Klarstellung im LMG, die gewährleistet, dass Bewerber, die in Teilen bzw. in anderen Organisationsformen bereits an bestehenden Anbietern strukturell oder finanziell beteiligt sind, nicht durch das Argument der Anbietervielfalt ausgeschlossen werden.

Beim Blick in andere Landesmediengesetze könnte dies z.B. erreicht werden, in dem der Kriterienkatalog in §14 Abs. 4 stärker abgestellt wird auf „die Erfahrungen der Antragstellenden“, den „zu erwartenden Beitrag zur publizistischen Vielfalt“, die „Organisationsstruktur“ und die Stärkung der „Meinungsvielfalt“.

Wir verzichten an dieser Stelle auf einen konkreten Änderungsvorschlag und belassen es bei der Formulierung der Intention mit der Bitte, dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren eingehend zu prüfen und bei der Neufassung in geeigneter Form zu berücksichtigen.

B. Weitergehende Anforderungen

Der Gesetzentwurf und seine Begründung bezogen auf das LMG betonen stark die Ziele einer „größtmöglichen Vielfalt“ und „mehr Flexibilität“, wir vermissen jedoch eine klare Perspektive, welche Rolle der NRW-Lokalfunk in dieser Radiolandschaft künftig spielen soll, um das im Koalitionsvertrag verankerte Ziel einer Gesamtstrategie für einen „wirtschaftlich tragfähigen Lokalfunk im digitalen Zeitalter“ zu erreichen. Einige für uns relevante Aspekte seien nur stichwortartig aufgeführt:

- **Telemedien: Auftrag & Zuständigkeiten (§52)**

Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind die Veranstaltung von Rundfunk und das Angebot journalistisch gestalteter Telemedien gemäß RStV inzwischen integraler Bestandteil der Aufgabenbeschreibung. Die diesbezüglichen Regelungen im LMG NRW für den Lokalfunk (§ 52 Abs. 1) erweisen sich in der Praxis als zu unpräzise und nicht mehr zeitgemäß. Die Frage, inwieweit das Angebot journalistisch-redaktioneller Inhalte in Telemedien der Lokalstationen (Webseiten, Apps etc.) auch zum gesetzlichen Auftrag der Veranstaltergemeinschaften gehört, wie es mit der Novelle 2014 eigentlich intendiert war, sorgt zwischen Veranstaltergemeinschaften (VG) und Betriebsgesellschaften (BG) weiterhin für Konfliktpotentiale hinsichtlich der Verantwortlichkeiten. Hier bedarf es dringend einer Klarstellung bzw. Präzisierung der gesetzlichen Grundlagen.

- **Stärkung der Rolle der Chefredakteurinnen und Chefredakteure (§ 67)**

Als Scharnierfunktion zwischen VGn und BGN kommt den Chefredakteurinnen und Chefredakteuren eine deutlich größere Rolle zu, als dies bei Gründung des NRW-Lokalfunks absehbar war. Sie sind heute vielmehr Programmdirektor/innen, Stationsmanager/innen, Contentchef/innen. Dies zeigt sich nicht zuletzt bei den digitalen Themen und der Entwicklung neuer Angebote.

- **Flexibilisierung der Lizenzierung / Sendezeiten (§ 55)**

Die Kriterien, nach denen die LfM die Programmleistung der Lokalstationen bewerten muss, sind unflexibel und behindern die weitere Programmentwicklung. Dazu zwei Beispiele:

- Etliche Lokalsender haben ihre lokale Sendezeit von montags bis freitags sukzessive ausgeweitet, würden im Gegenzug aber teilweise gerne die Sendezeit am Wochenende reduzieren. Die Vorgaben im § 55 Abs. 1 sehen als Standard aber bislang ausschließlich eine tägliche Programmdauer vor, Ausnahmen nur bei wirtschaftlicher Not. Eine Änderung von „tägliche“ in „durchschnittliche Programmdauer“ würde hier schon mehr Flexibilität schaffen.
- Es werden ausschließlich komplette Sendestunden als lokale Programmstunden erfasst, unabhängig vom tatsächlichen Inhalteanteil. Dass viele Lokalstationen darüber hinaus im so genannten „Lokalen Fenster“ in Rahmenprogramm-Stunden lokale Nachrichtensendungen, Veranstaltungstipps oder sonstige lokale Inhalte anbieten, findet keinerlei Berücksichtigung.

- **Bürgerfunk (§§ 40a, 40b, 40c)**

Die ursprüngliche Zielsetzung des Bürgerfunks zur Vielfaltsicherung ist längst überholt. Mit dem Aufkommen des Internets haben Interessengruppen deutlich aufmerksamkeitsstärkere Möglichkeiten, ihre Positionen darzustellen. Im Programm des Lokalfunks stellt der Bürgerfunk trotz aller Qualitätsöffensiven vielfach einen Formatbruch dar, der zu Akzeptanzverlusten führt. Insbesondere die Sender in den Metropolstädten und -regionen haben täglich Bürgerfunksendungen, die - sofern keine anders lautenden Vereinbarungen getroffen wurden - um 20 Uhr ausgestrahlt werden müssen. Durch diese Formatbrüche besteht die Gefahr, dass Hörer auf andere Sender wechseln und dort verbleiben.

Die Vielfaltsicherung erfüllt der Lokalfunk allein schon über die Veranstaltergemeinschaften mit ihrer gesellschaftlich breiten Verankerung. Weder der WDR noch neue (digital verbreitete) Programmanbieter werden zur Ausstrahlung von Bürgerfunk verpflichtet. Hierdurch entsteht eine Wettbewerbsverzerrung, die beseitigt werden muss. Eine terrestrische Verbreitung könnte z.B. über einen „Offenen Kanal“ in DAB+ erreicht werden.

- **Plattformregulierung: Lokalfunk als „public value“ definieren**

Nach den Ordnungsprinzipien des dualen Rundfunks ist der NRW-Lokalfunk privat, dient gemäß LMG aber einem öffentlichen Auftrag und Interesse: „Lokaler Hörfunk ist dem Gemeinwohl verpflichtet.“ (§ 53). Diesen „public value“ genauer zu definieren, kann der Medienaufsicht im Zuge von Plattformregulierung etc. helfen, die Auffindbarkeit des Lokalfunks in digitalen Bouquets über einen „must carry“-Status sicherzustellen.

Wir bitten Sie, auch im Interesse der redaktionell Beschäftigten im NRW-Lokalfunk, diese Aspekte bei der umfassenden Novellierung im Blick zu behalten und danken für die Aufmerksamkeit.