



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Institut für
Informations-,
Telekommunikations-
und Medienrecht

Prof. Dr.
Bernd Holznagel, LL.M.
Direktor

ITM | Leonardo-Campus 9 | 48149 Münster

Jan Kalbhenn, LL.M.
Geschäftsführer

Leonardo-Campus 9
48149 Münster

Tel. +49 251 83-38641
Fax +49 251 83-9038644
holznagel@uni-muenster.de
<http://itm.uni-muenster.de>

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2200**

A12, A05

**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des
Landtags Nordrhein-Westfalen
am 30. Januar 2020**

**Gesetz zur Zustimmung zum Dreiundzwanzigsten
Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung weiterer Gesetze (18.
Rundfunkänderungsgesetz), Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 17/8130**

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Landesregierung betrifft Änderungen folgender Gesetze: (A.) Landesmediengesetz NRW (LMG NRW), (B.) WDR-Gesetz (WDRG) und (C.) Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV).

A. Landesmediengesetz

I. Hintergrund und Zielsetzung

Nach dem Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022 sollen die Rahmenbedingungen für die Medienbranche vor dem Hintergrund der Digitalisierung zukunftsfähig gestaltet werden.¹ Dazu wurde eine Gesamtstrategie „**Radio in NRW 2022**“ angekündigt, die den Hörfunk in seiner Vielfalt stärkt und die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Lokalfunks sicherstellt.“² Die Eckpunkte zu dieser Gesamtstrategie haben Staatskanzlei und LfM am 29. November 2019 gemeinsam vorgestellt. Zentral ist dabei die nunmehr geplante Ausschreibung landesweiter UKW-Frequenzen. Schon zuvor hatte die LfM angekündigt, DAB+-Übertragungskapazitäten auszuschreiben. Es soll eine landesweit einheitliche DAB+-Senderkette geben sowie landesweit in fünf oder sechs Regionen unterteilte Programme.³ Zudem wurden die aktuellen Handlungsbedarfe identifiziert. Der Gesetzesentwurf 17/8130 enthält daher eine Reihe von neuen Regelungen, um die Hörfunklandschaft Nordrhein-Westfalens auf die digitale Herausforderung einzustellen. Diese werden im Folgenden rechtlich bewertet, soweit hierfür Anlass besteht.

II. Vergabekriterien für den landesweiten UKW-Hörfunk

§ 14 Abs. 5 2. Halbsatz Nr. 1-3 LMG-E benennt für die Zuweisung landesweiter analoger terrestrischer Übertragungskapazitäten drei Kriterien, die die LfM neben der Programm- und Anbieter Vielfalt im Rahmen ihrer Vorrangentscheidung (§ 14 Abs. 2 Satz 3 LMG) berücksichtigen muss.

1. Digitalkonzept

Die für diese Entscheidung zuständige Medienkommission muss in die erforderliche Abwägung erstens einstellen, ob der Anbieter über ein

¹ Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, 92.

² LT-Drs. 17/8130, 24.

³ <https://www.medienanstalt-nrw.de/regulierung/hoerfunk/dab.html>.

Digitalkonzept für die Versorgung mit Hörfunkprogrammen und hörfunkähnlichen Telemedien verfügt. Dies ist zu begrüßen. Denn ein solches Konzept ist heutzutage eine Voraussetzung dafür, dass die Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit eines Hörfunkangebots sichergestellt werden kann.⁴ Explizit wird zudem in Nr. 3 der Vorschrift festgestellt, dass auch die Nutzung *digitaler* terrestrischer Übertragungswege Bestandteil des Digitalkonzeptes sein kann. Hiermit soll die Beteiligung an DAB+ ermöglicht werden. Aktivitäten in diesem Bereich dürfen daher nicht etwa im Rahmen der Abwägung als Ausschlusskriterium gewertet wird.⁵

2. Versorgung mit journalistischen Inhalten

Ein weiteres Vorrangkriterium ist, dass „das Angebot landesweit zur Versorgung mit journalistischen Inhalten durch redaktionelle Strukturen in Nordrhein-Westfalen beiträgt“. Bestehen eigene redaktionelle Strukturen, steigt die Chance, dass publizistische Inhalte mit Bezug zum Geschehen in Nordrhein-Westfalen hergestellt und verbreitet werden. Dies ist aus Vielfaltgründen zu begrüßen, mag dies auch ein Hindernis für Antragsteller außerhalb NRW darstellen.⁶

3. Strukturelle Vielfaltssicherung

Des Weiteren muss die Medienkommission in die Abwägung einstellen, „inwieweit das Angebot strukturell zur Sicherung lokalen Hörfunks“ in NRW beiträgt. Schwierigkeiten bereitet die Auslegung des Merkmals „strukturell“. Der bloße Wortlaut ist hochgradig unbestimmt. Eine klarstellende Legaldefinition enthält das Gesetz nicht. Immerhin gibt die Entwurfsbegründung Auskunft über den Sinn und Zweck dieses Vorrangkriteriums: Mit der Einführung solle dem Gedanken stärker Rechnung getragen werden, dass „Vielfalt insgesamt, d.h. im Gesamtsystem des

⁴ LT-Drs. 17/8130, 25.

⁵ Ebenda.

⁶ So Bauer, Der NRW-Radiomarkt steht vor einem gravierenden Umbruch, Medienpolitik.net vom 15.01.2020.

Hörfunks zu gewährleisten“ sei.⁷ Aus landesweiter Sicht solle **abgeschätzt** und **berücksichtigt** werden, welche „**Auswirkungen und Nutzen**“ das landesweite Angebot für die „Vielfalt im Hörfunk insgesamt“ habe.

Auswirkung kann die Einführung des landesweiten Angebots natürlich in erster Linie für den lokalen Hörfunk haben. Denn hierdurch kann eine Wettbewerbssituation entstehen, die zu Einbußen in der Hörschaft und der Werbeeinnahmen führt. Um diesem Risiko entgegenzuwirken, stellt die Begründung fest, dass die Förderung struktureller Vielfaltssicherung nicht verlange, dass der Anbieter eines landesweiten Programms selbst lokale und regionale Inhalte anbieten. Diese Aussage begrenzt naturgemäß die Reichweite des Gebots der Programmvielfalt (vgl. § 14 Abs. 3 Nr. 2 LMG). Denn es würde durchaus die Vielfalt im lokalen Sendegebiet erhöhen, wenn ein landesweiter Anbieter andere Sichtweisen und Inhalte verbreiten würde.

Die Entwurfsbegründung geht aber über diesen Gesichtspunkt des Schutzes vor dem Wettbewerb durch Dritte hinaus. Der zu berücksichtigende **Nutzen** eines landesweiten Programms für die „Vielfalt im Hörfunk insgesamt“ in NRW soll darin bestehen, dass die **bestehenden** lokalen und regionalen Angebote **gestärkt** und unterstützt werden. Als denkbare Maßnahmen hierfür werden „etwa Angebote oder Beteiligungen bestehender Anbieter, Kooperationen, Zulieferungen, Vermarktungsgemeinschaften oder sonstige gemeinsame Erlösmodelle“ angeführt.⁸ Alle diese Maßnahmen sollen „finanziell zur Stärkung der lokalen Angebote beitragen“. Evident steht dieser Passus der Begründung in einem Spannungsverhältnis zu den Geboten der Anbieter- und Programmvielfalt. Die Anbietervielfalt wird z.B. nicht gestärkt, wenn ein Lokalfunkanbieter aufgrund einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung den landesweiten Anbieter beherrschen könnte. Zulieferungen bergen das Risiko, dass die gleichen Inhalte im lokalen und landesweiten Hörfunk verbreitet werden. Ein solcher Gleichklang der Inhalte ist der Programmvielfalt im Sinne

⁷ LT-Drs. 17/8130, 24.

⁸ LT-Drs. 17/8130, 25.

des § 14 Abs. 3 LMG regelmäßig abträglich. Kooperationen, Vermarktungsgemeinschaften oder sonstige gemeinsame Erlösmodelle lassen sich am einfachsten herstellen, wenn sich die ökonomischen Interessen auf beiden Seiten möglichst weitgehend überschneiden. In der Praxis liegt es daher nahe, den Zeitungsunternehmen, die hinter den Lokalfunkanbietern und Radio NRW stehen, zentralen Einfluss auf den landesweiten Hörfunk einzuräumen und einer von ihnen gegründeten Gesellschaft die Übertragungskapazitäten zuzuweisen. Kenner des NRW Hörfunkmarktes sehen in der gewünschten Unterstützung bestehender lokaler Angebote gar eine „Vorprogrammierung“ der Vergabe an eine Gesellschaft der Tageszeitungsverlage.⁹

Die Medienkommission muss sich angesichts der in der Entwurfsbegründung klar formulierten Erwartungen davor hüten, diesen unkritisch entgegenzukommen. Die Medienkommission bleibt aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht im konkreten Einzelfall weiterhin verpflichtet, **alle** gesetzlich vorgegebenen Vorrangkriterien **gleichberechtigt** zu bewerten und zu gewichten. Dem Kriterium der strukturellen Vielfaltssicherung kommt folglich gegenüber der Programm- und Angebotsvielfalt keinesfalls der Vorrang zu. Dies suggeriert ein wenig die Entwurfsbegründung, wenn sie nur die Stärkung des Bestehenden betont. Gerade in Zeiten dynamischer technischer Entwicklungen kann es besser sein, auch und gerade im lokalen Bereich auf Innovationen zu setzen und es mit neuen inhaltlichen Konzepten zu probieren. Für ein solches Vorgehen lassen sich die Gebote der Programm- und Anbietervielfalt mobilisieren.

Eine wichtige zukünftige Aufgabe besteht darin, in der Praxis sicherzustellen, dass die vom Antragsteller im Vergabeverfahren in Aussicht gestellten Maßnahmen im Bereich der Kooperation, Beteiligung, Zulieferung u.ä. die lokalen und regionalen Angebote auch **tatsächlich** dauerhaft stärken. Hier

⁹ So Bauer, Der NRW-Radiomarkt steht vor einem gravierenden Umbruch, Medienpolitik.net vom 15.01.2020.

fehlt es im Gesetzesentwurf an dem notwendigen Absicherungsmechanismus. Daher sollte die Medienkommission ermächtigt werden, **Berichts- und Verhaltenspflichten aufzulegen**. Zudem sollte die Kommission damit beauftragt werden, das Kriterium der strukturellen Vielfaltssicherung **konzeptionell** näher auszuarbeiten. Zu empfehlen ist überdies eine Evaluierung der Folgen des § 14 Abs. 5 LMG-E nach 5 Jahren. NRW hat mit solchen Maßnahmen, wie der Bericht zu den Auswirkungen der Werbereduzierung beim WDR zeigt, gute Erfahrungen gemacht.

III. Aufhebung der Begrenzung für Verlegeranteile

Während § 59 Abs. 3 S. 1 LMG NRW a.F. regelt, dass Verleger maximal 75 Prozent der Kapital- und Stimmanteile einer Betriebsgesellschaft besitzen „dürfen“, ist mit der Ersetzung durch das Wort „sollen“ zukünftig ein Kapital- und Stimmanteile an einer Betriebsgesellschaft jenseits dieser Grenze möglich. Damit soll insbesondere in Verbreitungsgebieten, in denen die Kommunen keinen Anteil mehr beanspruchen, die „Funktionsfähigkeit des Systems“ aufrecht erhalten werden.¹⁰ Die örtlichen Verlage von Tageszeitungen mit Lokalausgaben könnten dann, so die Entwurfsbegründung, diese Anteile übernehmen.¹¹ Auch diese Regelung stößt auf Bedenken, weil sie den Zugang von Dritten zum Hörfunk in NRW beschränkt. Zudem liegen bei einer 100-prozentigen Beteiligung Lokalzeitungen und Hörfunk in einer Hand. Die LfM sollte verpflichtet werden, dem Landtag über die Auswirkungen der Neuregelung in vier Jahren **Bericht zu erstatten**. Der Bericht soll ggf. mit rechtspolitischen Empfehlungen versehen werden.

¹⁰ LT-Drs. 17/8130, 25.

¹¹ LT-Drs. 17/8130, 25.

B. Änderung des WDR-Gesetzes

I. Hintergrund und Zielsetzung

Bis zum 31.12.2016 war Hörfunkwerbung beim WDR in der damals im Rundfunkstaatsvertrag vorgesehenen Höchstgrenze zulässig. Mit dem 15. Rundfunkänderungsgesetz, das am 02.02.2016 in Kraft trat, wurde eine zweistufige Reduzierung der Werbezeiten im Hörfunkprogramm des WDR vorgenommen. Mit der 1. Stufe (§ 6a Satz 3 WDRG) wurde zum 01.01.2017 der Umfang auf insgesamt bis zu 75 Minuten werktäglich im Jahresdurchschnitt beschränkt, die in zwei Hörfunkprogrammen platziert werden dürfen. Mit der 2. Stufe (§ 6a Satz 4 WDRG) sollten die Werbezeiten zum 01.01.2019 auf 60 Minuten und ein Programm reduziert werden.

Vorbild dieser Reduzierung der Werbezeit waren gleichartige Beschränkungen, die sich seit längerem im NDR-Staatsvertrag finden.¹² Mit den Werbebeschränkungen sollte primär der Lokalfunk geschützt werden. Es bestand die Hoffnung, dass Werbegelder vom WDR Hörfunk zum Lokalfunk umgeschichtet werden (Umschichtungsargument). Gleichzeitig nahm man an, dass der WDR die Einnahmeverluste in der Hörfunkwerbung durch einen steigenden Beitrag kompensieren kann (Kompensationsargument). Daneben sollte die Werbereduktion zu einer größeren Unterscheidbarkeit des WDR-Hörfunks zu privaten Angeboten führen und damit die Akzeptanz des WDR in der Bürgerschaft erhöhen (Unterscheidbarkeitsargument).

Das 16. Rundfunkänderungsgesetz verschob den Eintritt der 2. Stufe der Werbezeitenreduzierung vom 01.01.2019 auf den 01.01.2021. Zusätzlich wurde bestimmt, dass die „Auswirkungen der ab dem 1. Januar 2017 erfolgten Reduzierung der im Hörfunk maximal zulässigen Werbezeit auch auf den privaten Rundfunk [...] durch die Staatskanzlei evaluiert [werden].“ Begründet wurde diese Maßnahme damit, dass sich im Markt Zweifel mehrten, ob die Werbereduzierung überhaupt zu einer „Umverteilung“ zugunsten des

¹² Dort in § 36 Abs. 2 S. 1 NDR-StV.

Lokalfunks führten und nicht etwa zu einer Ausweitung der Aufträge digitaler Werbeanbieter wie Google und Facebook. Das Kompensationsargument hatte sich zum damaligen Zeitpunkt bereits als hinfällig herausgestellt. Denn die Ministerpräsidenten hatten sich zum Grundsatz der Beitragsstabilität bekannt und eine Erhöhung des Beitrags als Mittel der Kompensation von Werbereduktion damit faktisch ausgeschlossen.

II. Bewertung

Die Evaluierung der Auswirkungen der Werbezeitenreduzierung durch die Brain Gesellschaft für Marketing & Media mbH hat ergeben, dass dem Umschichtungsargument im Lichte der aktuellen Marktverhältnisse nur geringes Gewicht beizumessen ist. Die Entwurfsbegründung resümiert hierzu zutreffend, dass die 1. Stufe der Werbezeitenreduzierung „keine nennenswerten Auswirkungen für den privaten Hörfunk in Nordrhein-Westfalen hatte.“¹³ Auch für die 2. Stufe werden nur geringe positive Effekte für private Anbieter erwartet. Dem stehe aber ein möglicher Umsatzverlust des WDR mit 28 Millionen Euro gegenüber. Zudem wird erwartet, dass bei der Realisierung der 2. Stufe „das Medium Hörfunk“ insgesamt bei den Werbetreibenden an Bedeutung verlieren könnte (Gattungsschaden). Daraus leitet die Landesregierung überzeugend ab, dass derzeit eine weitere Werbezeitenreduzierung nicht geboten sei. Zurecht wird auch eine Rücknahme der 1. Stufe der Werbezeitreduzierung abgelehnt. Die hierdurch verursachten Einnahmerückgänge hat der WDR gut verkraftet und das Unterscheidbarkeitsargument hat weiterhin Bestand.

C. 23. RÄStV

Mit dem 23. RÄStV soll vor allem die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 18. Juli 2018 geforderte Befreiung der Nebenwohnungen von der

¹³ LT-Drs. 17/8130, 27.

Rundfunkbeitragspflicht umgesetzt werden. Daneben soll ein Meldedatenabgleich als grundsätzlich periodisch durchzuführendes Kontrollverfahren gesetzlich festgeschrieben werden. Dazu kommen nähere Vorgaben zur Datenverarbeitung und zu Auskunftsansprüchen der Beitragszahler gegenüber der zuständigen Rundfunkanstalt. Gegen diese Regelungen bestehen keine Bedenken.

Münster, 27.01.2020



Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.



Jan Christopher Kalbhenn, LL.M.