

Vorbemerkungen

Der Verband Lokaler Rundfunk sowie der Verband der Betriebsgesellschaften bedanken sich für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Entwurf eines 18. Rundfunkänderungsgesetzes (Drucksache 17/8130). Wir beschränken uns in unserer gemeinsamen Stellungnahme auf die für den NRW-Lokalfunk relevanten Änderungen im Landesmediengesetz sowie im WDR-Gesetz.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt erste wichtige Akzente zur Fortentwicklung der Radiolandschaft in NRW. Besonders erwähnt sei hier die Ergänzung der UKW-Vergaberegeln, die die Vielfaltsbetrachtung im Auswahlprozess im Sinne des NRW-Lokalfunks sinnvoll ergänzt und erweitert.

Im Übrigen sehen wir die Notwendigkeit, den angestoßenen Prozess einer NRW-Radiostrategie als einen fortlaufenden zu begreifen. Angesichts der zunehmenden Veränderungsgeschwindigkeit in den Medienmärkten ist es wichtig, die geltenden regulatorischen Grundlagen regelmäßig auf Zukunftsfestigkeit zu überprüfen.

Kritisch bewerten wir die Streichung der zweiten Stufe der Werbereduzierung im WDR-Hörfunk, die den Lokalfunk wirtschaftlich gestärkt und wichtige Leitplanken für den Wettbewerb im dualen System errichtet hätte.

Nachfolgend werden wir auf die genannten und weiteren Punkte im Einzelnen eingehen.

Über den Lokalfunk in NRW

Der Lokalfunk in NRW wurde vor rund 30 Jahren mit konkreter politischer Zielsetzung gestaltet. Durch die Etablierung des Zwei-Säulen-Modells schaffte der Gesetzgeber eine einzigartige Hörfunklandschaft, die bis heute besteht.

Der NRW-Lokalfunk, das sind 44 Programme mit mehr als 1000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die für rund 1,6 Mio. Hörer/innen in der durchschnittlichen Stunde fundierte flächendeckende lokale und regionale Information sowie Service und Unterhaltung aus den Städten und Gemeinden anbieten. Der Lokalfunk ist – wie der Gesetzentwurf einleitend treffend feststellt – ein wesentlicher Träger und Garant lokaler und regionaler Vielfalt in NRW. Er steht nicht nur für Heimat und Verbundenheit, er steht ebenso für professionellen Journalismus und eine gute Ausbildung von Redakteurinnen und Redakteuren über das Medium Hörfunk hinaus. Für die Medienlandschaft NRW ist er unverzichtbar.

Herausforderungen des Lokalfunks

Die NRW-Lokalradios stehen auf Grund des Medienwandels und einer sich stark ändernden Wettbewerbssituation vor enormen Umbrüchen bei Reichweiten und Erlösen.

Bereits seit einigen Jahren ist die werberelevante UKW-Hörerreichweite der Lokalradios in Folge des demographischen Wandels sowie der Veränderung im Mediennutzungsverhalten stetig rückläufig. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen, laut Prognose des von der LfM in Auftrag gegebenen Zukunftsgutachtens sogar beschleunigen. Radionutzung und Werbebudgets verlagern sich zunehmend in digitale Kanäle, insbesondere steigen die Marktanteile von Online-Audio-Angeboten rasant. Daneben entsteht neuer Wettbewerb in NRW durch markteintretende Hörfunkprogramme, teilweise unmittelbar in den lokalen und regionalen Kernmärkten der Sender. Die neuen Wettbewerber unterliegen keinen oder deutlich geringeren regulatorischen Anforderungen als der Lokalfunk im Zwei-Säulen-Modell, was ihnen deutlich dynamischeres Wachstum ermöglicht. Darüber hinaus besteht weiterhin starker Wettbewerbsdruck durch kommerziell ausgerichtete, werbefinanzierte WDR-Programme. Hinzu kommen ein starker intermedialer Wettbewerb sowie eine zu Lasten von Vermarktung und Auffindbarkeit zunehmende Abhängigkeit von großen Plattformen.

Auf die genannten Herausforderungen reagiert der Lokalfunk unternehmerisch und programmlich im Rahmen seiner Möglichkeiten.

Darüber hinaus besteht aber auch regulatorischer Handlungsbedarf. Der Gesetzgeber hat in NRW mit dem Zwei-Säulen-Modell ein komplexes und feingliedriges System geschaffen, um seinen Vorstellungen von Vielfalt Ausdruck zu verleihen. Angesichts der tiefgreifenden Veränderungen trägt der Gesetzgeber entsprechend des 6. Rundfunkurteils des Bundesverfassungsgerichts die Verantwortung dafür, frühzeitig die gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen, damit dieses System auch künftig wirtschaftlich aufrechterhalten werden kann.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist dieser Handlungsbedarf in Einzelbereichen identifiziert worden.

Kommentierung des Gesetzesentwurfs

Zunächst zu den im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen des Landesmediengesetzes und des WDR-Gesetzes:

§ 14 Absatz 5: Die Kriterien zur Vergabe landesweiter UKW-Übertragungskapazitäten durch die Medienkommission werden ergänzt bzw. konkretisiert.

Relevant sind nun auch der Beitrag eines Angebots zur Sicherung des lokalen Hörfunks, die Versorgung mit journalistischen Inhalten durch redaktionelle Strukturen in NRW und die Nutzung von digitalen Übertragungswegen, insbesondere DAB+.

Wir begrüßen ausdrücklich diese Änderung, denn sie unterstreicht die Zielsetzung einer besonderen Berücksichtigung des NRW Lokalfunks bei der Vergabe von landesweiten terrestrischen Übertragungskapazitäten. Wurde in der Vergangenheit das Kriterium der Anbietervielfalt bei Vergabeentscheidungen zu Lasten bestehender Anbieter des Lokalfunks ausgelegt, soll die Gewichtung künftig unter anderen Vorzeichen, nämlich im Sinne des Erhalts

bestehender lokaler Anbietervielfalt erfolgen. Dies wird in der Begründung zum Gesetzentwurf nun ausdrücklich festgestellt. Der Verband Lokaler Rundfunk und der Verband der Betriebsgesellschaften sehen darin einen Schritt in die richtige Richtung.

Zur Verstärkung dieser gesetzgeberischen Zielsetzung schlagen wir vor, diese Wertung noch deutlicher im Gesetz selbst zu betonen, indem zum Beispiel ein ausdrücklicher Vorrang von Abs. 5 Ziff. 1 gegenüber dem Kriterium der Anbietervielfalt in Abs. 4 formuliert wird.

Eine besondere Berücksichtigung des Lokalfunks bei der Vergabe der landesweiten UKW-Frequenzen ist auch verfassungsrechtlich geboten. Denn ein auch in Zukunft wettbewerbsfähiger und wirtschaftlich tragfähiger Lokalfunk benötigt programmliche sowie wirtschaftliche Entwicklungsfreiräume. Dies begründet, wie oben bereits gezeigt, gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Im Gegensatz zum Wettbewerber WDR oder zu großen Hörfunkanbietern anderer Bundesländer, 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 existenziellen Problem.

Eine besondere Berücksichtigung des Lokalfunks bzw. lokalfunknaher Anbieter bei der Vergabe landesweiter UKW-Frequenzen würde daher nicht nur das programmliche Gesamtangebot in NRW ergänzen, sondern auch den Erhalt bestehender Vielfalt begünstigen – ein doppelter Vielfaltsgewinn.

Ferner sprechen wir uns dafür aus, im Sinne einer technologieneutralen Ausgestaltung des Gesetzes, in Abs. 5 Ziff. 3 (Digitalkonzept) auf eine explizite Hervorhebung von DAB+ zu verzichten.

§ 55 Abs. 1: Flexibilisierung der lokalen Mindestprogrammdauer / Bürgerfunk

Der Gesetzentwurf sieht in § 55 Abs. 1 vor, dass künftig die Zeiten des Bürgerfunks der täglichen gesetzlichen Mindestprogrammdauer der lokalen Hörfunkprogramme zugerechnet werden können. Ausweislich der Begründung soll diese Regelung zu mehr Flexibilität für die lokalen Programmveranstalter führen.

Der Verband Lokaler Rundfunk merkt an, dass die Veranstaltergemeinschaften skeptisch sind, ob eine Anrechnung der Bürgerfunkzeiten das geeignete Mittel dazu darstellen. Bürgerfunk kann lokales Programm nicht ersetzen und eine entsprechende Regelung lädt dazu ein, lokale Programme zugunsten von Bürgerfunk zu kürzen.

Verband Lokaler Rundfunk und der Verband der Betriebsgesellschaften befürworten eine Regelung, die die Autonomie der Stationen bei der Festlegung der lokalen Programmdauer - unabhängig von der Frage des Bürgerfunks - stärkt.

Das Angebot an lokaler Sendezeit hat sich in den vergangenen Jahren in zahlreichen Stationen tendenziell vergrößert. Die tatsächliche Sendezeit liegt an Wochentagen – wo entsprechendes Hörerinteresse besteht und Reichweiten generiert werden können – vielerorts über den gesetzlich geforderten acht Stunden. An Wochenenden dagegen sind die starren lokalen Sendezeitvorgaben angesichts einer insgesamt geringeren Höerfrequenz wenig zielführend.

Im Sinne einer effektiveren Programmgestaltung und Nutzung von Ressourcen sprechen wir uns daher dafür aus, die Mindestprogrammdauer in § 55 Abs. 1 nur auf die Tage Montag bis Freitag zu beschränken. An Wochenenden sollten die Sender dagegen individuell vor Ort entscheiden, ob und wann lokalen Stunden bedarfsgerecht gefüllt werden können.

Abschließend eine Anmerkung zum Bürgerfunk, dessen Bedeutung die Landesregierung in ihrer Radiostrategie besonders hervorhebt: Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob künftig nicht nur der Lokalfunk, sondern alle in NRW terrestrisch verbreiteten werbeführenden Hörfunkprogramme Zeiten für Bürgerfunksendungen zur Verfügung stellen sollten. Im Sinne der Gleichbehandlung wären dann ebenso die werbeführenden Wellen des WDR sowie weitere private terrestrisch verbreitete Programme Plattform für die Verbreitung von Bürgerfunkangeboten.

§ 59: Kapital- und Stimmrechtsanteile eines Verlages an einer BG dürfen bis zu 100% betragen.

Der Verband der Betriebsgesellschaften stellt dazu fest: Diese gesetzliche Korrektur ist zu begrüßen, da sie die Funktionsfähigkeit der lokalen Sender in Fällen sicherstellt, in denen kommunale Gesellschafter nicht in der Lage sind, ihren 25-Prozent-Anteil in Gänze oder in Teilen zu halten. Da dies in der Regel Sender betrifft, die ohnehin wirtschaftlich angeschlagen sind, kann eine Übernahme der Anteile durch die örtlichen Verlage zur Aufrechterhaltung des Sendebetriebs geboten sein. Ein Festhalten an der starren Beteiligungsgrenze iHv. 75 Prozent wäre in diesen Fällen nicht im Sinne des Erhalts lokaler Vielfalt.

Der Verband Lokaler Rundfunk in NRW äußert sich wie folgt: Die Veranstaltergemeinschaften befürchten, dass eine zu 100% durch einen Verlag gestellte BG ausschließlich von Verlagsinteressen dominiert wird und dies Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen VG und BG hat. Die bisher erzwungene heterogene Zusammensetzung der BG-Gesellschafter fördert zudem die Identifikation der kommunalen Gesellschafter mit dem Sender.

§ 88 Abs. 5a: Förderung der Nutzung und Entwicklung innovativer Medienformate, -produkte und auch Distributionswege wird Aufgabe der LfM

Diese neue Förderzuständigkeit soll die LfM in die Lage versetzen, „Innovationen im Audiobereich künftig zu unterstützen, die der Hörfunk braucht, um sich Herausforderungen des Medienmarktes zu stellen (*Gesetzesbegründung*)“.

Wir begrüßen, dass mit der neuen Förderregelung – anders als in anderen Bundesländern – nicht ein bestimmter Übertragungsweg gefördert, sondern eine bedarfsgerechte, technologieneutrale Innovationsförderung bezweckt wird.

Angesichts erheblicher technologischer Umbrüche im Audiobereich sehen wir einige Ansätze, bei denen mit öffentlichen Mitteln innovative Projekte im Sinne einer Infrastrukturförderung unterstützt werden könnten. Der Einsatz öffentlicher Mittel sollte jedoch nur auf eine Förderung von infrastrukturellen Rahmenbedingungen begrenzt werden. Eine konkrete Inhaltförderung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen. Dies wird in der Gesetzesbegründung auch zurecht klargestellt.

Aus unserer Sicht sollte diese Klarstellung zur Verstärkung auch unmittelbar in § 88 Abs. 5a aufgenommen werden.

§ 6a WDR-G: Rücknahme der zweiten Stufe der Werbezeitenbeschränkung des WDR

Kritisch bewerten wir, dass die vor einigen Jahren im WDR-Gesetz angelegte Reduzierung der Werbezeiten in den Radioprogrammen des WDR nun zum Teil wieder zurückgenommen werden soll. Derzeit darf der WDR täglich 75 Minuten Werbung in zwei Programmen senden. Ab dem Jahr 2021 sollten es in Analogie zum NDR-Modell täglich insgesamt 60 Minuten Hörfunkwerbung in einem Programm sein.

Der Gesetzgeber hat ursprünglich mit dieser zweistufigen Werbereduzierung das Ziel verfolgt, Leitplanken für fairen Wettbewerb im dualen System zu schaffen sowie den ausschließlich privat finanzierten lokalen Hörfunk in NRW wirtschaftlich zu stärken und in seiner Vielfalt zu erhalten.

Aus unserer Sicht sind diese Leitplanken nach wie vor geeignet und erforderlich, daran ändert auch die Bewertung des von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Evaluationsgutachtens nichts. Das Gutachten selbst stellt fest, dass der Lokalfunk mit Inkrafttreten der zweiten Stufe wirtschaftlich deutlich besser dastehen würde. Die Prognosen der Gutachter zu möglichen Schäden für den WDR infolge der Werbereduzierung bzw. für die Gattung können wir u.a. aus den folgenden Gründen nicht nachvollziehen:

- So haben die Gutachter bei der Berechnung des Umsatzverlustes beim WDR in Folge des Wegfalls einer werbeführenden Welle zahlreiche Kompensationsmöglichkeiten, die sich bei der Vermarktung der verbliebenen werbeführenden Welle auf tun, nicht berücksichtigt. Als sog. Schaden wurde schlicht der direkte Verlust

des Netto-Werbe-Umsatzes ohne gegenläufige Entwicklungen angesetzt. Diese Werte sind daher aus unserer Sicht deutlich zu hoch bemessen worden.

- Zudem sind die Aussagen des Gutachtens zu einem etwaigen Gattungsschaden zu hinterfragen. Zum einen bezweifeln wir, dass eine solche Einschätzung im Wesentlichen auf Grundlage der Befragung von Werbungtreibenden und Agenturen getroffen werden kann, die bei diesem Thema selbst Partei sind. Zum anderen teilen wir die Einschätzung der Gutachter nicht, dass sich aufgrund der WDR-Werbebeschränkung der Nettoreichweitaufbau in der Gattung Hörfunk so stark verändern wird, dass diese für Werbungtreibende weniger interessant sein könnte. Denn ein Großteil der Werbeeinnahmen resultiert aus deutschlandweiten Kampagnen. Für die Bewertung einer ausreichend großen Nettoreichweite ist deshalb allein ein Benchmarking auf Bundeslandebene im Vergleich heranzuziehen. Auch nach einer WDR-Werbereduzierung wird die Nettoreichweite hierzulande immer noch im bundesweiten Durchschnitt liegen. Allein das ist für die Nachfrageseite entscheidend, nicht der relative Reichweitenverlust, den die Gutachter bei ihrer Einschätzung heranziehen.

Wir würden es begrüßen, wenn der Gesetzgeber zumindest Varianten einer zweiten Stufe in seine weiteren Betrachtungen einbeziehen könnte. So bieten sich Modifikationen der zweiten Stufe in Bezug auf die Anzahl der werbeführenden Wellen, das Sekunden-Volumen auf den einzelnen Wellen sowie die Gestaltung von saisonalen Ausgleichsmöglichkeiten (täglich, monatlich, jährlich) an.

Positiv bewerten wir dagegen, dass im Gesetzentwurf der seit dem Jahr 2017 geltende Status Quo der WDR-Werbezeitenregulierung erhalten bleibt.

Die sog. erste Stufe hat zu einer näher an marktlichen Gegebenheiten orientierten Preisgestaltung auf Seiten des WDR und damit zu mehr Fairness im Wettbewerb geführt. Ein solches Eingreifen des Gesetzgebers ist erforderlich geworden, da der WDR deutlich geringeren wirtschaftlichen Zwängen bei der Preisgestaltung ausgesetzt ist als seine privaten Mitbewerber, die ihre Programme ausschließlich über die Werbevermarktung refinanzieren. Der Anteil der Erlöse aus Werbeerträgen an den Gesamterträgen beträgt beim WDR lediglich 2,6 Prozent.

Sonstiges

Weitere Punkte, die im Rahmen dieser Überarbeitung des Landesmediengesetzes berücksichtigt werden sollten.

§ 52 Veranstalter (Präzisierung der Aufgabenbereiche und der Verantwortung von Veranstaltergemeinschaften)

Der Verband der Betriebsgesellschaften und der Verband Lokaler Rundfunk vertreten an vielen Stellen gemeinsame Positionen. Dennoch gibt es Aspekte der Zusammenarbeit im Zwei-Säulen-Modell, bei denen die Verbände unterschiedliche Interessen haben. Die Gestaltung des § 52 ist einer dieser Punkte.

Während der Verband Lokaler Rundfunk auch für die vorliegende Novelle die Konkretisierung der „programmbegleitende Telemedien“ fordert und dies als dringend notwendige Veränderung zur Stärkung der Position der Veranstaltergemeinschaften im Zuge der Digitalisierung und der dazu notwendigen Anpassungen von Technik und Personal sieht, sieht der Verband der Betriebsgesellschaften weder Zuständigkeit noch Handlungsbedarf des Gesetzgebers im Bereich der Telemedien des Lokalfunks. Bereits zur Einführung des § 52 Abs. 1 Satz 4 hat der BG-Verband vorgebracht, dass er für eine Übertragung der Regelungen des 7. Abschnitt (Zwei-Säulen-Modell) auf Telemedien keine verfassungsrechtliche Grundlage sieht. Zum anderen verweist der BG-Verband auf eine seit Jahren bestehende, konstruktive und arbeitsteilige Praxis in den Unternehmen in Bezug auf die Internetangebote, so dass auch kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf an dieser Stelle bestehe.

Die Verbände bitten jeweils um die Berücksichtigung ihrer Position.

§ 62 Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft

Über § 62 wird auch die Wahl zur Aufnahme von Mitgliedern der Veranstaltergemeinschaft geregelt, die nicht als Gründungsmitglieder in eine VG entsandt sind. Die aktuellen Regelungen im Gesetz führen jedoch zu einem komplexen Wahlrecht, bei dem nicht die Mehrheit der VG-Mitglieder oder die Mehrheit der anwesenden Mitglieder über die Aufnahme von neuen Mitgliedern entscheidet, sondern teilweise dürfen darüber nur die als „Gründungsmitglieder“ Entsendeten entscheiden, oder nur die Gründungsmitglieder und die als „zweite Bank“ bezeichneten Mitglieder der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche einer Veranstaltergemeinschaft. In der Praxis ist dies hinderlich und wertet die Stimme und das Engagement von Mitgliedern ab, die nicht zum definierten Kreis der „Gründungsmitglieder“ gehören.

Der Verband Lokaler Rundfunk empfiehlt daher ein einheitliches Wahlrecht für alle Mitglieder einer Veranstaltergemeinschaft, die dann generell jeden Aufnahmebeschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Anwesenden fällen können, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist.



§ 93 – Zusammensetzung (der Medienkommission in NRW)

Der Verband Lokaler Rundfunk regt an, als Institution benannt zu werden, die eine Vertreterin/einen Vertreter in die Medienkommission der Landesanstalt für Medien entsenden darf. Die Expertise und gesamtgesellschaftliche Verankerung unseres Verbandes werden unserer Einschätzung nach förderlich für die Arbeit der Medienkommission sein, insbesondere vor dem Hintergrund der verantwortungsvollen Aufgaben der Medienkommission bei der Mitgestaltung der Hörfunklandschaft in NRW in den kommenden Jahren und weiteren Themen der Digitalisierung.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen für Rückfragen zur Verfügung.

28. Januar 2020

Verband Lokaler Rundfunk in Nordrhein-Westfalen e.V.

Verband der Betriebsgesellschaften in NRW e.V.

Über den Verband Lokaler Rundfunk in NRW e.V.

Der Verband Lokaler Rundfunk in Nordrhein-Westfalen e.V. (VLR) vertritt die Interessen der Veranstaltergemeinschaften im nordrhein-westfälischen Lokalfunk. Veranstaltergemeinschaften (kurz „VGs“) sind gemäß Landesmediengesetz NRW für die inhaltliche und programmliche Gestaltung des privaten lokalen Rundfunks in NRW verantwortlich (§ 52). Ihre Mitglieder arbeiten ehrenamtlich. Für wirtschaftliche Aspekte sind Betriebsgesellschaften (kurz „BGs“) verantwortlich. Diese Trennung aus programmlicher und wirtschaftlicher Verantwortung wird durch das Landesmediengesetz NRW vorgegeben und als „Zwei-Säulen-Modell“ bezeichnet. Das Zwei-Säulen-Modell ist in der Bundesrepublik einzigartig.

Über den Verband der Betriebsgesellschaften in NRW e.V.

Der Verband der Betriebsgesellschaften in Nordrhein-Westfalen ist der Zusammenschluss von 43 Betriebsgesellschaften der NRW-Lokalradios. Zu den Aufgaben des BG-Verbandes zählen insbesondere die Vertretung ideeller und wirtschaftlicher Interessen der Betriebsgesellschaften gegenüber Politik, Staat und Gesellschaft sowie die fachliche Beratung seiner Mitglieder. Die Betriebsgesellschaften sind die wirtschaftlichen und technischen Betreiber der NRW-Lokalradios. Sie vermarkten die lokalen Radioprogramme und lokalen digitalen Angebote. Sie sind für die technische Produktion und Verbreitung der Programme zuständig.