

POSITIONSPAPIER

Stellungnahme

des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT)

zum Gesetzesentwurf der Landesregierung

zum 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

16. Rundfunkänderungsgesetz

Drs. 17/1565

6. März 2018

11\LMG\NRW\Stgn_WDR-G_LTag_06 03 18.docx

A. Vorbemerkung

Der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT), der die Interessen von ca. 150 Unternehmen aus den Bereichen Fernsehen, Radio und Telemedien vertritt, bedankt sich anlässlich der Anhörung am 8. März 2018 für die Möglichkeit der Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss für Kultur und Medien im Landtag NRW.

- (I.) Im Hinblick auf den **21. Rundfunkänderungsstaatsvertrag** (Artikel 1 des Gesetzesentwurfes) verweist der VPRT auf seine im Rahmen der Länderkonsultationen angegebenen Positionen, die als Anlagen beigefügt werden¹.
- (1.) Die geplante **Betrauungsnorm** ist rechtlich und medienpolitisch nicht notwendig. ARD, ZDF und DLF sollen künftig stärker miteinander kooperieren können, um Einsparpotenziale zu realisieren und langfristig Beitragsstabilität zu gewährleisten. Eine kartellrechtliche Freistellung im Zuge der 9. GWB-Novelle war zuvor gescheitert. Schon heute sind zahlreiche Kooperationsformen freistellungsfähig und dürften kartellrechtlich zulässig sein. Darüber hinaus ist der gesetzliche Rahmen zu weit gesteckt, wenn Kooperationen bei Produktion, Programmrechterwerb, Programmaustausch, Verbreitung von Angeboten, (IT-)Infrastrukturen und Beschaffungswesen zulässig sein sollen. Die Grenzen zu kommerziellen Aktivitäten, die ausdrücklich nicht Gegenstand der Betrauungsnorm sein sollen, sind in diesen Bereichen mehr als fließend. Zwar berücksichtigt die an dieser Stelle ausführliche Begründung die vorgebrachten wettbewerbsrechtlichen Bedenken insoweit, als auch künftig eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht entbehrlich sein soll. Umso mehr stellt sich allerdings

¹ https://www.vprt.de/system/files/documents/2017_07_07_VPRT_Stellungnahme_RStV_%C3%B6ff-rechtl_Kooperationen.pdf

https://www.vprt.de/system/files/documents/2017_07_07_VPR_Stellungnahme_RStV_Datenschutz.pdf

die Frage, warum diese wesentliche europarechtlich gebotene Einschränkung nicht Teil des Gesetzeswortlauts wurde.

- (2.) Im Zuge der **Umsetzung der DatenschutzgrundVO (DSGVO)** ist es für die unabhängige journalistische redaktionelle Tätigkeit und damit zusammenhängende Datenverarbeitung der VPRT-Mitgliedsunternehmen von maßgeblicher Bedeutung, dass das bisher bestehende sog. Medienprivileg auch nach Inkrafttreten der DSGVO fortbesteht. Hierfür ist u. a. essentiell, dass die in der DSGVO enthaltenen Erlaubnistatbestände sowohl für die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken als auch bei den übrigen datenschutzrelevanten Aktivitäten, beispielsweise bei der Refinanzierung über nutzungsbasierte Online-Werbung gelten.
- (II.) Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit v. a. auf die **Novellierung des WDR-G** (Artikel 2 des Gesetzesentwurfes) und dort die Aussetzung der zweiten Stufe der Werbereduzierung im WDR-Hörfunk sowie die **Überarbeitung des LMG NRW** in datenschutzrechtlicher Hinsicht (Artikel 3 des Gesetzesentwurfes). Der VPRT hält die Aussetzung der weiteren Werbereduzierung im WDR-Hörfunk für nicht gerechtfertigt und eine Evaluierung zum jetzigen Zeitpunkt für zu verfrüht.

B. Im Einzelnen

Artikel 2 – Änderung des WDR-Gesetzes (WDR-G-E)

§ 6 a S. 4, 5 WDR-G-E – Inhalt von Werbung und Teleshopping, Kennzeichnung, Sponsoring, Einfügung der Werbung

Werbe- und Sponsoringreduzierung

Der VPRT hatte die mit Inkrafttreten des 15. Rundfunkänderungsgesetzes vom 02.02.2016 eingeführte zweistufige Werbereduzierung im WDR-Hörfunk außerordentlich begrüßt. Sie wurde von der privaten Medienbranche sowie einem Großteil der Politik parteiübergreifend in NRW vollumfänglich unterstützt. Umso erstaunlicher ist der Vorschlag der Landesregierung, nun die zweite Stufe auf Beschluss des Landtags wieder aussetzen zu lassen, ohne vorher den Dialog mit den privaten Radiounternehmen gesucht zu haben. Der Koalitionsvertrag NRW 2017 bis 2022 bekennt sich mittelfristig zu einem weitgehend werbefreien WDR und bringt zwar die Absicht zum Ausdruck, die gesetzlichen Regelungen zu evaluieren.² Für eine konkrete Verschiebung der Werbereduzierung hingegen enthält der Koalitionsvertrag kein Anzeichen. Eine Evaluierung kann aus Sicht des VPRT auch ohne zeitweise Aufhebung der nächsten Stufe erfolgen, zumal die Folgen der ersten Werbereduzierung kaum ausschlaggebend sein dürften (s. dazu unten).

Das hiervon ausgehende Signal in die Länder, die seit Jahren um die Entscheidung einer Werbereduzierung im Fernsehen und Radio ringen, ist ein Rückschritt, der sich insbesondere angesichts der Auftrags- und Strukturdebatte zum öffentlich-

² https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf, s. S. 94

rechtlichen Rundfunk nachteilig auswirkt. Durch die zweijährige Verschiebung der Werbezeitenreduzierung wird im Ergebnis erneut wertvolle Zeit für die erforderlichen Korrekturen im dualen Radiosystem vertan.

Deutschland leistet sich schon heute den mit Abstand teuersten öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Europa³, der den TV- und Radiomarkt dominiert und auch im Online-Markt stark vertreten ist.

Die Medienpolitik in NRW sollte vor dem Hintergrund der an anderer Stelle im Koalitionsvertrag angekündigten Gesamtstrategie „Radio in NRW 2022“ von der Prämisse ausgehen, den privaten Rundfunk bzw. Hörfunk zu stärken. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist, die Refinanzierung der privaten Radiounternehmen sicherzustellen (s. Koalitionsvertrag NRW, S. 94: „zukunftsfähiges Radio“ und „wirtschaftlich tragfähiger Lokalfunk“⁴). Gerade im Bereich des lokalen Hörfunks ist die wirtschaftliche Lage teils angespannt. Lokale und regionale Sender stehen vor den Herausforderungen, sich sowohl dem Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch neuen Playern zu stellen. Die Konkurrenz in Form von Radioaggregatoren, Music Services sowie sprachgesteuerten Plattformen nimmt zu, so dass auch der Wettbewerb in der Audio- und Audiowerbevermarktung steigen wird. Gleichzeitig artikuliert die Politik die Erwartung an die privaten Sender, neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ins digital-terrestrische Radio zu investieren. Auch hierfür müssen jedoch die finanziellen Rahmenbedingungen vorab geklärt sein.⁵

Eine Maßnahme zur Stärkung des privaten Rundfunks ist die klare Trennung der öffentlich-rechtlichen und privaten Säule im dualen System, z. B. im Wege der Reduzierung von Werbung und Sponsoring. Eine Aussetzung der weiteren Werbereduzierung beim WDR-Hörfunk widerspricht diesem Ziel.

Professor Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhof, „Architekt“ des Modells der Beitragsfinanzierung und Gutachter der Studie „Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, hat Anfang Februar erneut betont, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lautet, ein Programm unabhängig von Einschaltquoten und Werbung anzubieten. Die Rundfunkbeitragsmehreinnahmen hätten seiner Auffassung nach dazu genutzt werden sollen, die Werbung im Fernsehen und Radio nach und nach abzubauen.⁶ Bereits in der Vergangenheit hatte er mehrfach öffentlich unterstrichen, dass sich der Handlungsspielraum der Länder bei der Werbung aus verfassungsrechtlichen Gründen deutlich verengt hat. Der Gesetzgeber ist gehalten, die Werbung als Ausnahme von der Beitragsfinanzierung zu rechtfertigen, um eine Rücksichtnahme auf die Interessen der Werbewirtschaft auszuschließen.

Angelehnt an das sog. NDR-Modell ist die ursprünglich verabschiedete Werbereduzierung im WDR-Hörfunk ein Modell mit Augenmaß, das in fünf norddeutschen

³ <https://www.vppt.de/finanzierung/content/deutschland-leistet-abstand-teuersten-oeffentlich-rechtlichen-rundfunk-europa>

⁴ https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf

⁵ https://www.vppt.de/system/files/documents/vppt_vier-punkte_zur_hoerfunkmigration.pdf

⁶ Die Welt vom 7. Februar 2018, S. 21 „Jeder Tag ist ein Auftrag“

Bundesländern seit Jahren erfolgreich funktioniert, ohne dass Werbekunden Nachteile erlitten oder die Gattung Radio Schaden genommen hätte. Radio bleibt neben TV das einzige Massenmedium, in dem Werbekunden mit Kampagnen schnell hohen Werbedruck erzeugen können.

Die nun beabsichtigte Evaluierung ist zu verfrüht, um deutliche Effekte feststellen zu können. Valide Ableitungen für die Privatsender (Abwanderung der Werbeeinnahmen aus dem WDR zu den Privaten) nach der ersten Stufe der Werbereduzierung, mittels derer seit Jahresbeginn 2017 WDR 4 werbefrei wurde, lassen sich derzeit nicht treffen. Zum einen unterscheiden sich WDR 4 (Erwachsene ab 50 Jahre⁷) und die privaten Lokalsender (Bspl.: radio nrw 20 bis 49 Jahre⁸) in der Ansprache der werberelevanten Zielgruppe. Zum anderen hat WDR 4 in NRW mediaplanerisch keine Rolle gespielt, da es nur über die Belegung der nationalen Vermarktungs-Kombi eingeplant wurde. Im Bundesland ist von daher kein Effekt nach Wegfall des Senders eingetreten. Schon im ersten Jahr konnte ein Großteil des reduzierten Werbepotenzials durch den WDR und die anderen Wellen aufgefangen werden. Zudem hat der WDR weiterhin die Möglichkeit, sein Preisniveau bzgl. der Werbezeitenvermarktung entsprechend der Marktlogik fortzuentwickeln.

Sollte die Medienpolitik in NRW dennoch eine Evaluierung in Betracht ziehen, bevor die Werbung auf bis zu 60 Minuten werktäglich im Monatsdurchschnitt in nur einem Hörfunkprogramm reduziert wird, könnte aus Sicht des VPRT eine weitere Zwischenstufe in Betracht gezogen werden. Auf diese Weise ließen sich noch besser die Effekte bemessen. So wäre beispielsweise daran zu denken, eine Evaluierung erst nach einer Absenkung von 75 auf 67,5 Minuten werktäglich in einem werbetragenden Programm (1Live) im Monatsdurchschnitt (anstelle einer Tagesbasis) durchzuführen.

Beim Sponsoring, das für die privaten Anbieter wegen der trimedialen Promotioneffekte in Kombination mit zusätzlicher Off-Air-Eventvermarktung durch die ARD besonders problematisch ist, sind ebenfalls Einschränkungen/eine Untersagung vorzusehen, da dort bislang für die ARD-Radios überhaupt keine rechtlichen Grenzen – wie z. B. das Prime-Time-Verbot für TV – gelten.

Sponsoring ist wegen der stets prominenten Platzierung ein stärkerer Eingriff ins Programm. Die zahlreichen Gewinnspiele in den WDR-Hörfunkprogrammen haben mit dem inhaltlichen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Radioprogramme nichts gemein und treiben die stete Kommerzialisierung der öffentlich-rechtlichen Radioprogramme deutlich voran. Wirtschaftlich wäre der finanzielle Ausfall – verglichen mit der weiteren Reduzierung des Hörfunkwerbeaufkommens – für den WDR zu verkraften, da dieser nur einen Bruchteil der gesamten Werbeeinnahmen darstellt.

⁷ <http://wdr-mediagroup.com/programmverwertung/markenportfolio/wdr-4/>

⁸ <http://www.radiozentrale.de/nc/senderprofil/list/46/radio%2BNRW%2BRahmenprogramm/>

Fazit:

Der Vorschlag des VPRT, im Radio das NDR-Modell einzuführen, berücksichtigt die Auswirkungen auf die Gattung Hörfunk, da er insgesamt für die Werbeindustrie ausreichende Reichweite erhält⁹ und zugleich zu positiven Effekten für die privaten Radiowettbewerber in mittlerer zweistelliger Millionenhöhe führen wird. Eine solche Regulierung ist zudem eine Maßnahme zur Stabilisierung des dualen Systems bzw. in NRW des Lokalfunks, die durch die Expansion der ARD bzw. die Flottenstrategie und gebündelte Vermarktung der Reichweiten von mehreren Sendern zunehmend in Schieflage geraten ist. Gleichzeitig könnten positive Effekte für die programmliche Ausrichtung erzielt werden, da sich die werbetragenden ARD-Wellen inzwischen weitgehend der privaten Konkurrenz angenähert haben.

Im **Fernsehen** spricht sich der VPRT ebenfalls für eine Systemtrennung und damit für ein vollständiges Werbe- und Sponsoringverbot bei ARD und ZDF im RStV aus. Die Landesregierungen und -parlamente sollten sich für eine entsprechende länderübergreifende Regelung, ggf. in einem Stufenkonzept, aussprechen und damit auch den in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geäußerten Bedenken des Verlusts der Identität eines öffentlich-rechtlichen Profils im Umfeld von Werbeschaltungen entgegenreten.

Die ausführliche Position des VPRT zur Anhörung der Länder-AG „Werbung und Sponsoring“ unter Vorsitz von NRW am 15. Dezember 2014, die die Wettbewerbssituation auf dem Werbemarkt – auch im Verhältnis zum WDR – beschreibt und aus der die einzelnen VPRT-Forderungen für eine Reduzierung abgeleitet werden, kann [hier](#) abgerufen werden.

Artikel 3 – Änderung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (LMG-E NRW)

Der VPRT hatte sich bereits in die Konsultation zur Umsetzung der rundfunkrechtlichen Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung in nationales Recht im Zuge des 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄndStV-E) eingebracht und auf die für Medienunternehmen zu berücksichtigenden Aspekte bei der Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken hingewiesen. Auf unser Positionspapier hierzu dürfen wir an dieser Stelle verweisen¹⁰.

Da nicht allen unterbreiteten Vorschlägen zur Änderung des Konsultationsentwurfs Rechnung getragen wurde, erlaubt sich der VPRT, einleitend zunächst zu noch offenen Punkten der datenschutzrechtlichen Neuregelungen im RÄndStV-E Stellung zu nehmen (**hierzu unter 1.**), zumal die Landesnormen sich ebenfalls hieran ausrichten. Anschließend erfolgt die Kommentierung der einschlägigen landesgesetzlichen Normen (**hierzu unter 2.**).

⁹ <https://www.vprt.de/werbung/content/radiostudie-auswirkungen-werbeeinschraenkungen-oeffentlich-rechtlichen-sendern-media>

¹⁰ http://vpert.de/sites/default/files/documents/2017_07_07_VPR_Stellungnahme_RStV_Datenschutz.pdf?c=4

(1.) Grundsätzliche Anmerkungen zu datenschutzrechtlichen Regelungen im RÄndStV-E

Wenngleich der Prozess zur 21. Änderung des Rundfunkstaatsvertrags im Wesentlichen abgeschlossen ist, möchten wir in Anbetracht des vorliegenden Textes ein paar der in unserer ersten Stellungnahme adressierten Punkte nochmals aufgreifen.

Als irritierend erachtet der VPRT weiterhin, dass der RÄndStV-E das zweite Kapitel der DSGVO, in dem u. a. in den Art. 6-8 verschiedene allgemeine Erlaubnistatbestände formuliert sind, für den Bereich der Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken keine Geltung beanspruchen soll. Hieraus könnte jetzt gefolgert werden, dass eine Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken zunächst stets, insbesondere auch ohne Einwilligung des Betroffenen, zulässig ist. Zwingend ist dies in Anbetracht des im Übrigen eher durchsetzungsstarken und restriktiven Charakters der DSGVO nicht, so dass in diesem Bereich eine Unklarheit verbleibt.

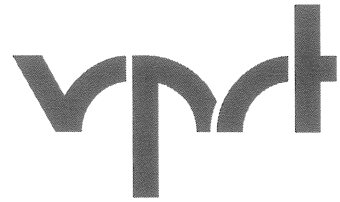
Durch die Begrenzung der Frage der eingeschränkten Anwendbarkeit der DSGVO auf die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken sowohl in § 9c Abs. 1 S. 4 als auch § 57 Abs. 1 S. 4 RÄndStV-E wurde aber zumindest klargestellt, dass für Rundfunkanbieter bei ihren übrigen datenschutzrelevanten Aktivitäten, beispielsweise bei der Refinanzierung über nutzungsbasierte Onlinewerbung, die Erlaubnistatbestände der DSGVO uneingeschränkt gelten.

Zu begrüßen ist außerdem, dass in § 9 Abs. 3 S. 4 und § 57 Abs. 2 S. 4 RÄndStV-E die VPRT-seitige Anregung aufgegriffen wurde, wonach die weitere Speicherung der personenbezogenen Daten rechtmäßig ist, wenn dies für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Information oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen erforderlich ist.

(2.) Bewertung der konkreten Regelungsvorschläge im LMG NRW-E

Der geänderte § 46 LMG NRW-E statuiert zunächst die grundsätzliche Anwendbarkeit der datenschutzrechtlichen Vorschriften des RÄndStV-E für private Rundfunkveranstalter. Der neu geschaffene § 51a LMG NRW-E zielt darauf ab, die rundfunkstaatsvertraglichen Privilegien zur Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken auch auf sonstige Anbieter von Telemedien zu erstrecken, für die bislang eine Regelungslücke bestand. Da beide Vorschriften insoweit auf die Bestimmung aus dem RÄndStV-E verweisen, dürfen wir zur Vermeidung von Wiederholungen auf unsere Ausführungen hierzu verweisen.

Mit §§ 49, 51a LMG NRW-E wird die Ermächtigung zur Festlegung der datenschutzrechtlichen Zuständigkeit aus dem RÄndStV-E umgesetzt. Bereits in seiner Stellungnahme zur RÄndStV-Konsultation hatte der VPRT die Auffassung vertreten, dass die Zuständigkeit für die Datenschutzaufsicht über die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken zentral und einheitlich geregelt werden sollte. Demgemäß wurden die Landesmedienanstalten aufgrund ihrer Medienexpertise für den Datenschutz zu journalistischen Zwecken als am besten geeignet erachtet, eine effektive und unabhängige Aufsicht zu gewährleisten, die gleichzeitig die Besonderheiten des Datenschutzes im Rundfunk berücksichtigt.



Dieser Einschätzung schließt sich § 49, 51a Abs 2 LMG NRW-E an, indem die Aufsicht bei der Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken einer von der Medienkommission der LfM zu benennenden Person obliegt, die in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf diesem Gebiet völlig unabhängig agiert. Zu begrüßen ist außerdem, dass dem Bedürfnis nach einer umfassenden Geheimhaltungspflicht im Bereich der Datenverarbeitung für journalistische Zwecke durch entsprechende Regelungen in §§ 47, 49 Abs. 8 LMG NRW-E Rechnung getragen wird, indem die Pflicht zur Geheimhaltung insbesondere auch für offenkundige Tatsachen gilt (vgl. § 47 S. 3 LMG NRW-E).