

Stellungnahme

4. Dezember 2023, Seiten 1 bis 3

Lokaler Rundfunk in Nordrhein-Westfalen

Sollte sich im Lauf der Zeit erweisen, daß lokaler Rundfunk unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen nicht funktionieren oder wirtschaftlich aufrechterhalten werden kann, so wäre der Gesetzgeber insoweit zu einer Nachbesserung des Landesrundfunkgesetzes verpflichtet.

BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85 –, BVerfGE 83, 238-341, Rn. 490 – 6. Rundfunkurteil zum WDR-G und LMG NRW

Das Zitat stammt aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, mit der die „präzedenzlose Konstruktion“ des NRW-Lokalfunkmodells überprüft wurde. Eine abschließende Beurteilung sei damals noch nicht möglich gewesen – es folgt das wiedergegebene Zitat.

Über 30 Jahre später haben sich die ökonomischen Verhältnisse und der mediale Wettbewerb deutlich geändert, weshalb die Frage erlaubt ist, ob eine Nachbesserungspflicht des Landesgesetzgebers ausgelöst ist. Dabei steht über die wesentliche Rolle des lokalen Rundfunks weiterhin breiter Konsens.

1. Das Gesetz sah von Anfang an und sieht heute vor, dass lokaler Hörfunk in Verbreitungsgebieten angeboten wird, die einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt umfassen, sofern „die örtlichen Verhältnisse einen wirtschaftlich leistungsfähigen lokalen Hörfunk ermöglichen“. Vor dem erstmaligen Zuschnitt der Verbreitungsgebiete wurde das ökonomisch untersucht. Es ging um die damals konkrete Möglichkeit der Refinanzierung vor Ort und im Zusammenspiel mit dem Mantelprogramm.

Seither haben sich die Verhältnisse geändert, was sich in den letzten Jahren unter dem nicht nur in NRW diskutierten Stichwort „Finanzierung von Lokaljournalismus“ ausdrückt. Dies zeigt sich zum einen in einem deutlichen Rückgang der Hörerzahlen, dies schon aus demografischen Gründen bei der relevanten Zielgruppe und wegen des größeren Medienangebots. Zudem hat sich die Struktur des örtlichen Einzelhandels, der selbständig Werbung schalten könnte, nachhaltig verändert. Die internationalen Online-Plattformen mit ihren datengetriebenen Targeting-Funktionen haben wesentliche Anteile des verbliebenen örtlichen Anzeigengeschäfts an sich gezogen. Der mediale Wettbewerb ist ökonomisch, aber auch in Bezug auf die Aufmerksamkeit der Nutzer deutlich gestiegen mit der Folge stetig geringerer Umsätze aus der nationalen Vermarktung, was sich zuletzt beschleunigte. Dies führt zu deutlich geringeren Mitteln, die den Veranstaltern vor Ort durch das Rahmenprogramm zur Verfügung gestellt werden können.

Die dauerhafte Leistungsfähigkeit des lokalen Hörfunks ist in vielen Verbreitungsgebieten des lokalen Hörfunks nicht mehr gesichert.

→

2. Als Konsequenz sind verschiedene Szenarien vorstellbar, die hier ohne Bewertung aufgeführt werden:
 - 2.1. Die nicht dauerhaft wirtschaftlich leistungsfähig betreibbaren Lokalprogramme scheiden vom Markt aus. Soweit dadurch „weiße Flecken“ in der Radiolandschaft Nordrhein-Westfalens entstehen, behindert dies jedoch das Angebot von flächendeckender Radiowerbung durch das Mantelprogramm und macht dieses in der Folge weniger attraktiv, so dass die verbleibenden Stationen nochmals weniger Werbeeinnahmen erhalten. Aber selbst, wenn man in den betroffenen Gebieten das Mantelprogramm ohne lokalen Inhalt sendet, bleiben die „weißen Flecken“ in der Vielfaltssicherung, die mit dem Lokalfunkmodell erreicht werden soll.
 - 2.2. Die derzeitige gesetzliche Regelung wird dazu führen, dass die Sendegebiets neu zugeschnitten werden. Es müssten größere, mehrere Kreise oder kreisfreie Städte umfassende Gebiete geschaffen werden, die für sich genommen jeweils wirtschaftlich leistungsfähiges Radio ermöglichen. Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften müssen abgewickelt beziehungsweise neu gegründet werden. Eine ökonomische Analyse müsste zeigen, ob das punktuell in einzelnen Regionen vorgenommen werden müsste, oder ob ein Neuzuschnitt aller Verbreitungsgebiete insgesamt erforderlich ist im Sinne eines Reset.
 - 2.3. Vereinzelt wird eine Teil-Finanzierung des lokalen Hörfunks mit öffentlichen Mitteln ordnungspolitisch kontrovers diskutiert. Das ist als institutionellen Förderung oder als Infrastrukturförderung denkbar. Modelle dieser Art bestehen andernorts, wie z.B. eine Förderung von ortsnahem Fernsehen in einigen Bundesländern oder die Bereitstellung von Mitteln aus dem Staatshaushalt und deren Verteilung über die staatsunabhängige Landesmedienanstalt im bayerischen Lokal-TV, ebenso die Fördermodelle in Österreich oder der Schweiz. Die Aufbringung solcher Mittel aus dem Staatshaushalt oder als zusätzlicher Anteil am Rundfunkbeitrag wäre eine politische Entscheidung.
 - 2.4. Gegenwärtig wird „im System“ – also der Gesamtheit der Veranstaltergemeinschaften, Betriebsgesellschaften und des Anbieters des Rahmenprogramms – versucht, ein Solidarmodell zu etablieren. Es soll einerseits die Überlebensfähigkeit der Stationen ermöglichen, die aus eigener Kraft nach den derzeitigen Randbedingungen dazu nicht in der Lage wären. Zugleich sollen Entscheidungsmechanismen etabliert werden, die das System weniger schwerfällig machen, was dazu dienen soll, in einem auch im Hörfunk von NRW sich verändernden Wettbewerb am Markt ökonomisch Erfolg versprechender reagieren zu können. Der Plan setzt zum einen voraus, dass das Gesamtsystem wirtschaftlich leistungsfähig ist. Es setzt zudem ein hohes Maß an Solidaritätsbereitschaft voraus und das in mehrfacher Hinsicht. Es handelt sich um einen zivilrechtlichen Ansatz, der nur mit Zustimmung aller Beteiligten realisiert werden kann.
 - 2.5. Während in den zuvor dargestellten Bemühungen „innerhalb des Systems“ die Medienanstalt eine moderative Rolle ausübt, kann eher der Gesetzgeber Instrumente an die Hand geben, um aktiv tätig zu sein. Sollte die notwendige Einstimmigkeit aller Beteiligten im System nicht erreicht werden, könnte in einem solchen Fall unterhalb der Schwelle des Neuzuschnitts aller Sendegebiets die Medienanstalt Kooperationsformen und Entscheidungsstrukturen verbindlich vorgeben und in den Zulassungen beziehungsweise Zuweisungen festschreiben, wie schon bisher Vorgaben das Binnenverhältnis der beiden Säulen und zum Anbieter des Mantelprogramms im Gesetz enthalten sind. Das Instrumentarium kann vielfältig sein und von Funkhausmodellen in einzelnen Regionen bis hin zur vertraglich geregelten Kooperation im gesamten System reichen. Das bisherige Instrumentarium des Gesetzes für die Medienregulierung gibt das in diesem Umfang nicht her.
3. Wenn man den aktuellen Wirtschaftsdaten wie den Gutachten zur weiteren Entwicklung entnimmt, dass nicht mehr überall wirtschaftlich leistungsfähiger Lokalfunk gesichert ist, sind Konsequenzen

zu ziehen. Die skizzierten Konsequenzen haben allesamt medienpolitische Implikationen. Diese aufzulösen ist am Ende Aufgabe des Gesetzgebers. Die vom Bundesverfassungsgericht formulierte Pflicht zur Überprüfung und Nachbesserung ist ausgelöst. Welche Ausgestaltung er wählt, ist seine Sache. Die einzelnen Akteure mögen unterschiedliche Interessen und Auffassungen dazu haben. Sie auszugleichen ist Sache der positiven Ordnung des Rundfunks und damit des Gesetzgebers.

4. Der Gesetzgeber hat dabei – wie bereits zu Beginn des dualen Rundfunks in Nordrhein-Westfalen durch eine Reform des WDR-G und den Erlass des LMG NRW – die Wechselwirkung seiner Ausgestaltungsentscheidung mit anderen Regelungen zu beachten. Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks etwa im Hinblick auf Regionalisierung seiner Angebot, die Anzahl seiner Hörfunkprogramme und ihre inhaltliche Ausrichtung, die Belieferung von Drittplattformen wie Spotify mit unbezahltem Content (Podcasts), die Reichweite der kommerziellen Aktivitäten insbesondere der Töchter bei der Vermarktung etwa auf Drittplattformen oder von Events und schließlich die Regelung der Hörfunkwerbung sind Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der privaten Anbieter auch vor Ort. Der Gesetzgeber hat einen behutsamen Ausgleich vorzunehmen, der insgesamt die Vielfalt schützt. Zugleich sollte das Land auf Bundesebene seinen Einfluss geltend machen, um von dort drohende Einschränkungen der Finanzierungsbasis der privaten Medien etwa in Form von Werbeverböten abzuwehren.

RA Prof. Dr. Stephan Ory
OR/ru