

PROF. DR. GERD G. KOPPER

c/o fmk
Universität Dortmund
FB 15
Postfach 50 05 00
4600 Dortmund 50

An den
Herrn Präsidenten
des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtages

4000 Düsseldorf



30. Oktober 1987

Betr.: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen
Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land
Nordrhein-Westfalen (Rundfunkänderungsgesetz)
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/2358
hier: Stellungnahme - Ihr Schreiben vom 15. Oktober 1987

Sehr geehrter Herr Präsident,

in Ihrer Einladung zur Anhörung zum obengenannten Gesetzentwurf
am 5. November 1987 verweisen Sie auf eine Reihe von Schwerpunkt-
Fragestellungen, zu denen um Äußerung gebeten wird.

Ich habe mir erlaubt, nur auf die Fragen einzugehen, zu denen wir
aufgrund unserer Forschungsergebnisse glauben, hinlänglich über-
prüfbare Einsichten vortragen zu können.

Ferner habe ich einige Vorschläge zur Gesetzesänderung unterbreitet,
wo möglicherweise notwendiger Regelungsbedarf bisher übersehen
wurde.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage

2

Stellungnahme
zum Änderungsgesetz LRG NW
Drucksache 10/2358

vorgelegt durch
Prof. Dr. Gerd G. Kopper

Institut für Journalistik
Universität Dortmund
Wissenschaftlicher Leiter der
Forschungsgruppe Medienökonomie und Kommunikationsplanung - fmk-

Hearing des Landtages
am 5. November 1987

Anschrift:
Universität Dortmund
FB 15, Postfach 500 500
4600 Dortmund 50
Tel.: 0231 - 755 4152

Stellungnahme im einzelnen

1. Zu Artikel 2. Nr. 1

Hier ist eine Verengung der Legaldefinition der "lokalen Programme" vorgesehen. Diese erscheint mir noch nicht hinreichend genau. Zwar sieht § 11 LRG NW vor, "die Rundfunkprogramme haben entsprechend der jeweiligen Programmkategorie zu einer umfassenden Information und freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen ...", so daß aus diesem Vorbehalt geschlossen werden könnte, eine Spezifizierung der inhaltlichen Zielsetzung in § 2 Abs. 2 sei nicht vonnöten.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Einschränkung "entsprechend der jeweiligen Programmkategorie" in Verbindung mit den jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes die Möglichkeit zu einem Interpretationsspielraum für private Rundfunkanbieter dergestalt eröffnet, daß durch den mittelbaren Bezug auf die Programmkategorie "lokale Programme" eine erhebliche Einschränkung des grundsätzlichen Programmauftrages möglich scheint.

Im Sinne einer Präzisierung wird deshalb vorgeschlagen, § 2 Abs. 2 folgendermaßen zu fassen:

"Lokale Programme sind Rundfunkprogramme, die außer durch ihre Herstellung und Zusammenstellung im örtlichen Verbreitungsgebiet (§ 31) dadurch gekennzeichnet sind, daß sie das öffentliche Geschehen im jeweiligen Verbreitungsgebiet hinreichend darstellen."

...

2. Zu § 31 in Verbindung mit § 24 Abs. 2 LRG NW
(Schwerpunkfrage Nr. 4 Schreiben Präsident des Landtages
vom 15.10.1987)

2.1 Zielrichtung

Die Zielrichtung des Landesrundfunkgesetzes auf der Grundlage einer Sphärentrennung von Rundfunkprogrammkompetenz und Unternehmensführung läßt den eindeutigen Willen des Gesetzgebers erkennen, lokale Rundfunkangebote insbesondere zur Stärkung der Meinungsvielfalt auf kommunaler und Kreisebene einzurichten. Diese Absicht kann dazu beitragen, die im politischen Entwicklungsprozeß der Bundesrepublik fortlaufend abgeschwächten Elemente gemeindlicher Selbstbestimmung zu stärken.

Eine Änderung des grundsätzlich geforderten Zuschnittes der Verbreitungsgebiete gemäß § 31 LRG NW, nämlich auf der Grundlage der Bezugseinheit Kreis- bzw. kreisfreie Stadt, würde der Hauptzielsetzung diametral entgegenstehen.

2.2 Wettbewerbsbedenken

Eine grundsätzliche Neuregelung der Möglichkeit des Zuschnitts von örtlichen Verbreitungsgebieten für lokale Rundfunkangebote würde dazu führen, daß langfristig das Gewicht der stärksten Tageszeitungsanbieter gegenüber schwächeren Tageszeitungsanbietern in nachrangiger Wettbewerbsposition verstärkt würde. Eine Ausweitung der Verbreitungsgebiete würde nämlich zwangsläufig dazu führen, daß ^{deren} Stimmen- und Kapitalanteile innerhalb des 75 %-Blockes der Betriebsgesellschaften, der den im Verbreitungsgebiet erscheinenden Tageszeitungen mit Lokalausgabe vorbehalten ist (§ 29 Abs. 4 LRG NW), wächst. Diese wachsende Disproportionalität würde sich entsprechend auf die Einnahmeanteile auswirken und mittelbar negative Wettbewerbseffekte in Gang setzen. Entsprechend den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes

ist der Staat gehalten, die Strukturen der Meinungsvielfalt gerade auch im Bereich der Presse zu sichern. Eine Auflösung der gegebenen Zielsetzung des Zuschnitts örtlicher Verbreitungsgebiete würde, wie die wettbewerblichen Effekte im Tageszeitungsmarkt zeigen, diesem Gebot zuwiderlaufen. Dieser Grund allein wäre ausreichend, von einer Veränderung abzu-
sehen.

2.3 Wirtschaftlichkeitsüberlegungen

Andererseits sind die Überlegungen und Besorgnisse zur Sicherung funktionsfähiger und auf solider Finanzierungsbasis angelegter Veranstaltungseinheiten für lokalen Rundfunk zu berücksichtigen. Die bisher geäußerten Hauptbesorgnisse gehen dahin, daß in einigen vom Gesetz vorgesehenen Verbreitungsgebieten das erzielbare Werbeaufkommen für lokale Hörfunkangebote nicht ausreicht, um entsprechende Veranstaltungen auf Dauer ertragreich zu sichern. Allerdings zeigt eine Prüfung der bisher vorgelegten Datenmaterialien, daß die für eine rechnerische Modellentwicklung zugrundegelegten Ableitungsmethoden den bestimmenden Sachverhalten im Einzelfall nicht gerecht werden. Für die Einschätzung der Ertragsseite lassen empirisch ermittelte Ausgangsdaten in den jeweiligen Verbreitungsgebieten erkennen, daß eine Realisierung von lokalem Hörfunk durchaus denkbar ist - unter allerdings einer wichtigen Voraussetzung, daß nämlich eine Anpassung des Programmaufwandes und der damit gegebenen Erstaufwendungen und laufenden Betriebskosten ermöglicht wird.

Unter der Voraussetzung also, daß die ohnehin schon gegebene Anpassungsmöglichkeit der Verbreitungsgebiete an bestimmte Wirtschafts- und Kulturräume gemäß § 31 Abs. 1 durch Satzungsbestimmung ausgenutzt werden kann und zusätzlich auf der Grundlage einer Änderung des § 24 Abs. 2 LRG NW eine Anpassung des Programmaufwandes an die zu erwartende Einnahmesituation in Ausnahmefällen gestattet wird, müssen die bisher geäußerten Besorgnisse zur Sicherung der Wirtschaft-

...

lichkeit der Veranstaltungen von lokalem Hörfunk als erledigt gelten.

Aufgrund unserer Untersuchungen läßt sich feststellen, daß ein tägliches Programmangebot im lokalen Hörfunk von 3,5 Stunden Dauer bei einer Werbebelegung von nach Erfahrungssätzen nicht mehr als 10 % der Sendezeit über eine Belegung mit rund 80 15-Sekunden-Spots zu je DM 60 durchaus zu finanzieren ist. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß der Aufwand für Erstinvestitionen und insbesondere für Personalkosten auf das in bezug auf die Programmaufwendungen von nur 3,5 Stunden mögliche Mindestmaß beschränkt wird. Sicherergestellt werden kann, dies würde sich durch Detaildarlegungen unter Beweis stellen lassen, daß der intendierte Zugesinn an publizistischer Vielfalt in den lokalen Verbreitungsgebieten auf diese Weise zu erreichen ist.

Zu fragen bleibt in diesem Zusammenhang, ob die lt. § 31 Abs. 1 Ziffer 1 gegebene Obergrenze der Einwohnerzahl eines Verbreitungsgebietes von 600.000 Einwohnern, die für eine abweichende Regelung durch die LFR vorgesehen ist, in besonders kaufkraftschwachen Gebieten ausreicht, um die nach den oben genannten Anpassungserfordernissen von Aufwand und erwartbarem Ertrag notwendigen Werbegrundeinnahmen zu sichern. Nach unseren empirischen Erhebungen in Nordrhein-Westfalen ist in einem Verbreitungsraum von rund 600.000 Einwohnern mit einer täglichen Zusatznachfrage nach lokaler werblicher Information außerhalb der Tageszeitungswerbung sowie anderen Formen etablierter Werbung (Plakatanschlag etc.) im Umfang von mindestens DM 20.000 zu rechnen. Dies ist als unmittelbares Einnahmereservoir lokaler Hörfunkprogramme im Bereich ausschließlich lokaler Werbung anzusehen. Hinzukommen erwartbare Einnahmemöglichkeiten aus regionaler und überregionaler Werbenachfrage.

Da die Abweichungsregel ohnedies eher nur auf extrem strukturschwache oder besonders strukturstarke Gebiete

...

(z.B. Großstädte) angewendet würde, kann bei den dargelegten Untergrenzen auf eine zusätzliche Änderung der genannten Einwohnerzahl gemäß § 31 Abs. 1 Ziffer 1 verzichtet werden.

2.4 Änderungsvorschläge

Der hieraus folgende Änderungsvorschlag würde demnach lauten:

§ 24 Absatz 2 LRG NW erhält folgende Fassung:

"Ein lokales Hörfunkprogramm (§ 2 Abs. 2) muß eine tägliche Programmdauer von mindestens 8 Stunden haben. Gemäß § 31 Abs. 1 Ziffern 1-4 kann die LfR in begründeten Ausnahmefällen eine tägliche Programmdauer von weniger als 8 Stunden genehmigen. Auch im Ausnahmefall darf ein lokales Hörfunkprogramm eine tägliche Programmdauer von 3,5 Stunden nicht unterschreiten. Ein lokales Fernsehprogramm (§ 2 Abs. 2) muß eine tägliche Programmdauer von mindestens 30 Minuten haben."

Ferner ist § 24 Abs. 4 durch einen weiteren Absatz zu ergänzen, der lautet:

"Ist durch die LfR eine Ausnahme zur täglichen Programmdauer lokaler Hörfunkprogramme gemäß § 2 genehmigt worden, so ist die hier geregelte Einräumungspflicht für Programmbeiträge von Gruppen so zu regeln, daß im Verhältnis zum Anteil der durch die Ausnahme gegebene Abweichung von der grundsätzlich gebotenen täglichen Programmdauer verfahren wird."

3. Zur Schwerpunktfrage 5 (lt. Schreiben Präsident des Landtages vom 15.10.1987)

Eine der wichtigen praktischen Fragen, die im Landesrundfunkgesetz nicht ausreichend eindeutig geregelt sind, ergibt sich aus der Problemstellung, wer für die Programminformation außerhalb des Programms zuständig ist. Lt. § 25 muß die Satzung der Veranstaltergemeinschaft vorsehen, "daß alleiniger Zweck des Vereins die Veranstaltung und Verbreitung von lokalem Rundfunk und der Abschluß einer Vereinbarung über ein Rahmenprogramm" ist. Von dorther kann zu Recht gefolgert werden, daß die Veranstaltergemeinschaft keine Befugnis hat, darüber zu entscheiden, ob und in welcher Form Programminformationen außerhalb des Programms innerhalb des örtlichen Verbreitungsgebietes hergestellt und in Umlauf gebracht werden.

§ 29 sieht eine Verpflichtung der Betriebsgesellschaft nur dahingehend vor "die zur Produktion und zur Verbreitung des lokalen Programms erforderlichen technischen Einrichtungen zu beschaffen und der Veranstaltergemeinschaft zur Verfügung zu stellen."

Da zu erwarten ist, daß Auseinandersetzungen über Art und Zuschnitt des Programms, sofern sie nicht abschließend bei den notwendigen Zustimmungsentscheidungen zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft geregelt werden können, möglicherweise im Umweg über öffentliche Diskussionsprozesse beeinflußt werden können, kommt einer eindeutigen Klärung dieses Punktes durch das Gesetz nicht unerheblich praktische Bedeutung zu.

Dies gilt sowohl für den möglichen Konfliktfall, daß eine Veranstaltergemeinschaft eine bestimmte regelmäßige Information wünscht, die Betriebsgesellschaft dies aber aus Kostengründen für nicht geboten hält, wie auch für den umgekehrten Fall, daß eine Betriebsgesellschaft in eigener Initiative

(naheliegender z.B. durch ein spezielles Anzeigenblatt mit Programminformationen) Programminformationen in einem Zugschnitt verbreitet, der den Auffassungen der Veranstaltergemeinschaft zuwiderläuft. Weitere konfliktreiche Einzelfälle lassen sich vorstellen.

Daraus ergibt sich der Änderungsvorschlag in § 25 LRG NW im Absatz 1, den Satz Nr. 3 folgendermaßen zu ändern:

"Die Satzung muß vorsehen, daß alleiniger Zweck des Vereins die Veranstaltung und Verbreitung von lokalem Rundfunk einschließlich des Rechtes der Programminformation und der Abschluß einer Vereinbarung über ein Rahmenprogramm (§ 30) ist."

4. Zu § 25 (Schwerpunktfrage Nr. 6 lt. Schreiben Präsident des Landtages vom 15.10.1987)

4.1 Geschäftsstelle von Veranstaltergemeinschaften

Angesichts der Hauptzielrichtung des Landesrundfunkgesetzes im Bereich der lokalen Rundfunkangebote, einen strukturellen Anstoß zur Stärkung der Meinungsvielfalt zu legen, ist es sinnvoll, die Tätigkeit der Veranstaltergemeinschaft im Bedarfsfalle durch die Einrichtung einer Geschäftsstelle zu stärken.

Dieser Bedarf läßt sich auch an der Tatsache erkennbar machen, daß innerhalb des Gleichgewichtsverhältnisses der Akteure: Betriebsgesellschaft - Chefredakteur - Veranstaltergemeinschaft das in bezug auf seine primäre Entscheidungswirksamkeit wichtigste Organ keine hauptberufliche Absicherung oder Institutionalisierung aufweist. Die Einrichtung einer Geschäftsstelle kann im Bedarfsfalle die Bestandssicherung lokaler Hörfunkangebote im Sinne beschleunigter Koordinierung der notwendig auf Einigung angelegten Interessen innerhalb der Veranstaltergemeinschaft und zwischen den mitbeteiligten Einrichtungen wie Chefredakteur und Betriebsgesellschaft beschleunigen und stabilisieren.

4.2 Entscheidung bei Bedarf

Da die Einrichtung einer solchen Geschäftsstelle mit laufenden Kosten verbunden ist, sollte die Entscheidung über die Gründung der jeweiligen Veranstaltergemeinschaft überlassen bleiben.

Für den Fall der Errichtung einer Geschäftsstelle sollte die Veranstaltergemeinschaft nur durch Gesetz verpflichtet werden, eine entsprechende Geschäftsordnung zur Regelung der Tätigkeit der Geschäftsstelle zu verabschieden.

...

4.3 Änderungsvorschlag

Dies führt zu folgendem Vorschlag:

§ 25 LRG NW wird um einen weiteren Absatz (5) ergänzt:

"Die Veranstaltergemeinschaft kann eine Geschäftsstelle einrichten. Die Geschäftsstelle wird aufgrund einer von der Veranstaltergemeinschaft verabschiedeten Geschäftsordnung tätig."

Entsprechend ist § 27 (Mitgliederversammlung und Vorstand) Absatz 2 um einen weiteren Punkt zu ergänzen:

- "13. Beschlußfassung über die Einrichtung einer Geschäftsstelle und deren Geschäftsordnung
- 14. Auflösung des Vereins."

5. Zur Schwerpunktfrage Nr. 8 lt. Schreiben Präsident des Landtages vom 15.10.1987

5.1 WDR-Beteiligung

Eine Beteiligung des Westdeutschen Rundfunks am Rahmenprogramm für private lokale Rundfunkangebote ließe auf zwei Ebenen positive Folgen erwarten:

1. Die laufenden Programmaufwendungen für die einzelnen Anbieter könnten günstiger ausfallen; hierbei ist insbesondere an Entlastungseffekte für Anbieter in kleinen Verbreitungsgebieten und mit möglicherweise ausnahmsweise gekürzter Programmdauer zu erwarten. Die vom WDR zu erwartende Programmleistung im Rahmen eines derartigen Kooperationsverfahrens würde die Attraktivität lokaler Programmangebote steigern helfen. Dies hätte unmittelbare Folgen für die Finanzierungslage der Einzelanbieter.
2. Eine Einbindung von Funkwerbung des WDR über das durch Kooperation eingebundene Rahmenprogramm würde zusätzlich die Finanzierungsmöglichkeiten der lokalen Rundfunkeinzveranstalter vor Ort erhöhen.

5.2 Erwartbare Auswirkungen lokaler Rundfunkwerbung

Die bisherigen Hinweise auf empirische Untersuchungen zum Markt der lokalen Werbung in Nordrhein-Westfalen lassen mit erheblicher Sicherheit erkennen, daß die Werbefinanzierung von lokalen Hörfunkangeboten keine Gefährdung der Tageszeitungen erwarten läßt. Selbst wenn man diese empirisch gesicherten Ableitungen hinar. stellt und erhebliche substitutive Effekte lokaler Rundfunkwerbeangebote im Bereich der etablierten Tageszeitungswerbung annimmt, sind die daraus ableitbaren Gefährdungstatbestände durch das grundlegende

Strukturelement des Landesrundfunkgesetzes auf jeden Fall behoben: die vorrangige Beteiligungsmöglichkeit der Tageszeitungsverlage des jeweiligen Verbreitungsgebietes an den Betriebsgesellschaften, über die der lokale Rundfunkwerbe- markt abzuwickeln ist. Diese Konstellation spricht nach allen vorliegenden Erfahrungen eher dafür, daß durch nahe- liegende Verbundangebote und tarifliche Sonderleistungen eine zusätzliche Nachfrage nach Werbung aktiviert wird, die auch den etablierten tagesaktuellen Medien zugutekommt.

Nicht unerhebliche substitutive Effekte durch neue lokale Hörfunkangebote sind eher bei bestimmten Typen von Anzei- genblättern zu erwarten; dies nicht zuletzt deshalb, weil wichtige Distributionsqualitäten sowohl von Rundfunkpro- grammen wie auch von Anzeigenblättern vergleichbare Cha- rakteristika aufweisen. Allerdings sind auch hier - insbe- sondere bei den für Anzeigenblättern wichtigen Formen preis- informierender Handelswerbung - neue Verbund- und Kombina- tionsverfahren vorstellbar, durch die denkbare Substitu- tionseffekte wiederum aufgefangen werden können. Da ein erheblicher Auflagenanteil von Anzeigenblättern in Nord- rhein-Westfalen durch Tageszeitungsverlage kontrolliert wird, gleichen sich aufgrund des Strukturprinzips des Landesrundfunkgesetzes auch diese Effekte wiederum aus.

6. Marktanteilsregelungen gemäß § 29 Abs. 4

§ 29 Abs. 4 sieht vor, daß innerhalb des möglichen Anteiles von 75 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an der Betriebsgesellschaft, die einer oder mehreren Tageszeitungen mit Lokalausgaben im Verbreitungsgebiet vorbehalten sind, im Falle mehrerer Tageszeitungsbewerber entsprechend den Marktanteilen aufgeteilt wird. Anrechnungsvorschriften sind darüber hinausgehend noch weiter detailliert angefügt.

Nicht geregelt scheint allerdings der Fall einer Änderung der Marktanteile innerhalb des Zulassungszeitraumes. Ein Fall, der sich gerade in bezug auf das Anrechnungskriterium "Lokalausgaben" nicht selten ereignet.

Zur Regelung dieses offenen Problems ist zweierlei erforderlich:

1. Eine Verdeutlichung des Vertrauensschutzes für Tageszeitungsverlage, die sich an einer Betriebsgesellschaft beteiligen und nicht schon deshalb ihr Anteilsrecht verlieren, weil sie während der Zulassungszeit möglicherweise eine Lokalausgabe einstellen oder deren Verbreitungsgebiet ändern.
2. Eine Berichterstattungspflicht der Anteilseigner an der Betriebsgesellschaft, die den Tageszeitungen zuzurechnen sind, in bezug auf die tatsächlich erscheinenden Lokalausgaben und ihre Marktanteile.

Zur Regelung gemäß 1 ist folgende Veränderung vorzuschlagen:

§ 29 Abs. 4 Satz 2 erfährt folgende Änderung:

"Unternehmen mit einer oder mehreren Tageszeitungen dürfen insgesamt nicht mehr als 75 vom Hundert der Kapital- und Stimmrechtsanteile der Betriebsgesellschaft besitzen;

...

erscheinen im Verbreitungsgebiet (§ 31) mehrere Tageszeitungen mit Lokalausgaben, so müssen sie im Zweifel entsprechend ihren Marktanteilen zum Zeitpunkt der Antragstellung beteiligt sein."

Zur Regelung des Problems gemäß Ziffer 2 ist dem Satz 3 § 29 Abs. 4 ein weiterer Satz anzufügen:

"Werden Kapital- und Stimmrechtanteile von mehreren Tageszeitungen mit Lokalausgaben gehalten, so hat die Betriebsgesellschaft jährlich über die entsprechenden Marktanteile zu berichten."