

Gemeinsame Stellungnahme

des Zeitungsverlegerverbandes NRW und des Verbandes der Betriebsgesellschaften NRW zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Landesmediengesetzes Nord- rhein-Westfalen und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes – 14. Rundfunkänderungsgesetz

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/1683
A12

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes bedanken wir uns recht herzlich. Der Gesetzentwurf enthält richtungweisende Änderungsvorschläge wie die Deckelung der Frequenzbedarfe des öffentlich-rechtlichen analogen Hörfunks (§ 10) sowie Vorkehrungen zum Schutz lokaler bzw. regionaler Medien in § 33 Abs. 3 sowie § 4 LMG-E. Dies begrüßen wir ausdrücklich.

Dagegen sehen wir – anders als der Gesetzentwurf – keinen Regelungsbedarf im Bereich der Telemedien des NRW-Lokalfunks. Das Ziel der Landesregierung, eine moderne, zeitgemäße Antwort auf die veränderten Rahmenbedingungen in einer digitalen Gesellschaft zu geben, sehen wir mit einer Neuregelung wie in §§ 52, 53 LMG nicht als erfüllt, wenn nicht sogar konterkariert.

Der Initiative einer „Stiftung Vielfalt und Partizipation“, deren Grundlagen sich im Gesetzentwurf finden, stehen wir kritisch, aber konstruktiv gegenüber. Die inhaltliche Ausrichtung der Stiftung soll zwar in die Autonomie der LfM und nicht des Gesetzgebers fallen, so dass sich konkrete inhaltliche Ausführungen an dieser Stelle eigentlich erübrigen, dennoch ist es uns ein wichtiges Anliegen, zu betonen, dass eine solche Stiftung die Unabhängigkeit des Journalismus und der ihn tragenden Medien wahren und die Stiftung ihre Tätigkeit zwingend wettbewerbsneutral ausrichten muss.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt zu dem Gesetzentwurf Stellung:

1) § 10 Abs. 2 LMG-E: Deckelung der UKW-Frequenzen des öffentlich-rechtlichen Hörfunks wird begrüßt

Die Landesregierung sieht den Grundversorgungsauftrag von WDR und Deutschlandradio derzeit als erfüllt an und will künftig vorrangig den privaten Hörfunk in NRW mit freien UKW-Kapazitäten stärken. Diese Gesetzesänderung begrüßen wir ausdrücklich. Seit langem haben wir die im Vergleich zum NRW-Lokalfunk üppige Frequenzversorgung des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks kritisiert. Die nun vorgeschlagene Deckelung zementiert zwar die Frequenzüberversorgung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dennoch verstehen wir dies als begrüßenswerten ersten Versuch, dem erheblichen Ungleichgewicht bei der Signalverbreitung im dualen System künftig von politischer Seite entgegenzutreten.

2) § 10 Abs. 3 LMG-E: Anhebung der Zuordnungsfristen auf 20 Jahre

Zuordnungs- und Zuweisungsfristen sollten auch in Zukunft aufeinander abgestimmt sein. Die Anhebung der Zuweisungsdauer (im Verlängerungsfall) auf zehn Jahre gem. § 17 Abs. 2 LMG-E korrespondiert, wie die LfM bereits im Vorfeld richtig angemerkt hat, nicht mit der bestehenden Zuordnungsdauer von 15 Jahren. Hier erscheint eine Harmonisierung sinnvoll.

3) § 14 Abs. 1 LMG-E: Eindeutige Festlegung auf Versorgung mit *einem* lokalen Hörfunkprogramm

Die Landesmedienanstalt soll künftig auf Grundlage der Prioritätenliste in § 14 Abs. 1 LMG-E bestimmen, welchem der dort genannten Angebote freie Übertragungskapazitäten zur Verfügung gestellt werden sollen. Eine flächendeckende Versorgung mit lokalem Hörfunk ist danach prioritär sicherzustellen, die Versorgung mit einem analogen landesweiten Hörfunkprogramm sowie die Versorgung mit Hochschulsendungen stehen an zweiter bzw. dritter Position.

Wir schlagen vor, Priorität 1 wie folgt zu präzisieren:

„die Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit *einem* lokalen Hörfunkprogramm je Verbreitungsgebiet iSd. § 54 Abs. 2“

Diese Schärfung des Wortlautes beugt Missverständnissen bei der Bewertung der aktuellen Rechtslage vor. Ziel des Gesetzgebers ist es, einen starken flächendeckenden lokalen Hörfunk in NRW zu gewährleisten, indem Verbreitungskapazitäten für jeweils ein lokales Hörfunkprogramm pro Verbreitungsgebiet vorrangig zur Verfügung stehen sollen. Etwaige lokale Wettbewerbsprogramme (zweite Veranstaltergemeinschaft) sind zwar grundsätzlich rechtlich möglich und in einzelnen Ballungsräumen wirtschaftlich ggf. sogar attraktiv, allerdings würde eine vorrangige Berücksichtigung dieser Programme bei der Frequenzzuweisung zur Schwächung bestehender Programme insbesondere in der Fläche führen und damit das eigentliche gesetzgeberische Ziel eines flächendeckenden Lokalfunks konterkarieren.

4) § 14 Abs. 2 LMG-E: Anreizregulierung – die große Unbekannte

Bei einer Auswahlentscheidung über die Zuweisung einer Übertragungskapazität an einen Anbieter soll die LfM künftig dem Gedanken der Anreizregulierung Rechnung tragen, verbunden mit der Satzungsermächtigung, Vielfaltskriterien festzulegen. Der Gesetzentwurf will hiermit „ein möglichst hohes Maß an ausgewogener Vielfalt bei Inhalt und Angeboten“ erreichen.

Das Konzept der Anreizregulierung ist in erster Linie im Zusammenhang mit der bundesweiten TV-Regulierung diskutiert worden. Der Gesetzentwurf überträgt dieses nun generell auf Auswahlentscheidungen im Zuweisungsverfahren, ohne den Begriff „Anreizregulierung“ gesetzlich näher zu umschreiben. Es ist fraglich, ob allein der Verweis auf das Satzungsrecht der LfM an dieser Stelle genügend ist oder ob das Gesetz nicht selbst Kriterien zur Anreizregulierung vorgeben muss.

5) § 18 Abs. 1 LMG-E: Erweiterung der Must-Carry-Regelungen

Ergänzend zum Vorrang bei der Zuweisung von terrestrischen Frequenzen in § 14 Abs. 1 sprechen wir für einen must-carry-Status des analogen landesweiten Hörfunkprogramms im analogen Kabelnetz aus (§ 18 Abs. 1 LMG). Gleiches gilt für die Belegung von digitalen Kabelanlagen (§ 21).

Im digitalen Kabel sollte zudem ein must-carry-Status für die Programme des NRW-Lokalfunk aufgenommen werden. Im analogen Kabelnetz existiert für den Lokalfunk ein solcher Vorrang bereits (18 Abs. 1 LMG).

6) § 27 LMG-E: Digitalisierungsförderung muss Belange des Lokalfunks berücksichtigen

Die LfM unterstützt und begleitet die Umstellung der analogen auf die digitale Übertragung sowie die Einführung neuer digitaler Übertragungstechniken. Gem. § 27 Abs. 1 Satz 3 LMG-E soll dies insbesondere künftig für den Ausbau von digital terrestrisch verbreiteten Hörfunkangeboten gelten. Die an dieser Stelle bislang explizit erwähnte Förderung von Webradio soll entfallen.

Vorweg ist festzustellen: Flächendeckender und hierzulande tief in der Bevölkerung verwurzelter Verbreitungsweg des Hörfunks ist UKW. Es ist nicht zuletzt im Interesse des Hörers, diesen bewährten Verbreitungsweg politisch zu stützen und nicht durch voreilige Abschaltdebatten o.ä. in Frage zu stellen.

DABplus bietet für die NRW-Hörfunklandschaft derzeit keine adäquate Alternative. So ist es nicht möglich, den NRW-Lokalfunk über DABplus Multiplexe in seiner derzeitigen lokalen Vielfalt abzubilden. Darüber hinaus bestehen weitere neue digitale Verbreitungsformen für den Hörfunk, wie das Webradio oder RadioDNS bzw. Smart-Radio, ein digital ergänztes UKW-Produkt.

Angesichts dessen sollte auf eine gesetzliche Konkretisierung der Förderung eines bestimmten Verbreitungsweges, wie in § 27 Abs. 1 Satz 3 LMG-E vorgenommen, verzichtet werden.

In Bezug auf die Digitalisierung des Kabels, die mit der Neuregelung in § 27 Abs. 3 LMG-E vorangetrieben werden soll, ist festzustellen, dass digitale Kabelmultiplexe weiterhin nur eine landesweite Verbreitung ermöglichen. Für lokale Hörfunkprogramme ist dieser Verbreitungsweg

derzeit keine wirtschaftliche Alternative. Die Interessen des lokalen Hörfunks und seiner Hörer müssen bei den switch-over-Plänen Berücksichtigung finden.

7) § 33 Abs. 3 LMG-E: Große bundesweite TV-Senderketten dürfen keinen landesweiten Rundfunk veranstalten

Ein Unternehmen, das mit ihm zurechenbaren Programmen im Durchschnitt eines Jahres im Fernsehen bundesweit einen Zuschaueranteil von mindestens 15 % erreicht, darf sich gem. § 33 Abs. 3 LMG-E an Rundfunkveranstaltern nur mit weniger als 25 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile beteiligen. Der Gesetzentwurf hat die Zuschaueranteilsgrenze von aktuell 20 % auf 15 % abgesenkt.

Diese Neuregelung begrüßen wir ausdrücklich vor dem Hintergrund der Ankündigung bundesweiter TV-Veranstalter, mittels landesweiter Rundfunklizenzen in verschiedenen Bundesländern landesweite bzw. regionale Werbung in bundesweiten Programmen zu verbreiten.

Der Gesetzentwurf setzt damit ein Zeichen gegen solche Bestrebungen, die dem Land keinen programmlichen Vielfaltsgewinn brächten; die lokalen und regionalen Medien jedoch in ihren Finanzierungsgrundlagen erheblich schädigten.

Der Gesetzgeber hat im Jahr 2002 im Interesse der Sicherung der Meinungsvielfalt die Beteiligungsmöglichkeiten der großen TV-Unternehmensgruppen mit einem Zuschaueranteil von über 20 Prozent an Rundfunkangeboten in NRW auf 25 Prozent begrenzt. Damals ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass eine Zuschaueranteilsquote von 20 Prozent ausreiche, um die großen bundesweiten TV-Unternehmensgruppen an einem Markteintritt zu hindern. Die Zuschaueranteile der Pro7Sat1-Gruppe sind allerdings kürzlich unter 20%-Schwelle gesunken. Nichtsdestotrotz bleibt die TV-Gruppe zweitgrößte Veranstalterin von TV-Programmen bundesweit und entsprechend dominierend. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht daher nach wie vor. Eine Anpassung der Zuschaueranteilsschwelle in § 33 Abs. 3 ist konsequent.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir auch die Neuregelung in § 4 Abs. 2 LMG-E, der strengere inhaltliche Anforderungen an landesweite, regionale oder lokale Rundfunkprogramme enthält und damit beispielsweise die landesweite Lizenzierung von bundesweiten Programmen mit regionalen Werbeinhalten ausschließt.

8) §§ 40f. LMG-E: Digitale Bürgermedienplattform berücksichtigt Nutzerinteresse, Bürgerfunk ist häufig Abschaltfaktor

Der Arbeitsentwurf überträgt den Bürgerfunk in das digitale Zeitalter. Die LfM wird in § 40 c Abs. 2 LMG-E ermächtigt, eine Bürgermedienplattform im Internet aufzubauen. Darüber hinaus werden die gesetzlichen Grundlagen für ein im digitalen Kabel verbreiteten landesweiten Lehr- und

Lernhörfunksender nach dem Vorbild von ‚nrwision‘ geschaffen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

Ein konsequenter Schritt wäre es nun, den Bürgerfunk ausschließlich über diese Bürgermedienplattform zu verbreiten.

Das Internet bietet ein hohes Maß an Partizipationspotential und vielfältige Möglichkeiten der Interaktivität zwischen Bürgern als Produzenten und Bürgern als Nutzern. Die Idee der Bürgermedien findet auf einer zentralen Internetplattform ihre Vollendung. Bürgermedien als Fremdkörper in einem konsequent formatierten Rundfunkprogramm sollten dagegen als überholtes Modell der Vergangenheit angehören. Der interessierte Hörer wird diese Beiträge künftig auch im Internet finden, der nicht interessierte Hörer wird dagegen künftig nicht mehr den Sender wechseln müssen. Damit wäre den Produzenten des Bürgerfunks wie auch dem Lokalfunk geholfen.

Im Übrigen lehnen wir die Änderung in § 40 a Abs. 5 LMG-E ab, wonach der Bürgerfunk künftig von den gesetzlichen Sendezeitvorgaben (Lage/Dauer) im Einvernehmen mit der VG abweichen darf.

9) §§ 52, 53 LMG-E: Telemedienauftrag der VG wird kritisch bewertet

Die Veranstaltergemeinschaften sollen künftig die alleinige Verantwortung für das programmbegleitende Telemedienangebot tragen. Zugleich sollen sie verpflichtet werden, die Programmgrundsätze des § 53 Abs. 1 Satz 1- 4 LMG auch in den Telemedien zu achten, d.h. das Angebot muss u.a. wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung enthalten. Die BG darf auf den Inhalt des programmbegleitenden Telemedienangebots keinen Einfluss ausüben (§ 52 Abs. 1 LMG-E).

Der Gesetzentwurf überträgt die Grundsätze des rundfunkrechtlichen „Zwei-Säulen-Modells“ auf den Bereich der Telemedien. Das ist Regulierung nach altem Muster und nicht mehr angemessen im Bereich einer nahezu grenzenlosen Welt des Internets. Die regulatorischen Anforderungen des Rundfunkstaatsvertrages an Telemedien liegen nicht ohne Grund deutlich unterhalb des durch die Ausgestaltungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägten Rundfunkrechts. Strenge Programmanforderungen sowie ein Anmelde- oder Zulassungserfordernis bestehen für Telemedienangebote nicht.

Indem der Gesetzentwurf beabsichtigt, programmbegleitende Telemedienangebote des Lokalfunks unter das Regime des Zwei-Säulen-Modells zu stellen, einer vor rund 25 Jahren entwickelten privaten Rundfunkordnung für NRW, scheint er die unterschiedliche Rechtslage im

Rundfunk- sowie im Telemedienbereich außer Acht zu lassen. Für die Betriebs- und Servicegesellschaften des Lokalfunks bedeutet der vorliegende Vorschlag, dass ihnen der Zugang zu programmbegleitenden Telemedienangeboten entgegen der rundfunkstaatsvertraglich fixierten Zugangsfreiheit verschlossen wird. Überdies werden die Betriebsgesellschaften zur Finanzierung von Telemedienangeboten herangezogen, für die strenge gesetzliche Programmgrundsätze des Hörfunkprogramms Anwendung finden sollen (§ 53 LMG-E). Mit welcher verfassungsrechtlichen Grundlage ein privates Rundfunkunternehmen oder eine VG im Internet zur ausgewogenen Berichterstattung und zu bestimmten Qualitätsstandards verpflichtet werden kann, bleibt fraglich.

Abgesehen von dieser grundsätzlichen Kritik ist zu begrüßen, dass die Begründung des Gesetzentwurfes einschränkende Auslegungshinweise zu § 52 Abs. 1 LMG-E enthält. Die VG ist danach ausschließlich verantwortlich für Telemedieninhalte, die das lineare Programmangebot der VG darstellen, auf dieses verweisen oder dieses ergänzen. Zudem müssen diese Telemedieninhalte im sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zum lokalen Hörfunkprogramm stehen.

Diese Einschränkung ist u.a. im Hinblick auf die Refinanzierung der lokalen Internetauftritte wichtig. Angesichts der geringen Reichweite und Erlöse - ein Großteil der Lokalsenderangebote verzeichnet weniger als 10.000 Unique User pro Monat, große Sender wie Radio Köln und Antenne Düsseldorf zwischen 30.000 und 50.000 Unique User – müssen bei der Gestaltung der Angebote auch Synergien mit anderen Angeboten und Sendern genutzt werden können. Ein ausschließlich in lokaler Verantwortung erstelltes Telemedienangebot wäre nicht refinanzierbar und auch nicht nutzerattraktiv. Online-Angebote von lokalen Hörfunksendern müssen neben den lokalen programmbegleitenden Inhalten ergänzende Inhalte bieten, um die Verweildauer auf den Seiten zu steigern. Um dies mit den beschränkt zur Verfügung stehenden Ressourcen zu gewährleisten, haben die Betrieb- und Servicegesellschaften über die Jahre entsprechende Strukturen geschaffen. Eine weitreichende Verlagerung dieser Zuständigkeiten zugunsten dezentraler lokaler Verantwortlichkeiten würde diese Strukturen und damit die Refinanzierbarkeit des gesamten Telemedienangebotes in Frage stellen.

Sollte der Landtag sich am Ende für eine Telemedienzuständigkeit der VG nach Muster des Gesetzentwurfes entscheiden, so bitten wir im Übrigen um gesetzliche Klarstellung, dass sich die aus in § 52 Abs. 1 LMG-E ergebende Verantwortung der VG nicht auf die kommerziellen Inhalte, die Vermarktung sowie die technische Verbreitung der programmbegleitenden Telemedienangebote bezieht. Diese Funktionenteilung ist dem „Zwei-Säulen-Modell“ immanent und daher der Vollständigkeit halber auch auf eine Neuregelung wie der in § 52 Abs. 1 Satz 4 LMG-E anzuwenden.

10) § 55 Abs. 1 LMG – Absenkung der gesetzlichen Mindestsendezzeiten des lokalen Hörfunks

Die Dauer des lokalen Hörfunkprogramms beträgt gem. § 55 Abs. 1 LMG mindestens acht Stunden. Angesichts der deutlich geringeren Hörfunknutzung am Wochenende regen wir an, auf eine gesetzliche vorgegebene Mindestprogrammdauer am Wochenende künftig gänzlich zu verzichten und es den Veranstaltern zu überlassen, über die Dauer des Wochenendprogramms zu entscheiden.

11) § 59 Abs. 3 LMG-E: richtiger Schritt angesichts der schwierigen kommunalen Haushaltslage

Gem. § 59 Abs. 3 Satz 1 LMG-E „sollen“ (aktuell: „dürfen“) örtliche Verlage künftig nicht mehr als 75 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an der jeweiligen BG besitzen. Die Neuregelung ist zu begrüßen, da sie insbesondere in Regionen, in denen die kommunalen Gesellschafter der Betriebsgesellschaft wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, ihre Gesellschafterpflichten zu erfüllen, eine Übernahme der kommunalen Anteile durch die Verlage ermöglichen. Dies dient dem wirtschaftlichen Erhalt des Lokalfunks.

12) § 62 Abs. 4 LMG-E: Kooptierte VG-Mitglieder sollte unverändert bleiben

Die Zahl der kooptierten VG-Mitglieder soll in § 62 Abs. 4 LMG-E von zwei auf vier angehoben werden. Die Gesamtzahl der VG-Mitglieder erhöht sich damit auf 22 Mitglieder.

Wir halten es für ratsam, durch eine Ergänzung in § 62 Abs. 4 LMG-E sicherzustellen, dass nur solche natürliche Personen zu kooptierten Mitgliedern gewählt werden dürfen, die nicht zuvor bereits Mitglied der VG nach § 62 Abs. 1 und 3 LMG waren. Dies dient der regelmäßigen Erneuerung der VG-Zusammensetzung – ein in § 63 Abs. 3 LMG normiertes gesetzliches Ziel.

13) § 84 Abs. 3 LMG-E: Einrichtungsrundfunk muss werbefrei bleiben

Für Sendungen in Einrichtungen gilt aktuell ein Werbe-, Sponsoring- und Teleshopping-Verbot. In § 84 Abs. 3 LMG-E wird dieses Verbot nun aufgehoben.

Zum Schutz des NRW-Lokalfunks sprechen wir uns gegen ein Wegfall des Werbe-, Sponsoring- und Teleshopping-Verbots im Einrichtungsrundfunk aus. In der Vergangenheit haben Veranstalter von Einrichtungsrundfunk das einfache Zulassungsverfahren genutzt, um lokalfunkähnliche Angebote mit großzügigem „Overspill“ über die Grenzen der Einrichtung hinweg in Wettbewerb zum Lokalfunk auszustrahlen. Eine zulässige Werbefinanzierung dieser Angebote würde nur zu einer Verschärfung eines solchen, gesetzlich unerwünschten Effektes führen.

14) § 88 Abs. 8 LMG-E: Stiftung muss Unabhängigkeit des Journalismus achten und wettbewerbsneutral agieren

Der LfM wird in § 88 Abs. 8 LMG-E die Aufgabe zugewiesen, Vielfalt und Partizipation, insbesondere regionale und lokale Belange zu fördern und hierzu eine Gesellschaft zu gründen, eine Stiftung „Vielfalt und Partizipation“, an der sich auch Dritte beteiligen können.

Mit dieser Stiftungsinitiative will die Landespolitik auf den aktuellen Transformationsprozess in der Medienlandschaft reagieren und einen Beitrag zum Erhalt eines flächendeckenden lokalen Journalismus leisten. In der Vergangenheit haben wir bereits an verschiedenen Stellen unsere Skepsis gegenüber einer solchen Initiative zum Ausdruck gebracht. Unserer Ansicht nach sind staatliche Subventionen gleich welcher Art nicht das politische Mittel der Wahl, um Medien den nötigen Rückenwind im laufenden Transformationsprozess zu geben. Vielmehr erwarten private Medienanbieter, wie lokale Tageszeitungsverlage, in dieser Situation von der Politik die nötigen politischen Rahmenbedingungen, um unabhängigen und wirtschaftlich tragfähigen Journalismus erhalten zu können. Jegliche Form von staatlicher Subventionierung schafft dagegen wirtschaftliche und politische Anhängigkeiten, die mit dem Konzept freier Medien nicht im Einklang stehen.

Dass der Gesetzentwurf die Stiftung nun in die Hände der LfM legt ist vor dem Hintergrund einer möglichst staatsfernen Ausgestaltung zu begrüßen - ändert aber nichts an den vorstehenden grundsätzlichen Bedenken.

Von der LfM erwarten wir nun eine Ausgestaltung der Stiftungs idee, die die Unabhängigkeit des Journalismus und der ihn tragenden Medien wahrt und die wettbewerbsneutral angelegt ist. Exemplarisch in der Gesetzesbegründung genannte Maßnahmen, wie die Vergabe von Researchstipendien oder der Aufbau einer Publikationsplattform für digitale Inhalte sind gemessen an diesen Anforderungen besonders sensibel. Die Entscheidung, welches Thema mit Hilfe eines Stipendiums besonders gründlich recherchiert werden soll, muss absolut staatsfern getroffen werden. Eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Online-Zeitung – wie sie eine Publikationsplattform darstellen kann – wäre ein Eingriff in den bestehenden Wettbewerb der Online-Medien.

Gerne erläutert der Rechtsunterzeichnende in der kommenden Anhörung unsere Positionen und steht Ihnen für Nachfragen zur Verfügung.

Düsseldorf, den 29. April 2014

gez. Dr. Benedikt Hüffer
Verband der Betriebsgesellschaften
Nordrhein-Westfalen e.V.

gez. Christian DuMont Schütte
Zeitungsverlegerverband Nordrhein-
Westfalen e.V.