



**ZEITUNGSVERLEGERVERBAND
NORDRHEIN-WESTFALEN**



**VERBAND DER
BETRIEBSGESELLSCHAFTEN
NORDRHEIN-WESTFALEN**

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I 1/ A12

Per E-Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3228**

A12

17. November 2015

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf des 15. Rundfunkänderungsgesetzes -
Anhörung A 12 am 24. November 2015**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Zeitungsvlegerverband NRW sowie der Verband der Betriebsgesellschaften NRW danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf der Landesregierung.

Der Zeitungsvlegerverband Nordrhein-Westfalen e. V. (ZVNRW) vertritt die Interessen von 40 nordrhein-westfälischen Zeitungsvlegern. Diese geben gegenwärtig insgesamt 41 Tageszeitungen heraus. Die verkaufte Auflage der Zeitungen beträgt im 2. Quartal 2015 etwa 2,7 Mio. Exemplare. Zu den Aufgaben des Verbandes gehören insbesondere die Wahrung der unabhängigen demokratischen Presse und die Vertretung ideeller und wirtschaftlicher Belange der Zeitungsvlege gegenüber Politik, Staat und Gesellschaft.

Der Verband der Betriebsgesellschaften in Nordrhein-Westfalen e.V. (BGNRW) vertritt die Interessen von 43 Betriebsgesellschaften des nordrhein-westfälischen Lokalfunks. Der Lokalfunk ist auf der Grundlage des Landesrundfunkgesetzes NW nach dem sogenannten "Zwei-Säulen-Modell" organisiert. In diesem Modell stellt die Betriebsgesellschaft jeweils die eine Säule jedes Lokalradioprogramms. Sie ist im Wesentlichen für die finanzielle Ausstattung und die Technik zuständig. Die inhaltliche Programmverantwortung liegt bei der anderen Säule, der Veranstaltergemeinschaft. Die aktuelle Reichweite des Lokalfunks beträgt 1,642 Mio. Hörer in der durchschnittlichen Stunde von 6.00 bis 18.00 Uhr, Montag bis Samstag.

Der vorliegende Entwurf eines neuen WDR-Gesetzes konzentriert sich im Wesentlichen auf die Neustrukturierung der Arbeit der Gremien. Fragen des Programm- und

Telemedienauftrages sowie der Werbung in den WDR-Hörfunkprogrammen, wie wir sie in unserer Stellungnahme zum Konsultationsverfahren der Staatskanzlei aufgeworfen haben, sind von der Landesregierung im vorliegenden Entwurf leider nicht aufgegriffen worden.

Es ist indes Aufgabe des Gesetzgebers, Berechtigung und Aufgabenspektrum eines mit öffentlichen Beiträgen finanzierten Rundfunkmodells regelmäßig zu überprüfen. Ein solches Modell findet nur dort seine Berechtigung, wo es einen Mehrwert bietet, den private Medienangebote der Zeitungsverlage bzw. der private Hörfunkveranstalter nicht erfüllen können. Ein „more of the same“ wie bereits die Bundestags-Enquetekommission und auch ein vielbeachtetes Gutachten des Bundesfinanzministeriums festgestellt haben, kann und darf nicht Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein.

Im Folgenden gehen wir auf den Auftrag, aber auch auf unsere zentrale Forderung nach einer Werbebeschränkung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks sowie auf die Gremienzusammensetzung und die Kooperationen des WDR ein.

1. Auftrag des WDR im digitalen Zeitalter

a) Telemedienauftrag:

Dem WDR ist es gestattet, Telemedien nur in einem gesetzlich beschränkten Umfang anzubieten. Telemedienangebote ohne konkreten Bezug zu einer Sendung dürfen nicht-presseähnlich sein und müssen zuvor einen Drei-Stufen-Test des WDR-Rundfunkrates durchlaufen haben. Dieser Test soll insbesondere publizistische und marktliche Auswirkungen des Angebots untersuchen mit dem Ziel, Wettbewerbsverzerrungen durch beitragsfinanzierte Angebote zu verhindern. Hierzu hat sich die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission im sog. Beihilfekompromiss vor fünf Jahren verpflichtet. Gleiches gilt für das Werbe- und Sponsoringverbot in öffentlich-rechtlichen Telemedien, das Verbot lokaler flächendeckender Berichterstattung sowie die unzulässigen Angebote auf der sog. Negativliste.

Bei aller Kritik, die die Verlegerverbände und der private Rundfunk seinerzeit an der zum Teil ungenügenden Umsetzung des Beihilfekompromisses im Rundfunkstaatsvertrag sowie der mangelhaften Test-Verfahren der Rundfunkräte geäußert haben, halten wir jedenfalls Bestrebungen in Richtung einer Aufweichung dieser gesetzlichen Beschränkungen für inakzeptabel. In diese Richtung geht u. a. der WDR-Rundfunkrat in seiner Stellungnahme vom 19. Februar 2015 zum Konsultationsverfahren der Staatskanzlei, wenn er fordert, den Drei-Stufen-Test als Regelfall abzuschaffen. Auch der Beschluss der Ministerpräsidenten zum Jugend-Online-Angebot von ARD und ZDF unter Umgehung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens, können wir nur auf das Schärfste kritisieren. Solche Vorschläge und Beschlüsse stehen nicht in Einklang mit dem EU-Beihilfekompromiss.

Wir halten es vielmehr für angezeigt, den aktuellen Telemedienauftrag und die hierzu vorgesehenen Umsetzungs- und Kontrollverfahren dahingehend zu überprüfen, ob sie tatsächlich den beihilferechtlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügen.

Eine grundsätzliche Überprüfung der rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen zum Telemedienauftrag wäre auch im Sinne des Beitragszahlers, dem es nicht zumutbar ist, Pflichtbeiträge für Angebote zu zahlen, die für ihn an anderer Stelle in entsprechender oder besserer Qualität erhältlich sind.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf die textlastigen Telemedienangebote des WDR bzw. des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Allgemeinen. Im Gegensatz zum geschlossenen Rundfunksystem ist im Internet ein großer Markt an vielfältigen Medienangeboten entstanden. Allein mehr als 1000 auch mobil empfangbare Onlinedienste bietet die deutsche Presse derzeit an. Öffentlich-rechtliche Textangebote sind hier zur Vielfaltssicherung, als „Leuchttürme“ oder „Glaubwürdigkeitsinseln“ nicht erforderlich. Vielmehr besteht die Gefahr, dass diese mittel- und langfristig vielfaltsbeschränkend wirken, da es freien, privatrechtlich finanzierten Angeboten angesichts der vermeintlich kostenfreien öffentlich-rechtlichen Konkurrenz erschwert wird, eine Bezahlkultur für Qualitätsinhalte zu etablieren. Trotz des Verbotes presseähnlicher Angebote findet sich aber weiterhin auf WDR.de ein textlastiges Angebot ohne Bezug zu konkreten Sendungen (u. a. in der Rubrik „Aktuell“, „Ratgeber“ etc.).

Darüber hinaus ist festzustellen, dass der WDR in den vergangenen Jahren sein Telemedienangebot erweitern konnte, ohne dass der Rundfunkrat dies im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests genehmigt hat. Dies lässt Zweifel an der Effektivität des Verfahrens aufkommen. Zu nennen ist exemplarisch der auf verschiedenen social-media-Plattformen verbreitete neue Nachrichtenkanal „3sechzig“ des WDR.

Auch neue Online-Ratgeberportale der Vermarktungstochter WDR-mediagroup wie „www.drinnen-und-draußen.de“ oder „rat-und-tat.de“ sind u. a. mit Blick auf das Online-Werbeverbot des WDR kritisch zu würdigen. Die Portale, auf welchen beitragsfinanzierte Bewegtbildinhalte abrufbar sind, werden kommerziell durch die WDR-mediagroup laut Unternehmenshomepage mit Werbebannern, In-Stream-Werbung etc. vermarktet. Es liegt daher die Frage nahe, ob mit solchen Angeboten gegen das Verbot von Werbung und Sponsoring in Telemedien verstoßen bzw. ob damit ein vom Gesetzgeber näher zu untersuchender Umgehungstatbestand zum Online-Werbeverbot geschaffen wird.

b) Programmauftrag:

Schon 2007 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Gebührenurteil gemahnt, einer „Erosion der Identifizierbarkeit“ der öffentlich-rechtlichen Programme entgegenzuwirken. Diese auf dem Subsidiaritätsprinzip basierende Mahnung bedeutet, dass für öffentlich-rechtliche Aktivitäten überall dort kein Raum ist, wo privatwirtschaftliche Angebote existieren. Vielmehr sollen durch öffentlich-rechtliche Aktivitäten ausschließlich jene Lücken geschlossen werden, die gerade aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit von privatwirtschaftlichen Programmen gelassen werden.

Insbesondere im NRW-Radiomarkt ist ein gegenteiliges Verhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deutlich zu beobachten. Durch die konsequente Formatierung der Popwellen 1Live und WDR2 sind diese Programme von privaten Anbietern kaum

noch zu unterscheiden. Dies fällt ganz besonders in den Erhebungszeiträumen der für den Werbemarkt entscheidenden Quoten durch die MA (Media Analyse) auf. Zu diesen Zeiten intensiviert die komplette Flotte der werbeführenden öffentlich-rechtlichen Sender ihre On Air Promotions: zum Beispiel 1Live mit „Stufen zum Glück“, WDR 2 mit der Programmaktion „WDR 2 für eine Stadt“ und WDR 4 mit einem Südafrika-Reisegewinnspiel. Solche Aktionen werden in den MA-Zeiträumen regelmäßig crossmedial z. B. mit Plakataktionen unterstützt. Dieses Gebaren dient ausschließlich der maximalen Ausschöpfung der Quote, insbesondere in der werberelevanten Zielgruppe der 14–49-Jährigen und damit einer Verstärkung der Dominanz im Werbemarkt, nicht aber der Erfüllung des Programmauftrags.

In den Popwellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird die Programmformatierung zudem mit zunehmender Intensität durch Musikforschung unterstützt. Dies führt dazu, dass man auf der einen Seite immer weniger unbekannte Talente im Programm spielt, sondern sich komplett der Adressierung genau des gleichen Mainstreams verschreibt, den der privatwirtschaftliche Rundfunk als größtmögliche Basis seiner Vermarktung von jeher im Blick hat. Die Folge ist, dass sowohl die Popwellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, als auch die Privatsender wie der Lokalfunk in Nordrhein-Westfalen, die immer gleichen Titel spielen. Hier wird „more of the same“ für jeden Interessierten hörbar.

Gerade in den hörerstärksten Stunden am Morgen ab 08:00 findet zudem im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine zunehmend zu beobachtende Entwertung statt. Stattdessen werden zu dieser Zeit zunehmende Musikflächen platziert, um eine Verweildauer der Hörer zu erhöhen und wiederum die Vermarktbarkeit des Programms zu steigern. Auch dies ist von privaten, durchformatierten Angeboten bekannt. Dem Anspruch des Bundesverfassungsgerichts, im Sinne der Subsidiarität Lücken zu schließen und z. B. gerade am Morgen das gesteigerte Informationsbedürfnis eines Teils der Bevölkerung zu stillen, wird diese Art der Programmgestaltung in keiner Weise gerecht.

Ganz im Gegenteil: durch die Adaption privatwirtschaftlicher Programmschemata mit dem Ziel, den Privatsendern – hier dem Lokalfunk – Marktanteile auf dem Werbemarkt abzunehmen, verstößt der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nur gegen die o. g. Mahnung aus dem 2007er Verfassungsurteil, programmliche Lücken zu füllen und so Vielfalt zu sichern, sondern handelt exakt mit gegenteiliger Zielrichtung: durch die klare Orientierung insbesondere der öffentlich-rechtlichen Popwellen an den Regeln des Werbemarktes entzieht der öffentlich-rechtliche Rundfunk den privatrechtlichen Sendern systematisch und nachhaltig die Finanzierungsgrundlage. Dies gefährdet genau die Vielfalt, die oberstes Ziel aller Medienpolitik und Grundlage der o. g. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist.

2. Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Der Verband der Betriebsgesellschaften und der ZVNRW begrüßen ausdrücklich, dass in NRW parteiübergreifend Werbung und Sponsoring in Hörfunkprogrammen des WDR in Frage gestellt werden.

Eine bundeseinheitliche Regelung zur stärkeren Beschränkung von Hörfunkwerbung ist leider angesichts des Widerstands einzelner Bundesländer in weite Ferne gerückt, wenn nicht sogar gänzlich aussichtslos. Nordrhein-Westfalen hat nun im Rahmen dieser Novelle die Gelegenheit, ein wichtiges Zeichen für mehr Qualität und weniger Kommerzialisierung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk, sowie für fairen Wettbewerb im dualen Rundfunksystem zu setzen.

Wir sprechen uns daher nachdrücklich dafür aus, im WDR-Gesetz (§ 6a) Hörfunkwerbung auf max. 60 Minuten pro Werktag und ohne Verrechnungszeiträume in ausschließlich einem werbeführenden Hörfunkprogramm sowie auf nationale Spots begrenzen. Eine ähnliche Regelung hat sich im Gebiet des NDR seit Jahrzehnten bewährt.

Die Beschränkung hätte positive Effekte auf die Finanzierungsgrundlagen des lokalen Hörfunks in NRW und somit auf die lokale publizistische Vielfalt. Die 45 lokalen Hörfunksender und das Rahmenprogramm von radio NRW finanzieren sich nahezu ausschließlich über lokale und nationale Radiowerbung und produzieren mit rund 1000 Mitarbeitern ein lokal verortetes Programm, das in Deutschland seinesgleichen sucht.

Diese Finanzierungsgrundlage gerät jedoch zunehmend in eine bedrohliche Schiefelage. Nicht zuletzt rührt diese aus der ungleichen Wettbewerbssituation zwischen Lokalfunk und WDR auf dem Werbemarkt.

Denn dem Lokalfunk steht dort ein übermächtiger WDR-Hörfunk gegenüber, der aufgrund sicherer Zwangsbeitragsfinanzierung in seiner Preispolitik unabhängig von wirtschaftlichen Zwängen mit seinen drei werbeführenden Wellen 1Live, WDR 2 und WDR 4 im Markt agieren kann. Dies wird u.a. deutlich in der Preispolitik der Werbekombinationen 'WDR-Best-of-14-49' und 'WDR Best of', die trotz Marktführerschaft Werbepreise nur unzureichend entwickeln und damit signifikant unter den Preisen des NRW-Lokalfunks liegen. Hinzu kommt, dass die WDR-Programme im Wettbewerb mit dem Lokalfunk um den Werbekunden immer 'privater' in ihrer Anmutung werden, wie bereits oben dargestellt. Im Unterschied zum Lokalfunk verfügt der WDR jedoch über gebührenfinanzierte und gesetzlich gesicherte Ressourcen auch bei der Frequenzversorgung und hat so die Möglichkeit, die verschiedenen Alterssegmente seiner Hörer über seine drei werbeführenden Wellen differenziert zu adressieren (Flottenstrategie).

Eine deutliche Begrenzung der Hörfunkwerbung hätte zur Folge, dass der WDR sich künftig stärker auf die Umsetzung seines gesetzlichen Auftrages im Hörfunkprogramm als auf dessen kommerziellen Erfolg konzentrieren kann. Dies wäre für beide Seiten des dualen Rundfunksystems ein Gewinn. Zu diesem Schluss kommt auch ein im Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erstelltes Gutachten zur Gebührenfinanzierung aus dem Jahr 2010. Der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Paul Kirchhof fordert darin eine Überprüfung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Werbung und Sponsoring. Wörtlich: „Eine Finanzierung außerhalb des Abgabenrechts begründet die Gefahr, dass das Rundfunkprogramm zunehmend auf Massenattraktivität ausgerichtet wird und damit eine Erosion der Identifizierbarkeit öffentlich-rechtlicher Programme droht.“

Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass insbesondere angesichts der erheblichen Mehrerträge aus dem Rundfunkbeitrag ausreichend finanzieller Spielraum im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem besteht, um die geforderte Werbebeschränkung ohne Erhöhung des Beitragssatzes finanziell kompensieren zu können.

Zudem berücksichtigt unser Vorschlag einer Werbebeschränkung im WDR-Hörfunk die Belange der Werbekunden, denen es so auch künftig möglich sein wird, im öffentlich-rechtlichen Hörfunk werben zu können.

Im Übrigen sollte die Praxis des WDR im Bereich der off-Air Promotion (z.B. 1Live Krone) und des Sponsorings auf den Prüfstand des Gesetzgebers gestellt werden.

3. Zusammensetzung des Rundfunkrates

Die Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrates sollte stärker Gruppen mit einschlägigen Marktkenntnissen berücksichtigen, um in Zukunft ein zusätzliches Augenmerk auf faires Marktgebaren zu legen und so eine Gefährdung der Medienvielfalt zu vermeiden. Daher sollte dem WDR-Rundfunkrat auch ein Vertreter der nordrhein-westfälischen Zeitungsverlage angehören, wie dies in der LfM-Medienkommission bereits seit Jahren üblich ist.

4. Kooperationen von WDR und privaten Unternehmen, hier insbesondere der Rechercheverbund von WDR, NDR und Süddeutscher Zeitung

Thematische Zusammenarbeit von Rechercheteams bzw. einzelner Journalisten aus öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten und privatwirtschaftlichen Medienhäusern hat es immer wieder gegeben und soll es auch in Zukunft geben können.

Kritisch zu betrachten ist allerdings zum Beispiel der Rechercheverbund aus WDR, NDR und Süddeutscher Zeitung.

Anders, als die Beteiligten durch öffentliche Äußerungen den Eindruck erwecken ist diese Zusammenarbeit im Verbund auf Dauer angelegt und nicht von einzelnen und zufälligen thematischen Überschneidungen abhängig. Der Verbund geht mithin über Kooperationen, wie es sie sonst zwischen Verlagen und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt, deutlich hinaus.

Es ist fraglich, ob diese Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten vom öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag gedeckt sind. Jedenfalls wird der private Wettbewerb zugunsten der hier beteiligten Zeitung verzerrt. Ihr stehen Rechercheleistungen – nach dem öffentlichen Bekunden der Beteiligten – unentgeltlich zur Verfügung. Die Beitragszahler kommen mit ihrer Haushaltsabgabe dafür auf, dass die eine beteiligte Zeitung Rechercheleistungen der öffentlich-rechtlichen Sender erhält.

Die Unentgeltlichkeit kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es einen erheblichen Leistungsaustausch gibt, der auch geldwert ist: der beteiligten Zeitung kommen schon aufgrund des deutlich größeren Korrespondentennetzes des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie crossmedialer Effekte evidente – auch wirtschaftliche – Vorteile zu.

Dieser Verbund verzerrt den Wettbewerb und entspricht nicht dem Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Zudem ist fraglich, ob das Vergaberecht und rundfunkrechtliche Werbevorschriften verletzt sind.

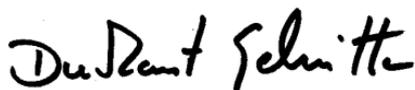
Den grundsätzlichen kritischen Erwägungen wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

Die Regelungen des § 7 Abs. 2 WDRG-E schaffen keine ausreichende Transparenz im Einzelfall. Allein die Richtlinie ist zu veröffentlichen, nicht aber die Verträge selbst. Diese sind auch nicht den Gremien vorzulegen. Allein die Diskussion der vertraglich verabredeten Leistungen aber kann den Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten des privaten Partners und zu Lasten anderer privater Unternehmen ausschließen.

Dieser Regelungsentwurf schafft mithin keine ausreichende Transparenz hinsichtlich der Rechercheleistungen, die der WDR in Kooperationen mit Dritten einbringt. Somit leistet diese Regelung keinen Beitrag, den Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung zu entkräften.

Gerne stehen wir Ihnen anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien am 24. November diesen Jahres für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Christian DuMont Schütte

Vorsitzender
Zeitungsverlegerverband
Nordrhein-Westfalen e. V.



Dr. Benedikt Hüffer

Vorsitzender
Verband der Betriebsgesellschaften
Nordrhein-Westfalen e. V.