Entwurf eines Fünften Medienänderungsstaatsvertrages HSH

28. November 2014 , Seiten 1 bis 4

Stellungnahme zum 5. MÄStV HSH

Ich danke für die Möglichkeit, für die APR eine Stellungnahme zum Entwurf eines 5. MÄStV HSH (Drs. 18/2315) abgeben zu dürfen, der lokales Radio in Schleswig-Holstein einführen möchte. Die APR vertritt die Interessen von lokalen und regionalen Rundfunkveranstaltern (Hörfunk und Fernsehen) sowie von einer Anzahl landesweiter Radioanbieter, insgesamt 290 Unternehmen. Der Verband hatte sich bereits am 16. Juni 2014 zum früheren Entwurfsstand geäußert. Es ist erfreulich, dass Anregungen aus dieser Stellungnahme aufgegriffen wurden (Begriff der „Authentizität“ eines lokalen Radioprogramms). Der Schwerpunkt des Anliegens ist allerdings nicht berücksichtigt und wird daher hier wiederholt. Es geht um die Frage:

Wie kann in einem bestehenden Radiomarkt lokaler, privater – also werbefinanzierter – Hörfunk eingeführt werden, so dass dieser seine Programmleistung und seinen Vielfaltsbeitrag am Markt finanzieren kann, ohne dass gleichzeitig die bestehenden Angebote beschädigt werden? Wie kann das in einem Umfeld gelingen, das unter den Vorzeichen der Digitalisierung unter starkem Veränderungsdruck bei den Nutzungsgewohnheiten der Rezipienten steht, wobei der Werbemarkt (Zielgruppe 14 bis 49) zugleich als Folge des demografischen Wandels schrumpft?

Dieser - fundamentalen - Aufgabenstellung wird der vorliegende Entwurf weiterhin nicht gerecht.

1. Eine **Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit** mit dem Ziel, lokale Vielfalt zu ermöglichen, ist unter abstrakter verfassungsrechtlicher Würdigung nicht zu beanstanden. Anlass und Ausgestaltung der Regelung ist eine politische Frage, die aber durch die Vorgaben insbesondere des Bundesverfassungsgerichtes zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit begrenzt ist.

Zum Einen darf privater Rundfunk – insgesamt und auch die einzelnen Ebenen und Veranstalter – nicht zu Konditionen zugelassen werden, die ihm ein ökonomisches Überleben nicht ermöglichen. Dies begrenzt die Ausgestaltung einer Rundfunkordnung im Hinblick auf die subjektive Rundfunkfreiheit der potentiellen Antragsteller. Es begrenzt die Ausgestaltung aber auch im Sinne des Erfordernisses der Geeignetheit im Hinblick darauf, ob das gesetzgeberische Ziel mit der konkreten Art der Ausgestaltung auch erreichbar ist.

Zum Zweiten bedeutet die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass in einem bereits entwickelten Markt von privatem Rundfunk darauf zu achten ist, welche Auswirkungen die Eröffnung eines neuen Feldes auf die bereits bestehenden Anbieter hat. Bei der Einführung des privaten Rundfunks war das eine Frage, wie sich diese Medienform auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beziehungsweise die Printmedien auswirkt. Heute kommt es zudem darauf an, ob nicht nur Rahmenbedingungen für die effektive Betätigung der neu hinzukommenden Veranstalter geschaffen werden, sondern es ist ebenso in den Blick zu nehmen, ob die bestehenden Veranstalter weiterhin ihrer Rolle, vielfältige Angebote herzustellen, nachkommen können.

→

2. In der APR sind lokale und regionale Radioanbieter zusammengeschlossen, die in den einzelnen Bundesländern unter **sehr unterschiedlichen „Lokalradiomodellen“** arbeiten.

Bekannt ist die Situation in Nordrhein-Westfalen, wo die einzelnen Verbreitungsgebiete von Anfang an auf der Basis jeweiliger Abschätzungen ausgeschrieben wurden, dass hier Lokalradio neben den bestehenden Medien finanzierbar sein werde. Um leistungsstarke Lokalradios zu etablieren, wurden sie mit einem Rahmenprogramm verknüpft, das die Akquisition nationaler Werbung ermöglicht. In NRW ist bislang landesweites Privatrado nicht ermöglicht, um die lokale Struktur zu schützen.

In Baden-Württemberg, wo es lokale und regionale Radios sowie ein landesweites Jugendradio gibt, das erst später hinzugetreten ist, wurde ebenfalls der Radiomarkt „von unten nach oben“ entwickelt. Das Gesetz kennt zum Schutz der einzelnen Ebenen des Hörfunks Werberestriktionen – jeder soll sich aus seinem Markt refinanzieren können, verbunden mit einer (in der Praxis genutzten) andersartigen Option unter der Voraussetzung, dass eine gemeinsame Vermarktung (auch im Hinblick auf die nationalen Erlöse) sichergestellt ist.

Bekannt ist schließlich die im Rahmen der besonderen landesverfassungsrechtlich geprägten Situation in Bayern entwickelte lokale Hörfunklandschaft unter starker organisatorischer Ägide der in Bayern nach Art. 111a LV eigentlich als Rundfunkveranstalterin agierenden BLM. In einem hochkomplexen Modell ist auch auf Vermarktungsseite sichergestellt, dass sowohl das eine landesweite Programm als auch das von den Lokalsendern getragene Jugendprogramm als auch dieses selbst sich am Markt auch unter Einbeziehung nationaler Werbung refinanzieren können.

Das ist in den typischen Lokalradiogeieten die Konsequenz einer gesetzgeberischen Ausgestaltung, die aus Verfassungsgründen darauf ausgerichtet ist, effektiv sicherzustellen, dass die zugelassenen Radioveranstalter ihre Aufgabe erfüllen können. Gemessen an diesen Modellen ist die vorgesehene Regelung des 5. MÄStV HSH deutlich unterkomplex, denn ohne eine effektive Absicherung des Lokalfunkmodells ist die Gefahr des ökonomischen Scheiterns groß und damit ein positiver Effekt für die Vielfalt ausgeschlossen.

3. Am Gesetzentwurf fällt auf, dass der MA HSH weitreichende Kompetenzen eingeräumt werden. Es „kann“ in den in § 28a Abs. 1 aufgeführten Gebieten lokaler Hörfunk installiert werden. Nach der Begründung soll es Sache der MA HSH sein, die Voraussetzungen dafür in den Ausschreibungsbedingungen zu formulieren. Welche Vorgaben zu beachten sind. Wann tatsächlich ausgeschrieben werden soll oder wann nicht, ist nicht geregelt. Im Grunde genommen handelt es sich um eine sehr weitgehende Ermächtigung an die MA HSH. Das *Ob* und das *Wie* lokalen Hörfunks ist weitgehend in ihr Ermessen gestellt.

Diese Art von Ausgestaltung genügt den Anforderungen der **verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitslehre** nicht. Danach sind die wesentlichen Grundentscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen.

4. Eine detaillierte und umfassende Folgeabschätzung des gesetzgeberischen Schrittes liegt nicht vor – kann es auch nicht angesichts der Vagheit der Vorgaben. Dementsprechend werden in § 28a Abs. 1 lokaler Hörfunk (im Sprachgebrauch der APR ist das stets kommerzieller, unternehmerisch finanzierter Hörfunk) und nicht kommerzielle Lokalradios miteinander vermengt. Das geht offenbar auf den Umdruck 18/2013 des Landtags von Schleswig-Holstein, dort Nr. 2.2 (Äußerung der MA HSH) zurück, in der von einer „erkennbar schwierigen Refinanzierung eines lokalen Hörfunkangebotes über lokale Werbemärkte“ die Rede ist und auch davon, dass vor allem in bevölkerungsschwachen Gebieten der Nachweis von Leistungsdaten für die Vermarktung nationaler Werbung nicht erzielbar ist. Die Gesetzesbegründung bezieht sich ausdrücklich auf diese Unterlage.

Das nährt die Befürchtung, dass der 5. MÄStV HSH sehenden Auges ein Lokalradiosystem installiert, das nicht refinanzierbar ist. Das berührt die eingangs beschriebene Schranke der Ausgestaltung der Rundfunkordnung durch den Gesetzgeber, wonach es geboten ist, **privaten Rundfunk zu überlebensfähigen Rahmenbedingungen** zuzulassen.

Die Leistungsfähigkeit der unter oben Nr. 2 geschilderten Lokalradiosysteme auf der einen Seite und nicht kommerzieller Radios, die eher dem Bereich der offenen Kanäle zuzuschreiben sind, andererseits führt dazu, dass die Anforderungen an die Vielfaltserstellung völlig unterschiedlich sind. Von einem unternehmerisch betriebenen Lokalradio erwartet man einen Standard und eine Qualität, die man ehrenamtlichen Bürgerradios nicht vorgeben kann. Da sich der Gesetzentwurf nicht klar zwischen Lokalradio und Bürgermedium entscheidet, fehlt es in der Konsequenz an einer Vorgabe der Vielfaltsstandards durch den Gesetzgeber, dies wird in der Begründung auf die MA HSH delegiert (dazu unter dem Stichwort der Wesentlichkeitslehre die vorstehende Ziffer).

5. Eine Diskrepanz zwischen der Begründung des 5. MÄStV HSH und dem Text des § 28a Abs. 2 ist auffällig: Die Begründung spricht von vereinzelt Lokalfunk, das Gesetz nennt fünf Gebiete, die zusammen den wesentlichen Teil des Landes Schleswig-Holstein umfassen. Im Grunde genommen ist das ein **flächendeckender Regionalfunk**.

Es ist nicht aus dem Gesetz und seiner Begründung ersichtlich, ob in diesen Gebieten jeweils irgendwo eine Frequenz vorhanden sein muss, oder ob die jeweiligen Regionen insgesamt mit der für UKW-Hörfunk üblicherweise geforderten Mindestfeldstärke abgedeckt sein müssen. Für die Ausschreibung und die unternehmerische Planung von Bewerbern ist es ein wesentlicher Unterschied, ob eine Versorgungspflicht im gesamten im Gesetz genannten Gebiet besteht oder nicht. Auch die oben in dieser Stellungnahme beschriebenen Auswirkungen auf die anderen Medien fallen je nach Verständnis der Norm sehr unterschiedlich ist.

6. Im vorgenannten Kontext ist die im Entwurf vorgesehene Aussage, die Frequenzen für diese Gebiete würden der MA HSH zugeordnet, nicht verständlich. § 57 Abs. 1 S. 1 TKG verlangt, dass bei der **Bundesnetzagentur Bedarfe für die Versorgung von Gebieten** mit (hier: UKW-) Rundfunk angemeldet werden. Der Charakter als mögliche Vollversorgung der im Gesetz genannten fünf größeren Regionen, wie er in der vorstehenden Ziffer beschrieben ist, spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Die im Gesetz geregelte Zuordnung ist offenbar so zu verstehen, dass der MA HSH diejenigen Ressourcen zur Ausschreibung zugeordnet werden, die in welcher Art und Weise auch immer von der Bundesnetzagentur am Ende benannt werden.

Während sonst Zuordnungen erfolgen mit dem Ziel, dass dann auch ausgeschrieben werden muss, ist die hier gewählte Lösung der Vorab-Zuordnung von Ressourcen an eine Medienanstalt, die nach freiem Ermessen entscheidet, ob sie eine Ausschreibung startet oder nicht, zumindest sehr ungewöhnlich.

7. Im Ergebnis ist der Entwurf des 5. MÄStV HSH **keine Grundlage, um eine rechtssichere Einführung eines leistungsstarken lokalen Hörfunks** zu erreichen, der die Vielfalt absichert und zugleich den Hörfunk insgesamt stärkt. Es werden keine Rahmenbedingungen geschaffen, die private Unternehmen dazu veranlassen könnten, auf sicherer Grundlage Investitionen zu tätigen.

Wie auch im Umdruck 18/2013 des schleswig-holsteinischen Landtages von der MA HSH ausgeführt, gibt es im Zusammenhang mit Online-Angeboten das Bedürfnis nach lokalen und regionalen Inhalten. Gemeint ist damit aber nicht das, was sich als Lokalfunk in dem Sinn der unternehmerischen Betätigung herausgebildet hat. Gemeint sind vielfältige Online-Angebote auch von Vereinen und Verbänden. Im Grunde genommen ist das die Idee des Bürgermediums, das als nicht kommerzielles Radio in den Gesetzentwurf Eingang gefunden hat. Angesichts der Digitalisierung der Medien und insbesondere angesichts des von der Bundesregierung im Rahmen der anstehenden „Digitale Dividende II“ weiter betriebenen Ausbaus des mobilen Internets stellt sich die Frage, ob die Inten-

tion des Gesetzes besser in jenem Rahmen umgesetzt werden kann. Bürgerschaftliches Engagement und die Förderung von Medienkompetenz ließen sich hier verknüpfen, indem technische Voraussetzungen etwa für Streamingangebote jenseits aufwendiger Infrastrukturen für die terrestrische Radioveranstaltungen aufgebaut werden.

RA Prof. Dr. Stephan Ory