



Antrag

der Staatsregierung

auf Zustimmung zum Achtzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag)

Die Staatsregierung hat mit Schreiben vom 5. Oktober 2015 um Zustimmung des Bayerischen Landtags gemäß Art. 72 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern zu nachstehendem Staatsvertrag gebeten:

Achtzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag)

Das Land Baden-Württemberg,
der Freistaat Bayern,
das Land Berlin,
das Land Brandenburg,
die Freie Hansestadt Bremen,
die Freie und Hansestadt Hamburg,
das Land Hessen,
das Land Mecklenburg-Vorpommern,
das Land Niedersachsen,
das Land Nordrhein-Westfalen,
das Land Rheinland-Pfalz,
das Saarland,
der Freistaat Sachsen,
das Land Sachsen-Anhalt,
das Land Schleswig-Holstein und
der Freistaat Thüringen

schließen nachstehenden Staatsvertrag:

Artikel 1

Änderung des Rundfunkstaatsvertrages

Der Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch den Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 18. Juni 2015, wird wie folgt geändert:

§ 7 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Es wird folgender neuer Satz 1 eingefügt:
„Werbung ist Teil des Programms.“
 - bb) Die bisherigen Sätze 1 und 2 werden zu den Sätzen 2 und 3.
 - cc) Im neuen Satz 3 werden die Wörter „Satz 1 gilt“ durch die Wörter „Sätze 1 und 2 gelten“ ersetzt.
- b) Es wird folgender neuer Absatz 11 eingefügt:
„(11) Die nichtbundesweite Verbreitung von Werbung oder anderen Inhalten in einem zur bundesweiten Verbreitung beauftragten oder zugelassenen Programm ist nur zulässig, wenn und soweit das Recht des Landes, in dem die nichtbundesweite Verbreitung erfolgt, dies gestattet. Die nichtbundesweit verbreitete Werbung oder andere Inhalte privater Veranstalter bedürfen einer gesonderten landesrechtlichen Zulassung; diese kann von gesetzlich zu bestimmenden inhaltlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden.“
- c) Der bisherige Absatz 11 wird der neue Absatz 12 und die Verweisung „Absätze 1 bis 10“ wird durch die Verweisung „Absätze 1 bis 11“ ersetzt.

Artikel 2

Kündigung, Inkrafttreten, Neubekanntmachung

- (1) Für die Kündigung des in Artikel 1 geänderten Staatsvertrages sind die dort vorgesehenen Kündigungsvorschriften maßgebend.
- (2) Dieser Staatsvertrag tritt zum 1. Januar 2016 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2015 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.
- (3) Die Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz teilt den Ländern die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden mit.

(4) Die Länder werden ermächtigt, den Wortlaut des Rundfunkstaatsvertrages in der Fassung, die sich aus Artikel 1 ergibt, mit neuem Datum bekannt zu machen.

Für das Land Baden-Württemberg:
Berlin, den 9.9.2015 Winfried Kretschmann

Für den Freistaat Bayern:
Berlin, den 9.9.2015 Horst Seehofer

Für das Land Berlin:
Berlin, den 9.9.2015 Michael Müller

Für das Land Brandenburg:
Berlin, den 10.9.2015 Dietmar Woidke

Für die Freie Hansestadt Bremen:
Berlin, den 9.9.2015 Carsten Sieling

Für die Freie und Hansestadt Hamburg:
Berlin, den 9.9.2015 Olaf Scholz

Für das Land Hessen:
Berlin, den 9.9.2015 Volker Bouffier

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern:
Berlin, den 9.9.2015 Erwin Sellering

Für das Land Niedersachsen:
Hannover, den 28.9.2015 Stephan Weil

Für das Land Nordrhein-Westfalen:
Berlin, den 9.9.2015 Hannelore Kraft

Für das Land Rheinland-Pfalz:
Berlin, den 9.9.2015 Malu Dreyer

Für das Saarland:
Berlin, den 9.9.2015 Annegret Kramp-Karrenbauer

Für den Freistaat Sachsen:
Berlin, den 9.9.2015 Stanislaw Tillich

Für das Land Sachsen-Anhalt:
Berlin, den 9.9.2015 Dr. Reiner Haseloff

Für das Land Schleswig-Holstein:
Kiel, den 18.9.2015 Torsten Albig

Für den Freistaat Thüringen:
Berlin, den 9.9.2015 Bodo Ramelow

Begründung:

A. Allgemeines

Zielsetzung

Der Staatsvertrag dient für öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk gleichermaßen der Klarstellung, dass in bundesweit verbreiteten Programmen regionenspezifische Werbung nur zulässig ist, soweit das jeweilige Landesrecht dies gestattet.

Im Rahmen der technischen Fortentwicklung bei der Übertragung von Rundfunkprogrammen besteht die Möglichkeit, bundesweit verbreitete Rundfunkprogramme zeitweise regional (dies betrifft lokale, regionale und landesweite Angebote) auseinander zu schalten, sodass einzelne Programminhalte, wie Werbung, ausschließlich regionenspezifisch verbreitet werden können. Durch lediglich regional ausgestrahlte Werbung können Produkte und Dienstleistungen gezielt in den betreffenden Vertriebs- oder vom Werbekunden angesprochenen Zielregionen beworben werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 17. Dezember 2014 (6 C 32/13) entschieden, dass nach bisheriger Rechtslage in Ermangelung eines konkreten Verbotes im Rundfunkstaatsvertrag regionenspezifische Werbung grundsätzlich gestattet ist und keiner gesonderten Zulassung bedarf.

Eine Regionalisierung der Werbung in Programmen, die für die bundesweite Verbreitung bestimmt sind, würde jedoch die bisherige Lizenzierungssystematik, die zwischen lokalen, regionalen und bundesweiten Programmen unterscheidet, aushebeln. Rundfunkprogramme dienen der Meinungsvielfalt auf lokaler, regionaler oder bundesweiter Ebene. Sie haben insofern die Vielfalt an Themen, Meinungen und gesellschaftlichen Perspektiven in ihrem jeweiligen Sendegebiet widerzuspiegeln.

Damit einher geht in der Praxis eine Verbindung von redaktionellen Inhalten mit kommerziellen Programmbestandteilen, die zur Finanzierung des Programms erforderlich sind.

Mit diesem Staatsvertrag wird nunmehr ausgeschlossen, dass bundesweite Veranstalter ohne weiteres Zugriff auf regionale Werbemärkte haben, die zur Refinanzierung lokaler bzw. regionaler Medien und damit zur Sicherung der Vielfalt in diesen begrenzten geografischen Räumen erforderlich sind. Diese Werbemärkte sollen grundsätzlich denjenigen als potentielle Einnahmequelle vorbehalten bleiben, die einen Beitrag zur Vielfalt in diesem Raum leisten.

Soweit diese Begrenzung regionenspezifischer Werbung einen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit privater Veranstalter darstellt, die die Finanzierung von Programmen durch Werbung umfasst, ist dieser durch das Erfordernis des Schutzes der regionalen Meinungsvielfalt gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber hat neben seiner allgemeinen Pflicht zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung und zur Sicherung der Vielfalt im Rundfunk Regelungen zu schaffen, die auch im Fall einer Gefährdung der Meinungsvielfalt durch Werbung eingreifen. Die finanzielle Sicherung gerade lokaler und regionaler Programme ist Bestandteil ihres Schutzes durch die Rundfunkfreiheit. Der Gesetzgeber hat dabei Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen nicht erheblich erschweren oder unmöglich machen.

Es besteht die Gefahr, dass Werbekunden von regionalen Rundfunkveranstaltern und Verlegern in nicht unerheblichem Umfang zu den bundesweit agierenden Rundfunkveranstaltern abwandern, was sowohl unmittelbar als auch mittelbar Einfluss auf die Refinanzierung und damit verbunden auch auf die journalistische Qualität der Beiträge regionaler Verleger und Rundfunkveranstalter hätte. In der Folge besteht zum einen die Gefahr einer Verdrängung regionaler und lokaler Veranstalter und Verleger vom Markt und damit einhergehend die Gefahr einer Konzentration publizistischer Macht bei einigen wenigen (bundesweit agierenden) Veranstaltern. Die Abbildung von in der Gesellschaft verfügbaren Informationen, Meinungen und Werten wäre hierdurch eingeschränkt, was zu einem Verlust an regionaler Medien- und Meinungsvielfalt und an einem umfassenden und vielseitigen Angebot führen kann.

Artikel 1 zielt auf die Sicherstellung einer möglichst breiten und vollständigen Meinungsvielfalt ab. Einer Gefährdung regionaler und lokaler Meinungsvielfalt aus finanziellen Gründen soll entgegen gewirkt werden, wobei bereits die Möglichkeit einer Gefährdung ausschlaggebend ist. Anhaltspunkte für eine solche ergeben sich aus den Wirtschafts- und Entwicklungsdaten der nicht bundesweiten Medienangebote auf einem konvergierenden Medienmarkt.

Die Begrenzung regionenspezifischer Werbung bzw. umgekehrt die damit bewirkte Bindung an einen Beitrag zur regionalen Vielfalt, dient der Refinanzierung lokaler und regionaler Medien, damit dem Schutz lokaler und regionaler Rundfunkveranstalter ebenso wie dem Schutz der örtlichen und regionalen Presse und damit schließlich der regionalen Medienvielfalt insgesamt. Im Rahmen des bestehenden weiten Gestaltungsspielraumes des Staatsvertragsgebers werden durch die Regelung im Hinblick auf die Ausgestaltung und Gewährleistung der grundgesetzlich garantierten Rundfunkfreiheit sowohl die schutzwürdigen Interessen der Rundfunknutzer an einem vielfältigen Programmangebot, der bundesweit zugelassenen Rundfunkveranstalter an einer Fortentwicklung ihrer Geschäftsmodelle und der regionalen und lokalen Verleger und Rundfunkveranstalter an einer ausreichenden Sicherung ihrer Finanzierungsgrundlagen angemessen berücksichtigt.

Es ist die Möglichkeit geschaffen, die Verbreitung regionenspezifischer Werbung in bundesweit ausgestrahlten Programmen länderindividuell zu regeln. Die Bestimmung schafft ein grundsätzliches Verbot mit einer Öffnungsklausel für landesrechtliche Erlaubnisse. Sie gestattet den Ländern damit, die regionenspezifische Werbung für ihren Hoheitsbereich in bundesweit zugelassenen Programmen zuzulassen und sie – unter Beachtung der Rundfunkfreiheit – von Bedingungen, z.B. der Verbreitung redaktioneller regionaler Inhalte, abhängig zu machen. Auf diese Weise kann ein Ausgleich gegenläufiger Interessen auf regionaler Ebene unter Berücksichtigung jeweiliger regionaler Gegebenheiten und Besonderheiten stattfinden, wodurch Eingriffe in Rechtspositionen minimiert werden können.

Die überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Medien- und Meinungsvielfalt sowie regionaler Verleger und Rundfunkveranstalter erfordern die getroffenen Regelungen, zumal es auch nicht ohne weiteres umkehrbare Fehlentwicklungen bei lokaler und regionaler Meinungsvielfalt zu verhindern gilt.

B. Zu den einzelnen Artikeln

I. Begründung zu Artikel 1

Änderung des Rundfunkstaatsvertrages

Zu den einzelnen Bestimmungen des § 7

In Absatz 2 wird unter Berücksichtigung der dem Staatsvertragsgeber zustehenden Beurteilungs- und Einschätzungsprärogative insbesondere im Hinblick auf die meinungsbildende Wirkung von Werbung durch Einfügung eines neuen Satzes 1 klargestellt, dass Werbung ein Teil des Programms ist. Diese Klarstellung verdeutlicht, dass Werbung Gegenstand der Rundfunklizenz ist. Eine regionenspezifische Ausstrahlung von Werbung ist damit wegen deren zumindest auch meinungsbildenden Wirkung nicht ohne Weiteres von einer bestehenden bundesweit geltenden Sendelizenz gedeckt, sondern würde vielmehr – in Ausgestaltung der Rundfunkhoheit der Länder – einer neuen bzw. zusätzlichen Lizenz für die Werbung auf der Ebene des jeweiligen Landes bedürfen, um auf diese Weise die freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung ausreichend sichern zu können. Die neuen Sätze 2 und 3 entsprechen den bisherigen Sätzen 1 und 2, wobei der neue Satz 3 auf beide vorstehenden Sätze verweist. Hiermit wird bestimmt, dass Satz 1 auch für Teleshopping-Spots, Teleshopping-Fenster und deren Anbieter gilt.

Der neue Absatz 11 Satz 1 enthält ein grundsätzliches Verbot der regionenspezifischen Ausstrahlung von Werbung oder anderer Inhalte in einem zur bundesweiten Verbreitung beauftragten oder zugelassenen Rundfunkprogramm. Die Beschränkung gilt für private

wie öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter gleichermaßen. Zugleich wird ein Erlaubnisvorbehalt konstituiert, nach dem eine landesgesetzliche Erlaubnis der nichtbundesweiten Verbreitung für private Rundfunkveranstalter für das jeweilige Landesgebiet vorgesehen werden kann. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen entsprechende Abweichungsmöglichkeiten im Rahmen der landesrechtlichen Beauftragung.

Satz 2 bestimmt für bundesweite private Rundfunkprogramme das Erfordernis einer gesonderten landesrechtlichen Zulassung für die regionenspezifische Ausstrahlung von Werbung oder anderer werblicher oder redaktionell gestalteter Inhalte im Rahmen einer etwaigen landesgesetzlichen Erlaubnis. Den Ländern steht es danach frei, durch ihr jeweiliges Landesrecht regionenspezifische Werbung zuzulassen oder sie grundsätzlich zu versagen. Ferner werden die Länder im 2. Halbsatz ermächtigt, die Erteilung dieser Zulassung von landesgesetzlich zu bestimmenden Voraussetzungen abhängig zu machen, diese also an bestimmte Bedingungen zu knüpfen, wie etwa die Verbreitung redaktioneller regionaler Inhalte. Auf diese Weise kann dem Erfordernis der Erhaltung und Förderung der regionalen Meinungsvielfalt und eines vielseitigen Angebotes Rechnung getragen werden.

Der neue Absatz 12 entspricht dem bisherigen Absatz 11 und verweist darüber hinaus auf den neuen Absatz 11, der auch für Teleshoppingkanäle Geltung beansprucht.

II. Begründung zu Artikel 2

Kündigung, Inkrafttreten, Neubekanntmachung

Artikel 2 enthält die Bestimmungen zur Kündigung, über das Inkrafttreten und zur Neubekanntmachung des Staatsvertrags.

In Absatz 1 wird klargestellt, dass der im vorstehenden Artikel 1 geänderte Staatsvertrag nach den dort geltenden Kündigungsbestimmungen gekündigt werden kann. Der Rundfunkstaatsvertrag behält durch diesen Staatsvertrag weiterhin seine Selbstständigkeit. Deshalb ist in Artikel 2 eine gesonderte Kündigung dieses Staatsvertrages nicht vorgesehen.

Absatz 2 Satz 1 bestimmt das Inkrafttreten zum 1. Januar 2016. Satz 2 ordnet an, dass dieser Staatsvertrag gegenstandslos wird, wenn bis zum 31. Dezember 2015 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt sind. Der Rundfunkstaatsvertrag behält in diesem Falle seine Gültigkeit in den bisherigen Fassungen.

Absatz 3 bestimmt, dass die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden den Ländern durch die Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz mitgeteilt wird.

Absatz 4 gibt den Staatsvertragsländern die Möglichkeit, den durch diesen Staatsvertrag geänderten Staatsvertrag nach Artikel 1 in der nunmehr gültigen Fassung bekannt zu machen. Eine Verpflichtung zur Neubekanntmachung besteht nicht.