

Garantenpflicht des Gesetzgebers gegenüber dem Lokalfunk bei der Gesetzesnovellierung

Rechtsauskunft erstattet im Auftrag
des Verbandes Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger e.V.
von Rechtsanwalt Dr. Stephan Ory, Püttlingen/Saar

Die Absicherung der flächendeckenden Versorgung des gesamten Landes Nordrhein-Westfalen mit lokalem Hörfunk nach dem sechsten Abschnitt des LRG NW war bislang medienpolitischer Konsens aller politischen und gesellschaftlich relevanten Kräfte im Land. Dies ist darüberhinaus auch eine verfassungsrechtliche Pflicht. In seiner sechsten Rundfunkentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht am 5. Februar 1991 in Bezug auf den Lokalfunk in Nordrhein-Westfalen ausdrücklich eine umfassende Garantenpflicht des Gesetzgebers festgeschrieben:

Sollte sich im Laufe der Zeit erweisen, daß lokaler Rundfunk unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen nicht funktionieren oder wirtschaftlich aufrechterhalten werden kann, so wäre der Gesetzgeber insoweit zu einer Nachbesserung des Landesrundfunkgesetzes verpflichtet.¹

Diese Garantenstellung des Gesetzgebers gilt nicht nur *unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen*, sondern erst recht bei Änderungen der rechtlichen Bedingungen. Bei einer Novelle des Landesrundfunkgesetzes ist der Gesetzgeber somit *verpflichtet*, dafür Sorge zu tragen, daß der von ihm ins Leben gerufene lokale Hörfunk *funktionieren* und *wirtschaftlich aufrechterhalten werden kann*. Ob das siebte Rundfunkänderungsgesetz² dem gerecht wird, soll mit dieser Darlegung untersucht werden.

Untersuchungsgegenstände sind die Regeln der Zuordnung von Übertragungskapazitäten (§ 3 Reg.Entw. LRG NW) und die Möglichkeit von Modellversuchen (§§ 72, 52 Abs. 2 Ziff. 5 Reg.Entw. LRG NW). Vorangestellt sind verfassungsrechtliche Überlegungen zur Aufgabenerfüllung durch den lokalen Hörfunk.

1. Lokaler Hörfunk erfüllt Aufgaben der Grundversorgung

Der Gesetzgeber hat die Erfüllung der Grundversorgungsaufgaben im dualen Rundfunksystem zu beachten. Der lokale Rundfunk erfüllt im besonderen nordrhein-westfälischen Zwei-Säulen-Modell Aufgaben der Grundversorgung. Dies soll vorab dargelegt werden.

1 BVerfGE 83, 238 (330).

2 Gesetzentwurf der Landesregierung vom 28. November 1994, LT-Drs. 11/8065.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11 / 4052

A4

Der Begriff der Grundversorgung hat zu zahlreichen Deutungen Anlaß gegeben.³ Inzwischen besteht ein - bei aller Vorsicht - Konsens in folgenden Punkten. Die Grundversorgung hat einen inhaltlichen Aspekt, sie bezieht sich auf einen breiten, klassischen Rundfunkauftrag. Sie hat einen technischen Aspekt, denn sie erfordert Programme, die von der breiten Bevölkerung empfangbar sind. Das Bundesverfassungsgericht faßt seine Rechtsprechung zusammen:

Wesentlich sind ...drei Elemente: Eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist, bis auf weiteres mithin die herkömmliche terrestrische Technik; weiterhin der inhaltliche Standard der Programme im Sinne eines Angebotes, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Darbietung oder Behandlung dem dargelegten Auftrag des Rundfunks nicht zu einem Teil, sondern voll entspricht; schließlich die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.⁴

Die Grundversorgung wird fälschlicherweise oft in der medienpolitischen Diskussion mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Zusammenhang gebracht. Hintergrund ist wohl, daß das Bundesverfassungsgericht formulierte, die Grundversorgung müsse *jedenfalls* durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wirksam sichergestellt sein.⁵ Diese Feststellung ergab sich aus der Fragestellung der Sachverhalte der vierten und fünften Rundfunkentscheidung, ob für den privaten Rundfunk jedenfalls dann beziehungsweise solange und so weit geringere Anforderungen verfassungsrechtlich zulässig sind, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung erfüllt. Diese am konkreten Fall entwickelte Rechtsprechung darf nicht in der Weise mißverstanden werden, als könnten nur und ausschließlich die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Grundversorgung erfüllen, der private Rundfunk sei hiervon ausgeschlossen. Insofern ist die Grundversorgung nach den eigenen Worten des Bundesverfassungsgerichts keine Grenzziehung oder Aufgabenverteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, etwa in dem Sinn, daß Programme oder Sendungen, die der Grundversorgung zuzu-

3 Statt vieler: *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, Diss., Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 56, München 1991; *Niepalla*, Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Diss., Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 55, München 1990; *Preuss-Neudorf*, Grundversorgung und Wettbewerb im dualen Rundfunksystem, Diss., Europäische Hochschulschriften, Band II/1382, Frankfurt/Main 1993; *Kull*, Rundfunk-Grundversorgung - Kontext, Begriff, Bedeutung, AfP 87, 462; jeweils mwN; zuletzt: *Schebele*, Perspektiven der Grundversorgung, UfITA-Schriftenreihe, band 116, Baden-Baden 1994.

4 BVerfGE 74, 297 (326).

5 BVerfGE 74, 297 (325).

rechnen sind, dem öffentlich-rechtlichen, alle übrigen dem privaten Rundfunk vorbehalten sind oder vorbehalten werden könnten.⁶

Eine Grundversorgung ist auch im lokalen und regionalen Bereich zu erfüllen. Die Aussage im SDR/SWR-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine zu der landes- oder bundesweiten Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinzutretende eigene Grundversorgung für diesen Bereich nicht eindeutig geboten sei,⁷ steht dem nicht entgegen. Auch hier ging es dem Sachverhalt der Entscheidung nach nicht um die Fragestellung, ob eine lokale Erfüllung des Grundversorgungsauftrages denkbar ist, sondern umgekehrt darum, ob Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eine Erfüllung dieser Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwingend vorschreibt. Nur dies hat das Bundesverfassungsgericht verneint. Im übrigen hat es darauf hingewiesen, daß dem lokalen Rundfunk "mit Recht eine wachsende Bedeutung zugeschrieben wird".⁸

Der lokale Hörfunk nach dem sechsten Abschnitt des LRG NW erfüllt alle zuvor beschriebenen wesentlichen Elemente der Grundversorgung:

a) Empfangbarkeit für alle

§ 31 Abs. 1 Satz 4 LRG NW schreibt vor, daß die Festlegung der Verbreitungsgebiete für den lokalen Hörfunk zu gewährleisten hat, daß ein flächendeckender lokaler Rundfunk entstehen kann. Daran will auch die Novelle 1995 nichts ändern.

Es handelt sich beim lokalen Hörfunk in Nordrhein-Westfalen um Programme, die mit herkömmlicher terrestrischer Technik im Sinne der Verfassungsrechtsprechung⁹ verbreitet werden. Im Verbreitungsgebiet werden in gleicher Weise wie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von nahezu jedermann Empfangsgeräte für die betreffenden Programme bereitgehalten. Auch die Beachtung, die die Bevölkerung den Sendungen der lokalen Programme entgegenbringt, ist stark und hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Besonders hohe Reichweiten erzielen die Lokalsender gerade mit Informationssendungen wie etwa der *Infothek*.¹⁰

6 BVerfGE 74, 297 (326); 83, 238 (297 f).

7 BVerfGE 74, 297 (327).

8 BVerfGE 74, 297 (327); im Ergebnis so auch BVerfGE 83, 238 (327).

9 BVerfGE 74, 297 (326); 72, 118 (123).

10 E.M.A. 1994, zit. nach radio NRW, Pressemeldung ohne Datum (Juni 1994).

Das Kriterium der Empfangbarkeit für alle ist also rechtlich, technisch - jedenfalls im Rahmen der bislang zur Verfügung gestellten Frequenzen - und auch durch das Nutzungsverhalten der Bevölkerung erfüllt.

b) Klassischer Rundfunkauftrag

Es war gerade der Vorwurf des Normenkontrollantrags gegen die Bestimmungen des Zwei-Säulen-Modells im nordrhein-westfälischen Lokalfunk nach dem sechsten Abschnitt des LRG NW, daß der lokale Hörfunk weitgehende Programmauflagen erhalten hat, die sich mit denen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ohne weiteres vergleichen lassen, hier werde versucht, den Privatfunk der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz leistungsmäßig anzunähern.¹¹ Die Verfechter des Zwei-Säulen-Modells sahen genau hierin dessen Vorteil.¹² Der Streit wurde gerade darum geführt, ob der Gesetzgeber nicht etwa verpflichtet wäre, den lokalen Hörfunk mit geringen Programmanforderungen zu versehen, als denjenigen des klassischen Rundfunkauftrags.¹³ Der Streit wurde in dem Sinn entschieden, daß der sechste Abschnitt des LRG NW verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.¹⁴

Daß der lokale Hörfunk in Nordrhein-Westfalen seinen klassischen Rundfunkauftrag bezogen auf sein Sendegebiet und die damit vorgezeichneten Themen nicht erfüllt hätte, wird im Ergebnis nicht behauptet. Kritik wird durchaus geübt,¹⁵ wobei es allerdings ungewöhnlich wäre, wenn an der Berichterstattungstätigkeit von Medien keine Kritik aufkäme. Soweit ersichtlich, ist aber nirgends geäußert worden, es sei eine Entwicklung in der Praxis eingetreten, die dazu geführt habe, daß der lokale Hörfunk in Nordrhein-Westfalen seinen Programmauftrag gänzlich verfehlt habe, so daß das Zwei-Säulen-Modell in diesem Punkt gescheitert sei. Entsprechend hat es Sanktionen der LfR nach § 10 LRG NW insoweit nicht gegeben.

Im Ergebnis ist festzustellen, daß der lokale Hörfunk in Nordrhein-Westfalen dem klassischen Programmauftrag des Rundfunks im Sinne der

11 Ricker, Normenkontrollantrag vom 19. Februar 1988 in: Pieper/Hadamik (Hrsg.), Das WDR-Gesetz und das Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen vor dem Bundesverfassungsgericht, Dokumentation, Baden-Baden 1993, S. 213.

12 Stock, Neues Privatrecht - die nordrhein-westfälische Variante, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 45, München 1987, S. 18 ff.

13 Vgl. Diercks, Die Zulassung als Veranstalter landesweiten privaten Rundfunks nach nordrhein-westfälischem Recht, Diss., Köln 1992, S. 69 ff.

14 BVerfGE 83, 238 (325 ff).

15 Stock, Nordrhein-westfälisches Rundfunkrecht - Zur Lage nach den jüngsten Novellierungen, Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Band 24, Baden-Baden 1993, S. 75 ff.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundversorgung gerecht wird.

c) Organisatorische Vielfaltssicherung

Das Bundesverfassungsgericht verlangt die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen. Der Gesetzgeber wollte dem durch zahlreiche Detailregelungen im sechsten Abschnitt des LRG NW gerecht werden, mit denen er die positive Ordnung des Rundfunks insoweit sicherzustellen beabsichtigt. So hat er die Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaften, den Inhalt ihrer (zivilrechtlichen) Satzungen, die Zusammensetzung der Betriebsgesellschaften sowie die (zivilrechtlichen) Kooperationsvereinbarungen zwischen beiden Säulen bis hin zu arbeitsrechtlichen Fragen in Bezug auf den Programmverantwortlichen nach § 28 LRG NW öffentlich-rechtlich vorgegeben. Auch hiergegen richtete sich der Normenkontrollantrag, der "Modellkonsistenz" forderte und die organisatorischen Regelungen des Zwei-Säulen-Modells als total systemwidrig in Frage stellte.¹⁶ Die Befürworter des Zwei-Säulen-Modells hielten dem entgegen, es wirke nur auf den ersten Blick ebenso kühn wie gebrechlich, es sei ein komplexes Mediensystem bei dem das Programmrecht durch strukturell wirksame Regelungen eingelöst und abgesichert werde.¹⁷ Auch hier hat das Gericht unter Hinweis auf seine frühere Rechtsprechung, wonach private Rechtsträgerschaft und binnenpluralistische Organisation miteinander vereinbar sind,¹⁸ entschieden, diese Ausgestaltung des Ordnungsrahmens, der dem binnenpluralistischen Organisationsmodell folge, sei rundfunkrechtlich nicht zu beanstanden.¹⁹

Der lokale Hörfunk nach dem sechsten Abschnitt des LRG NW weist also auch die organisatorischen Vorkehrungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt auf. Seine privatrechtliche Grundstruktur ist durch massive öffentlich-rechtliche Regelungen zur binnenpluralen Organisationsstruktur überlagert.

Der lokale Hörfunk in Nordrhein-Westfalen erfüllt alle wesentlichen Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht mit der Erfüllung der Grundversorgung in Zusammenhang gebracht hat. Der Lokalfunk Nordrhein-Westfalen hat Aufgaben der Grundversorgung zugewiesen bekommen und erfüllt sie auch.²⁰ Davon ist bei der weiteren Überlegung auszugehen. Die Gesetzesnovelle darf

16 Ricker, aaO. (Fn. Normenkontrollantrag), S. 308 ff (311, 315).

17 Stock, aaO (Fn. Band 45), S. 37 ff (39 f).

18 BVerfGE 57, 295 (325).

19 BVerfGE 83, 238 (325 ff).

20 Hillgruber, Funkstille statt Grundversorgung?, AfP 93, 525.

diese Grundversorgung im lokalen Hörfunkbereich nicht gefährden, sondern muß vielmehr Bestand und Entwicklung dieser Angebote sichern.

2. Kapazitätsaufteilung darf Lokalfunk nicht vernachlässigen

Der Novellierungsentwurf der Landesregierung hat weitreichende publizistische und ökonomische Folgen für den Lokalfunk in Nordrhein-Westfalen. Allerdings sind diese Regelungen nicht in Änderungen des sechsten Abschnitts des LRG NW enthalten, sondern in den Regelungen zur Kapazitätsaufteilung - angesichts der Komplexität, die die Norm im Laufe der einzelnen Novellierungen inzwischen erhält, - versteckt (§ 3 LRG NW). Während das Zwei-Säulen-Modell scheinbar unberührt bleibt, werden die Gewichte des Gesetzes vorn bei der Regelung, welche Ressourcen dem lokalen Hörfunk zugewiesen werden, nachhaltig verschoben.

Der Lokalfunk wird "in sich" nicht abweichend geregelt. Aber die Vorfrage, wann und wie (technisch und in der Folge publizistisch und ökonomisch) die Lokalfunkregeln in der Praxis angewendet werden können, wird eingeschränkt. Damit verschiebt sich die Balance im komplexen elektronischen Mediensystem, das der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit geschaffen hat, zum Nachteil des lokalen Hörfunks.

a) Vorrang für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Form fraglich

§ 3 Abs. 4 Reg.Entw. LRG NW wird völlig neu gefaßt; die Norm entfernt sich völlig von der bisherig unter dieser Paragraphenfolge stehenden Regelung. Nunmehr soll *Rundfunk* und damit Hörfunk und Fernsehen Regelungsgegenstand sein. Die derzeitige differenzierte Lösung unterschiedlicher Absätze mit unterschiedlichen Details für Hörfunk und Fernsehen wird damit aufgehoben. In den Vordergrund gestellt wird nun die Übertragung der Kapazität, *die zur Sicherstellung der Grundversorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk erforderlich sind*. Damit ignoriert der Gesetzentwurf jedoch die Tatsache, daß nicht nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk, sondern auch der anders organisierte lokale Hörfunk entsprechend dem sechsten Abschnitt des LRG NW Grundversorgungsaufgaben wahrnimmt. Dies wurde im vorangehenden Abschnitt ausführlich dargestellt. Die beabsichtigte Regelung ist daher offenkundig verfehlt und rechtlich in höchstem Maß angreifbar.

Der gelegentlich vernommene Hinweis auf die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg zur Frequenzverteilung im Hörfunk kann nicht als Begründung für die Novellierungsabsicht herangezogen werden. Die Entscheidung ist zum einen nicht rechtskräftig, sondern steht zur Überprüfung vor dem Bundesverwaltungsgericht an. Sie betrifft zum anderen

ein anderes Modell, ist auf die besondere Struktur des Zwei-Säulen-Modells des lokalen Rundfunks nach dem sechsten Abschnitt des LRG nicht übertragbar. Schließlich ist die Entscheidung aus sich heraus angreifbar, wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen:

Der VGH Baden-Württemberg hatte sich in seinem Urteil vom 30. August 1994²¹ mit einem Normenkontrollantrag des Süddeutschen Rundfunks (SDR) gegen eine Nutzungsplanverordnung der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LfK) zu beschäftigen. Nach § 5 ff. bwLMG stellt die LfK durch Rechtsverordnung einen Nutzungsplan für drahtlose Frequenzen auf. Dabei weist sie aus, welche Übertragungsmöglichkeiten für den öffentlich-rechtlichen, welche für die eigene Lizenzausschreibung zugunsten privater Rundfunkveranstalter zur Verfügung stehen. Der SDR rügte, die Änderungsverordnung vom 18. Oktober 1993²² werde dem nicht gerecht, das von ihm ausgeweitete sowie nach Zielgruppen formatierte und segmentierte Programmangebot hätte mit neuen Frequenzen bedacht werden müssen.

Die Entscheidung beruht auf zwei Argumentationslinien. Zum einen auf der Wertung der Grundversorgung, zum anderen auf den unterstellten Tatsachen, daß eine frequenzmäßige "Lückenschließung" für die neu geschaffenen öffentlich-rechtlichen Zielgruppenprogramme notwendig sei.

Das Gericht geht bei den entscheidungserheblichen Tatsachen einseitig vom Sachvortrag des SDR aus. Dieser sei "nicht bestritten",²³ die LfK habe den Versorgungslücken nicht "widersprochen".²⁴ Diese Art der Sachverhaltsermittlung überrascht vor dem Hintergrund des § 86 VwGO, es gilt die Untersuchungsmaxime, es wird gerade kein kontradiktorisches Verfahren geführt. Das ist keine prozessuale Spitzfindigkeit, sondern berührt unmittelbar die materielle Rechtsposition potentieller Privatfunkveranstalter. Eine Einigung zwischen den Verfahrensbeteiligten - dem SDR und der LfK - zu Lasten Dritter, nämlich der Privatveranstalter, dadurch, daß bestimmte Positionen im Sinne zivilprozessualer Regeln unstreitig gestellt werden, verbietet sich. Bei Erlass eines Nutzungsplans nach § 5 Abs. 1 bwLMG sind im Hinblick auf die tangierten Rechtspositionen der Privatfunkveranstalter deren Verbände zwingend - ohne daß der LfK hierzu ein Ermessen eingeräumt wäre - anzuhören. Einwendungen sollen mit ihnen erörtert werden. Die Privatfunkverbände waren am Normenkontrollverfahren nicht beteiligt, von ihnen wurden keine Stel-

21 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 30. August 1994, 10 S 3152/93.

22 GBl. S. 642.

23 VGH Baden-Württemberg, aaO. (Fn. 1), II A 2., Seite 5.

24 VGH Baden-Württemberg, aaO. (Fn. 1), II A 2., Seite 19.

lungnahmen abgefordert. Umso wichtiger wäre die Amtsermittlung des die Entscheidung tragenden Sachverhaltes durch das Gericht gewesen.

Die zweite tragende Argumentationslinie sind Erwägungen zur Grundversorgung. Für den Gang seiner Argumentation hat sich der VGH Baden-Württemberg zunächst einen eigenen Ausgangspunkt definiert:

Vielmehr ist es nach Auffassung des Senats entscheidend, ob ...das Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters qualitativ erweitert wird und grundversorgungsspezifische Gesichtspunkte diese Erweiterung rechtfertigen. Das ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn einer großen Bevölkerungsgruppe, die durch den privaten Rundfunk nicht in gleichem Maße versorgt wird, ein im wesentlichen auf sie zugeschnittenes Angebot erbracht werden soll.²⁵

Dieser Ausgangspunkt unterscheidet sich von der oben dargestellten Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts:

Es muß im Prinzip dafür Sorge getragen sein, daß für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten werden, welche umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und daß Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise gesichert ist.²⁶

Das Bundesverfassungsgericht betrachtet aus dem Blickwinkel des Rezipienten, ob er ein breites Programmangebot empfängt, dann ist die Grundversorgung gewahrt. Der VGH Baden-Württemberg hingegen fragt umgekehrt, ob die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt mit ihren Programmen die komplette Bevölkerung erreicht, erst dann sei Grundversorgung gegeben, unabhängig davon, welche Angebote der privaten Stationen die Rezipienten empfangen.

Erst die Einengung der Prüfung auf den Begriff der *Erweiterung* des öffentlich-rechtlichen Programmolumens und zugleich der Wechsel der Sichtweise weg vom Rezipienten in einem bestimmten Versorgungsgebiet hin zur Rundfunkanstalt führt zum scheinbar zwingenden Ergebnis, daß sich aus einer Programmausweitung ein unmittelbarer Anspruch auf Zuweisung neuer Frequenzen hierfür ergebe - ohne Rücksicht auf die übrigen Programme und ihre Verbreitungstechnik.

Es findet eine weitere Umdeutung des Begriffs der Grundversorgung durch den VGH Baden-Württemberg statt. Nach seiner Rechtsprechung

25 VGH Baden-Württemberg, aaO. (Fn. 1), II A 2., Seite 13.

26 BVerfGE 74, 297 (325); vergleiche BVerfGE 73, 118 (157 f); 83, 238 (297 f).

wäre jedwedes Programmformat Bestandteil der Grundversorgung, es läßt sich wie vorliegend beim Seniorenprogramm mit Volksmusik im Hinblick auf die aktuelle Formatierungsdiskussion stets begründen, warum gerade für die intendierte Zielgruppe ein neu geschaffenes spezielles Programm jedenfalls nicht unnötig und damit Grundversorgung sei, wenn man den Prämissen des VGH Baden-Württemberg, der auf die zielgruppenorientierte *Musikfarbe* in S 4 Baden-Württemberg verweist, folgen wollte. In der Konsequenz mutiert dann jedwedes Nischenprogramm zur Grundversorgung. Nischenfunk ist aber dem Grundversorgungsmodell des Bundesverfassungsgerichtes fremd, es hat im wahren Wortsinn Massen-Programme entsprechend dem klassischen Rundfunkauftrag - des *Integrationsrundfunks* - im Auge.

Die nicht rechtskräftige Entscheidung des VGH Baden-Württemberg ist also aus gutem Grund angreifbar. Sie ist auf die vorliegende Fragestellung, welche Folgen aus der Garantenstellung des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers für den lokalen Rundfunk, wie sie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, abzuleiten sind, nicht einschlägig. Der VGH Baden-Württemberg hat sich mit einer Programmversorgung, wie sie der lokale Hörfunk in Nordrhein-Westfalen bietet, nicht auseinander gesetzt. Er hat als Prämisse vielmehr angenommen, es gehe um die Realisierung eines Programmangebotes, das es bisher nicht gebe.

Vorliegend geht es jedoch um die Fragestellung, ob der Landesgesetzgeber den lokalen Rundfunk, der Grundversorgungsaufgaben wahrnimmt, schützen muß. Dies ist - wie im Zusammenhang mit der Erfüllung der Grundversorgungsaufgabe dargelegt - der Fall. Die besondere Hervorhebung der Grundversorgungserfüllung nur durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und nicht gleichzeitig auch derjenigen des andersartigen Lokalfunk, wird nicht von der genannten Entscheidung getragen.

b) Frequenzversorgung für den Lokalfunk noch unzureichend

Die bisherige und erst spät 1992 durch die fünfte Novellierung in das Gesetz eingefügte - Regelung des § 3 Abs 2 LRG NW soll ersatzlos entfallen. Danach sind bisher UKW-Frequenzen mit bis zu 4.000 Watt Strahlungsleistung dem lokalen Hörfunk zuzuweisen. Der lokale Hörfunk wird in § 3 Abs 4 Reg.Entw. LRG NW zwar noch genannt, jedoch nicht mehr mit dem bisherigen Regelungsinhalt. Im Zusammenspiel der einzelnen Absätze der Regelung zur Kapazitätszuweisung wird bei UKW-Frequenzen bis zu 4.000 Watt die bisherige Regelung ins exakte Gegenteil gekehrt: War bisher der Lokalfunk mit derartigen schwächeren Frequenzen vorrangig zu versorgen, sollen sie nach den Absichten des Regierungsentwurfes vorrangig an den WDR gehen.

Offenbar geht der Novellierungsentwurf davon aus, der lokale Rundfunk sei inzwischen im Hinblick auf die Übertragungskapazitäten etabliert. Dem muß widersprochen werden. Es ist nicht ersichtlich, daß sich seit der Einfügung der nun zur Disposition gestellten Regelungen ein entscheidender Fortschritt bei der Frequenzzuweisung an die lokalen Hörfunkstationen ereignet hätte. Die 1992 maßgeblichen Motive des Gesetzgebers gelten auch heute noch.

Zum Teil sind nach wie vor nicht versorgte Gebiete zu verzeichnen. Zum anderen sind eine ganze Reihe von Verbreitungsgebieten ungünstig versorgt, insbesondere durch eine größere Anzahl von Übertragungskapazitäten geringer Strahlungsleistungen auf unterschiedlichen Frequenzen. Dies macht eine adäquate Versorgung der Bevölkerung mit lokalem Rundfunk in diesen Verbreitungsgebieten zum einen publizistisch schwierig, zum anderen extrem aufwendig.

In den genannten Fällen der Versorgung durch eine größere Anzahl kleinerer Frequenzen ergibt sich das Problem, daß bei einer Fahrt durch ein Verbreitungsgebiet mehrfach die Frequenz im Autoradio gewechselt werden muß. Dies führt zwangsläufig zu Benachteiligungen gegenüber den übrigen Programmangeboten, die auf einer Frequenz im gesamten Verbreitungsgebiet empfangbar sind. Bekanntlich ist die mobile Nutzung des lokalen Hörfunks außerordentlich hoch - eine entsprechende Frequenzversorgung vorausgesetzt. Aus der Garantenpflicht des Gesetzgebers folgt, daß er notwendige Optimierungen, die bisher nach § 3 Abs. 2 LRG NW möglich waren, auch zukünftig offen hält.

Die Versorgung eines Verbreitungsgebietes durch mehrere Frequenzen geringerer Leistungsstärke hat auch einen nachhaltigen wirtschaftlichen Nachteil, da kleine Sender überproportional teuer sind, außerdem ist die gesonderte leitungsgebundene Programmzuführung in der Regel zu jedem Senderstandort notwendig, was erhöhte Leitungskosten mit sich bringt. Die Garantenpflicht des Gesetzgebers, wie sie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, bezieht sich ausdrücklich auf die wirtschaftlichen Gesichtspunkte des Sendebetriebs.²⁷ Auch aus diesem Grund erscheint der Wegfall des bisherigen § 3 Abs. 2 LRG NW bedenklich.

- c) Zulassung weiterer Programme darf bestehende nicht gefährden

Aus dem Regelungsmechanismus des § 3 Abs 4, 5 Reg.Entw. LRG NW ergibt sich, daß die für die Optimierung des Lokalfunkkonzepts notwendigen Frequenzen nicht nur diesem vorenthalten werden, sondern dar-

27 BVerfGE 83,238 (330).

über hinaus konkurrierenden Programmen zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Begründung geht an dieser Stelle selbst davon aus, daß jedenfalls im UKW-Bereich nur noch begrenzt neue Frequenzen hinzukommen werden. Allenfalls durch Umorganisation gegenwärtig anders genutzter Frequenzen lassen sich Gestaltungsspielräume eröffnen.

Daraus ergibt sich zunächst eine Inkonsequenz des Regierungsentwurfes, sofern man das so novellierte Gesetz dann wörtlich nehmen wollte. Die noch verfügbaren UKW-Frequenzen können bereits nach den Annahmen der Begründung des Regierungsentwurfs nicht für eine Gesamtkonzeption genutzt werden, sondern mit großer Wahrscheinlichkeit nur als "Flickenteppich". Die Ausschreibung als Grundlage einer Vergabe an eine Landeskette würde aber erfordern, daß damit der landesweite Versorgungsauftrag, den der Novellierungsentwurf mit gutem Grund unberührt läßt, erfüllt werden kann.

Mangels einschlägiger medienrechtlicher Konzeptionen könnte die Auffassung vertreten werden, diese Frequenzen dürften zwar einerseits nicht zur Optimierung des lokalen Hörfunks herangezogen werden, andererseits auch nicht für sonstige Nutzungen ausgeschrieben werden, da die entsprechenden Voraussetzungen, insbesondere das Erfordernis der gesamten gleichmäßigen Versorgung des Landes nicht gegeben ist.

Denkbar - und in der Praxis wegen des Kostendrucks brachliegender Frequenzen auch wahrscheinlich - ist aber eine andere "Lösung", wonach einzelne Frequenzen zu "Rumpf-Konzepten" zusammengefaßt werden. Diese gefährden bereits wegen ihres unvollständigen Charakters die kompliziert austarierte Rundfunkordnung in Nordrhein-Westfalen, insbesondere den lokalen Hörfunk. Schon bei der Einführung des lokalen Hörfunks war ausgiebig diskutiert worden, welche Auswirkungen dies auf andere Medien hat. Deren Schutz ist zulässigerweise ein Faktor bei der Ausgestaltung der positiven Ordnung des Rundfunks.²⁸ Es ist in Erinnerung zu rufen, daß der Zuschnitt der Verbreitungsgebiete für den lokalen Hörfunk in Nordrhein-Westfalen gerade im Hinblick auf derartige konkret gefaßten Wirtschaftlichkeitserwägungen erfolgte. Das heißt, es wurde ein Maximum an Lokalisierung, die gerade finanzierbar erschien, durchgeführt, soweit dies im Hinblick auf andere Medien verantwortbar war. Hinzutretende weitere Angebote in diesem Markt sind damals nicht in die Kalkulationen eingegangen. Diese eingengte Geschäftsgrundlage darf jetzt bei Novellierungsabsichten nicht unberücksichtigt bleiben.

Wie mehrfach hervorgehoben, bezieht sich die Garantenstellung des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers entsprechend der Rechtspre-

28 BVerfGE 83, 238 (326 f).

chung des Bundesverfassungsgerichtes²⁹ gerade auch auf die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des einmal geschaffenen Lokalfunks, gegebenenfalls sind die dafür einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen nachzubessern. Dies war unter den gegebenen Voraussetzungen bislang nicht notwendig. Es besteht nun die Gefahr, daß eine nicht mit den bisherigen Regelungen harmonisierende Gesetzesnovelle zukünftig dazu führt, daß eine Situation entsteht, die den Gesetzgeber zu Nachbesserungen zwingt.

Das Hinzutreten neuer Angebote würde das für Binnenpluralität verpflichtete lokale Hörfunkangebot jedenfalls wirtschaftlich treffen, ohne daß eine Kompensation innerhalb des sechsten Abschnitts des LRG NW geschaffen würde. Dies könnte durch eine Auflockerung des Zwei-Säulen-Modells erfolgen, das jedoch bislang nicht zur Disposition stand.

Eine Konfliktlösung muß daher mit dem Lokalfunkmodell harmonisieren und mit den Trägern des Zwei-Säulen-Modells abgestimmt sein. Sie muß - auch wirtschaftlich - die Basis zu mehr Pluralität legen und darf nicht mühsam aufgebaute Pluralität in ihrem Bestand gefährden.

Der Novellierungsentwurf wird zum Teil verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht, wenn er nur die Grundversorgung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und nicht die qualitativ gleichwertige, sich auf einer anderen Ebene - nämlich dem lokalen Bereich - abspielende Grundversorgungserfüllung durch den lokalen Hörfunk als primäres Zuweisungskriterium anführt. Die vorgeschlagenen Regelungen begegnen großen Bedenken dort, wo sie eine Optimierung der Frequenzversorgung für den lokalen Hörfunk verhindern, denn die Novelle ist geeignet, eine wirtschaftliche Verbesserung und damit eine publizistische Leistungssteigerung des Lokalfunks zu verhindern. Die Zuweisung weiterer Kapazitäten ist schließlich nicht konsistent geregelt, es lassen sich verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelungen finden, die den lokalen Hörfunk stärken, statt ihn zu gefährden.

3. Pilotprojekte bedürfen der gesetzlichen Basis

Das LRG NW soll um einen § 72 Reg.Entw. LRG NW ergänzt werden, der Modellversuche mit neuen Rundfunktechniken, Rundfunkprogrammen oder Rundfunkdienst regeln soll. Die Durchführung solcher Versuche soll demnach zulässig sein, sie sollen Entscheidungen über die künftige Nutzung neuer Rundfunktechniken vorbereiten. Die Landesregierung soll Einzelheiten durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Hauptausschusses des Landtages festlegen. Programmveranstalter benötigen für die Teilnahme an den Versuchen eine vereinfachte Zulassung.

29 BVerfGE 83,238 (330).

Ausweislich der Begründung ist an digitale Rundfunkangebote gedacht, also etwa digitalen Hörfunk (Digital Audio Broadcasting - DAB) oder das digitale Fernsehen (Digital Video Broadcasting - DVB). Allerdings beinhaltet die Norm keine Beschränkung auf diese Modellversuche, sie sind in der Begründung lediglich beispielhaft genannt.

Bereits der Versuch, die Norm wörtlich anzuwenden, führt zu Problemen. So erstreckt sich die Ermächtigung gegenüber der Landesregierung zu Regelungen durch Verordnung auf *Einzelheiten der Versuchsbedingung* und darauf, *das Versuchsgebiet entsprechend dem Versuchszweck* festzulegen. Was der Versuchszweck sein mag, für den die Bedingungen und das Gebiet durch Rechtsverordnung definiert werden sollen, darüber schweigt das Gesetz. Offenbar geht die § 72 Reg.Entw. LRG NW davon aus, daß die Landesregierung auch den Versuchszweck festlegen soll, nur dann ist die Norm aus sich heraus verständlich.

Die Landesregierung soll demnach das Ob und das Wie - also die gesamte Anordnung und die Bedingungen - des Versuchs festlegen. Dies ist verfassungsrechtlich unzulässig. Der Gesetzesvorbehalt, wie ihn das Bundesverfassungsgericht aus der Wesentlichkeitslehre vor allem für den Rundfunk abgeleitet hat, ist tangiert.

Da sich aus Art. 5 Abs. 1 GG nicht konkret ableiten läßt, was Rundfunkfreiheit materiell, organisatorisch und verfahrensrechtlich bedeutet, ist nach stetiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Ausgestaltung durch den Gesetzgeber notwendig.³⁰ Die Veranstaltung von Rundfunk außerhalb der gesetzlichen Grundlage ist nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³¹ unzulässig. In seinem dritten Rundfunkurteil hat das Gericht³² klargestellt, daß die Rundfunkzulassung *nicht dem Spiel der freien Kräfte überlassen* werden dürfe, es einer *positiven Ordnung* des Rundfunks durch den Gesetzgeber bedürfe. Satzungsrecht wurde ausdrücklich als nicht ausreichend verworfen.³³ Dies entspricht dem der Wesentlichkeitstheorie folgenden Vorbehalt der gesetzlichen Regelung³⁴, so daß aus diesem verfassungsrechtlichen Grund³⁵ ein formelles Gesetz Grundlage der Rundfunklizenzierung sein muß.

30 BVerfGE 57, 295 (320) mit weiteren Nachweisen.

31 BVerfGE 83, 238 (296).

32 BVerfGE 57, 295 (323).

33 BVerfGE 57, 295 (321).

34 Fuhr, Organisationsrecht (Rundfunk und Mediengesetze), in: Fuhr/Rudolf/Wasserburg (Hrsg.), Recht der neuen Medien, Heidelberg 1989, Seite 251 (287).

35 Weitere Nachweise bei Ory, Rundfunkgebühr zwischen Staatsfreiheit und Parlamentsvorbehalt, AfP 89, 616.

Dieser Gesetzesvorbehalt ist durch die Wesentlichkeitslehre konkretisiert, die bestimmt, was der Gesetzgeber selbst zu regeln hat, wenn er dem Anspruch, eine positive Ordnung zu schaffen, gerecht werden will. Wesentlich ist eine Regelung dann, wenn sie die Grundrechtsausübung entscheidend betrifft und/oder Grundrechtskollisionen zum Ausgleich bringt.³⁶ Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit wurden vom Bundesverfassungsgericht mehrfach als wesentliche Maßnahme des Gesetzgebers bezeichnet.

Gerade im Bereich von Medien-Pilotprojekten, die auch *inhaltlich* Neuland betreten sollen, wird deutlich, daß wesentliche Fragen der Kommunikationsordnung berührt und Grundrechtskollisionen der Beteiligten auszugleichen sind.

Dementsprechend wurde auch das nordrhein-westfälische Kabelpilotprojekt in Dortmund wurde vor rund zehn Jahren nach langen medienpolitischen Diskussionen auf der Basis des KabelversuchsG NW veranstaltet. Der Modellversuch Dortmund bewegte sich mit dieser gesetzlichen Grundlage im Rahmen der Versuchsempfehlung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK), die in ihrer Empfehlung 9 Kabelpilotprojekte empfahl.³⁷ Der Modellversuch zum Kabelfernsehen hatte damit also seine Grundlage in einem förmlichen Gesetz, in das die Ergebnisse der technischen Überlegungen - vergleichbar etwa den Diskussionen in der heutigen DAB-Plattform zum digitalen Hörfunk - und die politischen Erwägungen gleichermaßen eingeflossen waren. Dies entsprach den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen ausdrücklich auch für Pilotprojekte hervorgehoben:

Dies (die Notwendigkeit der Entscheidung des Parlaments; Anmerkung des Verfassers) gilt auch für zeitlich und örtlich begrenzte Versuche, weil diese den gleichen Grundrechtsbezug haben wie eine definitive Regelung.³⁸

Eine Erleichterung gewährt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber nur beim Inhalt eines solchen Pilotprojektgesetzes:

Freilich kommt dem Gesetzgeber insoweit eine erheblich größere Gestaltungsfreiheit zu; denn solche Versuche dienen der Aufgabe, Erfahrungen zu gewinnen.³⁹

36 BVerfGE 47, 46 (83); 49, 89 (126 f.).

37 Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK), Telekommunikationsbericht, Bonn 1976, S. 119.

38 BVerfGE 57, 295 (324).

39 BVerfGE 57, 295 (324) mwN.

Damit ist der Spielraum bei der Ausgestaltung der positiven Ordnung des Rundfunks größer, aber gleichwohl ist dieses gesetzgeberische Ermessen aber im Sinne einer Abwägung der betroffenen Positionen auszuüben, und zwar durch die Verabschiedung eines formellen Gesetzes. Untergesetzliche Regelungen genügen den Anforderungen nicht, auch dann nicht, wenn mit den am Versuch Beteiligten ein Konsens gefunden werden sollte. Denn es ist nicht sichergestellt, daß alle möglicherweise vom Versuch Betroffenen daran beteiligt und bei der Konsensbildung eingeschlossen sind. Dies zu beurteilen ist abschließend Sache des Gesetzgebers. Nur so kann der Gefahr begegnet werden, daß wesentliche Regelungen zu Lasten Dritter ausfallen und in deren Rechte eingreifen.

Die abstrakten Ausführungen der dritten Rundfunkentscheidung zum Gesetzesvorbehalt, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Kabelpilotprojekte formulierte, werden gerade bei digitalen Neuerungen relevant. Im Zusammenhang mit der DAB-Diskussion wird deutlich, daß bereits die Abgrenzung zwischen reiner Studioteknik des Veranstalters und der Sendetechnik, wie sie sich im ersten Rundfunkurteil⁴⁰ herauskristallisiert hat, rechtliche Probleme im Hinblick auf Zuständigkeiten und Regelungsinhalte bereitet. Die Angebote unterschiedlicher (öffentlich-rechtlicher und privater) Veranstalter müssen in einem sogenannten Multiplexer zum einheitlichen Datenstrom zusammengeführt werden, was völlig neue Fragen des Ausgleichs der Beteiligten im dualen Rundfunksystem aufwirft. Im Rahmen der vorliegenden Rechtsauskunft können die Details dieser höchst kontrovers geführten Diskussionen nicht nachgezeichnet werden. Es genügt der Hinweis, daß gerade die rundfunkrechtliche und fernmelderechtliche Stellung dieses Multiplexers höchst umstritten ist.⁴¹

Die verfassungsrechtlichen Unklarheiten ergeben sich auch daraus, daß offen ist, inwieweit einzelne Angebote dem Rundfunk unterfallen oder nicht, so daß gerade die Anordnung des § 72 Reg.Entw. LRG NW, wonach jeder an Modellversuchen beteiligte Informationsanbieter eine Lizenz benötigt, nicht auf die aktuelle DAB-Diskussion paßt. Andererseits können derartige Versuche nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion nicht in einen Teil für Rundfunk und einen Teil für Nicht-Rundfunk zerlegt werden. Bekanntermaßen ist der Bund-Länder-Streit, ob für DAB jedenfalls teilweise, soweit es sich nicht um Rundfunk handelte, das Bundesministerium für Post und Telekommunikation Regelungsbefugnisse besitzt, nicht ausgestanden. Dies alles sind wesentliche Fragen - nicht nur politisch, sondern auch im Hinblick auf einschlägige

40 BVerfGE 12, 205 ff.

41 Vgl. die Diskussionsbeiträge in: *Dörr u.a., Wettbewerbsneutrale Einführung des digitalen Hörfunks im dualen Rundfunksystem*, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Band 10, München/Berlin 1994.

Verfassungsnormen. Eine Rechtsverordnung ist im Sinne der Verfassungsrechtsprechung nicht das geeignete Instrument, um diese Frage für Versuche zu klären, die erklärtermaßen Teil der *Einführungsstrategie* sind und damit nicht der Erprobung, sondern der unumkehrbaren Einführung von Regeldiensten dienen.

Erkennbar sollen die Modellversuche nicht nur technische Sachverhalte erproben, sondern auch neue Rundfunkprogramme. Damit sind unmittelbar publizistische und wirtschaftliche Konkurrenzverhältnisse zu anderen Medien berührt. Es steht zu befürchten, daß beispielsweise Ballungsraumfernsehen mit dem Vehikel des § 72 Reg.Entw. LRG NW "getestet" wird - wobei sowohl die Programmformen als auch die Finanzierungsformen sowie die Technik für derartige Dinge hinreichend bekannt sind. Die Versuchsklausel würde also offen zum Mißbrauch einladen, neue und im Gesetz mangels eines medienpolitischen Konsenses nicht geregelte Formen von Rundfunk ohne gesetzliche Grundlage zu veranstalten.

Völlig unakzeptabel ist die Begründung des Regierungsentwurfes, daß rechtliche Regelungen nicht weiter erforderlich seien, weil Betroffene freiwillig mitwirkten. Gerade beim Ballungsraumfernsehen wird deutlich, daß jedermann die Sendungen empfangen könnte. Dies ist auch bei anderen Diensten vorgesehen. Es gehört bereits definitionsgemäß zum Wesen des Rundfunks, der nach § 72 Reg.Entw. LRG NW getestet werden soll, daß er sich an die Allgemeinheit richtet. Darauf, daß der Rezipient einen Abschaltknopf hat, kommt es aber nach gängiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bei der Gestaltung der positiven Ordnung des Rundfunks nicht an. Auch im Hinblick auf die grundrechtlich geschützten Positionen anderer Medienbeteiligter genügt es nicht, daß sie sich freiwillig am Modellversuch beteiligen könnten. Auch bei einer Nicht-Teilnahme sind Rechte von Betroffenen je nach Ausgestaltung des Modellversuchs tangiert. Wer von einer aktiven Beteiligung an einem Rundfunkversuch Abstand nimmt, hat damit noch lange nicht in die mögliche Verletzung seiner Rechtspositionen, die aus der Veranstaltung des Versuchs resultieren mag, eingewilligt und auf Rechtsschutz verzichtet. Ein derartiger Eingriff wäre allenfalls auf der Basis eines förmlichen, alle wesentlichen Aspekte unmittelbar regelnden Gesetzes denkbar, welches aber seinerseits gerade im Bereich der Kommunikationsordnung die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG zu beachten hat.

§ 72 Reg.Entw. LRG NW beinhaltet keine Regelungen für konkrete Modellversuche. Derartige Regelungen sind aber entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes notwendig. Die vorgeschlagene Regelung des Novellierungsentwurfes begegnet schwersten verfassungsrechtlichen Bedenken.

4. Zusammenfassung

Die vorgelegte Novelle regelt scheinbar eher technische Details des Rundfunks. Bei genauem Hinsehen zeigt sich aber, daß die Gewichte in der Rundfunkordnung des Landes Nordrhein-Westfalen nachhaltig durch die gesetzliche Regelungen verschoben werden, und zwar potentiell zu Lasten des lokalen Hörfunks. Dessen Grundversorgung wird ignoriert. Eine zukünftige Optimierung der von ihm genutzten UKW-Infrastruktur wird blockiert. Technisch sollen Frequenzen für neue Programme bereitgestellt werden, wobei bereits jetzt absehbar ist, daß die erforderlichen Ressourcen für die hohen Anforderungen der landesweiten Abdeckung im UKW-Band nicht mehr zur Verfügung stehen, um den im LRG NW angelegten Rundfunkmodellen zu genügen. Dies gefährdet potentiell die bestehenden Rundfunkangebote. Demgegenüber bestehen ausreichend Spielräume für eine modellkonforme Weiterentwicklung des lokalen Rundfunks nach dem sechsten Abschnitt des LRG NW, die eine Absicherung seiner publizistischen Möglichkeiten für eine vielfältige Berichterstattung ermöglichen.