

JAN CHRISTOPHER KALBHENN

Digitalisierung lokaler Medien

*Schriften zum Medienrecht
und Kommunikationsrecht*

13

Mohr Siebeck

Schriften zum
Medienrecht und Kommunikationsrecht

Herausgegeben von
Christian von Coelln, Karl-Nikolaus Peifer
und Karl-Eberhard Hain

13



Jan Christopher Kalbhenn

Digitalisierung lokaler Medien

Genese und Zukunft des nordrhein-westfälischen
Zwei-Säulen-Modells im lokalen Rundfunk

Mohr Siebeck

Jan Christopher Kalbhenn, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaften und Völkerrecht in Osnabrück, Stockholm und Amsterdam; Referendariat am Kammergericht Berlin; Syndikusrechtsanwalt bei der Deutschen Welle, Berlin; 2023 Promotion; Geschäftsführer am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, öffentlich-rechtliche Abteilung der Universität Münster; Vertretungsprofessor für Urheber- und Medienrecht an der Hochschule Darmstadt; Professor an der Hochschule des Bundes, Münster.

D6

ISBN 978-3-16-163231-0 / eISBN 978-3-16-163232-7

DOI 10.1628/978-3-16-163232-7

ISSN 2512-7365 / eISSN 2569-4359

(Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck aus der Times gesetzt, in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Anton, Johan und Greta

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist während meiner Tätigkeit als Geschäftsführer der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) entstanden. Sie wurde im Sommersemester 2023 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand von Mai 2023.

Zu außerordentlichem Dank bin ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Bernd Holznagel, verpflichtet. Die Zeit am Institut war lehrreich, prägend und außerordentlich abwechslungsreich. Wertvoll waren vor allem die tiefen Einblicke in die deutsche und europäische Medienpolitik, etwa die gemeinsame Sachverständigenarbeit im Ausschuss für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen, in deren Rahmen auch die Idee zu dem Dissertationsprojekt entstand. Vielen Dank für die Betreuung dieses Projekts.

Herrn Prof. Dr. Thomas Hoeren danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und die darin enthaltenen Anregungen. Vielen Dank auch dafür, dass Sie das ITM zu einem so großartigen Ort gemacht haben und viel Spaß in den nächsten Jahren ohne Abteilung II. Es sei auch Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck und Herrn Prof. Dr. Oliver Lepsius für die angenehme Durchführung des Kolloquiums gedankt. Den Herausgebern, Herrn Prof. Dr. Karl E. Hain, Prof. Dr. Nikolaus Peiffer und Herrn Prof. Dr. Christian von Coelln danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Medien- und Kommunikationsrecht“. Horst Röper danke ich für seine Einführung in die Welt der lokalen Medien in Nordrhein-Westfalen. Dr. Peter Niepalla und Holger Postel danke ich für prägende erste Berufsjahre bei der Deutschen Welle in Berlin, die mein Interesse am Rundfunkrecht geweckt haben. Florian Rzepkowski und Darren Grundorf danke ich für die gemeinsame vor-digitale Zeit beim Lokalradio und der lokalen Literaturzeitschrift *Kommunikaze*, die wahrscheinlich der Ausgangspunkt dieser Arbeit ist.

Der fachliche Austausch am ITM und die dort entstandenen Freundschaften haben die Entstehung der Arbeit sehr erleichtert. Dafür danke ich ganz besonders Dr. Maximilian Hemmert-Halswick, Dr. Christian Schepers, Dr. Florian Flamme, Dr. Daniel Arjomand-Zoike, Benedikt Freese und Justin Rennert. Danke für die humorvolle Zeit mit euch. Einen großen Dank schulde ich zudem Felizitas Heet

für ihre wertvolle redaktionelle Hilfe. Meinen Eltern und Schwiegereltern danke ich dafür, dass sie das Korrekturlesen übernommen haben.

Gewidmet ist dieses Buch meiner Familie, der ich nicht genug danken kann. Meinen Eltern und meinem Bruder danke ich für ihre unendliche Unterstützung und den jahrzehntelangen Rückhalt. Meiner Frau danke ich für ihre beispiellose Geduld, ihren großartigen Humor und die stete Motivation. Auch meinen Kindern danke ich sehr. Zwar haben sie mich gelegentlich von der Arbeit an der Dissertation abgehalten. Aber geschrieben habe ich das Buch für sie.

Grauhöft, im Januar 2024

Jan Christopher Kalbhenn

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Fragestellung	1
1. Kapitel: Das Besondere des Zwei-Säulen-Modells	9
A. Das Zwei-Säulen-Modell für lokalen Hörfunk	9
B. Vergleich mit den Grundmodellen der Ausgestaltung und Finanzierung im Rundfunk	12
C. Vergleich mit den Regulierungsmodellen der übrigen Bundesländer	21
D. Auftrag und Struktur des lokalen Hörfunks im Zwei-Säulen-Modell	33
E. Fazit	79
2. Kapitel: Genese	81
A. Historie	81
B. Stand des Rundfunkrechts bei der Entwicklung des Zwei-Säulen-Modells	99
C. Das Zwei-Säulen-Modell im Gesetzgebungsprozess	124
D. Fazit: Zwei-Säulen-Modell als NRW-spezifisches Experiment	130
3. Kapitel: Verfassungsrechtliche Anforderungen	133
A. Das Konzept der dienenden Freiheit und seine Geltung im Lokalfunk	133
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Zwei-Säulen-Modell	148
C. Bedeutung der Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	175
D. Fazit	187
4. Kapitel: Das Zwei-Säulen-Modell in der Praxis	189
A. Empirische Daten zum nordrhein-westfälischen lokalen Hörfunk	189
B. Erhalt der Funktionsfähigkeit durch gesetzgeberische Nachbesserungen bis 2022	191

5. Kapitel: Aktuelle Herausforderungen des Zwei Säulen-Modells und rechtliche Lösungen	195
A. Aktuelle Herausforderungen des Zwei-Säulen-Modells	195
B. Digitale terrestrische Verbreitung von lokalem Hörfunk	197
C. Internet- und Plattformökonomie als Herausforderung für das Zwei-Säulen-Modell	210
D. Finanzierung	229
E. Endergebnis	268
F. Medienpolitische Stellungnahme	270
Zusammenfassung	273
Literaturverzeichnis	283
Stichwortverzeichnis	301

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Fragestellung	1
1. Kapitel: Das Besondere des Zwei-Säulen-Modells	9
<i>A. Das Zwei-Säulen-Modell für lokalen Hörfunk</i>	<i>9</i>
I. Trennung von programmlichen und wirtschaftlich-technischen Aspekten	9
1. Die zwei Säulen	9
2. Koordination der beiden Säulen	10
II. Gemeinwohlorientierter Auftrag	10
1. Programmgrundsätze	10
2. Verbreitungsgebiete und Programmdauer	11
III. Rahmenprogramm	11
<i>B. Vergleich mit den Grundmodellen der Ausgestaltung und Finanzierung im Rundfunk</i>	<i>12</i>
I. Beauftragung beitragsfinanzierter Rundfunkanstalten	12
1. Auftrag	13
2. Struktur	13
3. Finanzierung	15
4. Strukturreform zur digitalen Transformation	15
II. Werbefinanzierter privater Rundfunk	16
1. Zulassung bundesweiter Rundfunkprogramme nach MStV	16
2. Inhaltliche Vorgaben für private Rundfunkveranstalter	17
3. Aufsicht über den privaten Rundfunk	17
4. Sicherung der Meinungsvielfalt	18
5. Finanzierung durch Werbung	19
III. Einordnung des Zwei-Säulen-Modells als Mischmodell	19

<i>C. Vergleich mit den Regulierungsmodellen der übrigen Bundesländer</i> . . .	21
I. Lokaler Hörfunk in den Mediengesetzen der übrigen Bundesländer . . .	21
1. Landesmediengesetz Baden-Württemberg	21
2. Niedersächsisches Mediengesetz	23
3. Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz	23
4. Medienstaatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg	23
5. Medienstaatsvertrag Hamburg-Schleswig-Holstein	24
6. Saarländisches Landesmediengesetz	26
7. Sächsisches Privatrundfunkgesetz	26
8. Thüringisches Landesmediengesetz	27
9. Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt	28
10. Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern	28
11. Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen	29
12. Bremischen Landesmediengesetz	29
13. Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern	30
II. Fazit: Sonderregulierung für lokalen Hörfunk funktionsfähiger Vielfaltsgarant?	32
<i>D. Auftrag und Struktur des lokalen Hörfunks im Zwei-Säulen-Modell</i> . . .	33
I. Gesetzgeberische Zielsetzung	33
II. Auftrag: Gemeinwohlorientierter, vielfältiger lokaler Hörfunk	34
1. Inhaltliche Dimension: Programmgrundsätze nach § 53 LMG	34
a) Gemeinwohlverpflichtung	34
b) Geschehen im Verbreitungsgebiet	35
c) Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung	36
d) Förderung des publizistischen Wettbewerbs	37
e) Integrationsauftrag und Akzeptanz	38
f) Vielfalt der Meinungen in Breite und Vollständigkeit	38
g) Fazit	39
2. Programmdauer nach § 55 LMG	40
a) Begründung der Programmdauer	40
b) Verkürzung der Programmdauer	40
c) Programmdauer in der Praxis	41
3. Verlautbarungsrecht	41
a) Krisenregelungen und Warnfunktion	41
b) Wahlwerbung und religiöse Feierlichkeiten	42
4. Qualitätsmonitoring und inhaltliche Aufsicht	43
5. Fazit	44

III. Struktur: Trennung von Programm und Kommerz	44
1. Veranstaltergemeinschaft	45
a) Was ist eine Veranstaltergemeinschaft	45
b) Rechtsform der Veranstaltergemeinschaft	45
c) Zusammensetzung	46
aa) Binnenplurale Organisationsstruktur der Veranstaltergemeinschaft	46
bb) Katalog entsendefähiger Stellen	46
cc) Persönliche Voraussetzungen und Inkompatibilitätsregeln	47
dd) Rechtsstellung der Mitglieder	48
d) Organe der Veranstaltergemeinschaft	49
aa) Mitgliederversammlung	49
bb) Vorstand	50
cc) Chefredakteur	51
dd) Redaktionelle Beschäftigte	52
ee) Fazit	52
2. Betriebsgesellschaft	53
a) Aufgabe der Betriebsgesellschaft	53
b) Erbringung der Dienstleistungen für die Veranstaltergemeinschaft	54
c) Auskunftspflichten und Zugangsgewährung	54
d) Investitionsanreize für Betrieb der lokalen Informationsinfrastruktur	55
e) Privilegierter Zugang zum Investment	56
aa) Presseverlage mit Lokalausgabe	56
bb) Kommunale Träger	58
cc) Zusammensetzung der Betriebsgesellschaften in der Praxis	58
f) Fazit	58
3. Verhältnis Veranstaltergemeinschaft zu Betriebsgesellschaft	59
a) Interessenkonflikte zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft	59
b) Konsensbildung zwischen den beiden Säulen	60
c) Rechte und Pflichten	60
d) Vereinbarung zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft	61
aa) Vertragliche Grundlage	61
bb) Zwingender Inhalt der Vereinbarung	62
cc) Kündigungsrecht	62
dd) Außenwirkung der Vereinbarung	63
e) Chefredakteur	63

f) Stellen- und Wirtschaftsplan, § 68 LMG NRW	64
g) Weitere Kooperations- und Kontrollvorgaben	65
h) Fazit	66
4. Exklusive Verbreitungsgebiete für lokalen Hörfunk	66
a) Verbreitungsgebiete für Lokalfunk per UKW	66
b) Verbreitungsgebiete für Lokalfunk über DAB+	67
c) Fazit	68
5. Das Rahmenprogramm als publizistische Kooperation	69
a) Notwendigkeit publizistischer Kooperationen	69
b) Rahmenprogramm	69
c) Ausgleichsleistung für Sende- und Leistungskosten	70
d) Rahmenprogramm durch Dritte (Radio NRW)	71
e) Andere Kooperationsmodelle und Funkhausmodell	72
f) Fazit	73
6. Programmliche Kooperationspflicht mit dem Bürgerfunk	73
a) Zweck	73
b) Sendedauer und Sendezeit des Bürgerfunks	74
c) Anforderungen an die Bürgerfunkgruppen	75
d) Lokaler Bezug und Anforderungen an die Inhalte	76
e) Fazit	76
7. Aufsicht über den Lokalfunk	77
a) Aufsichtsbehörde	77
b) Befugnisse von der Zulassung bis zur Kündigung	77
c) Satzungsbefugnisse	78
d) Fazit	79
<i>E. Fazit</i>	79
2. Kapitel: Genese	81
<i>A. Historie</i>	81
I. Eigenarten des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen	81
1. Demografie und Topografie	82
2. Wirtschaft, Politik und Verwaltungsgliederungen	83
3. Kultur und Medien	84
4. Fazit	85
II. Rundfunkgeschichtlicher Rahmen	85
1. Weimar und 3. Reich: Gründung und Gleichschaltung	86
2. Die Nachkriegsjahre als Phase der Demokratisierung	87
3. Entstehung der dualen Rundfunkordnung in den 1980ern	88

III. Die Technischen Rahmenbedingungen bei der Entwicklung des Zwei-Säulen-Modells	89
1. Technik als treibende Kraft der Rundfunkentwicklung in den 1980ern	89
2. Erprobung der neuen Technik in Kabelpilotprojekten	90
3. Entwicklung im Bereich der terrestrischen Verbreitung (UKW und DAB+)	90
IV. Nordrhein-Westfälische Medienpolitik der 1980er Jahre	91
1. Medienpolitik und Rundfunkrecht	92
2. Medienpolitische Positionen der maßgeblichen Parteien zum Lokalfunk	93
a) SPD	93
b) CDU	94
3. Medienpolitische Positionen der maßgeblichen Interessengruppen	95
a) Neue und alte Interessengruppen	95
b) Presseverleger	95
c) Nordrhein-Westfälische Kommunen	96
d) Westdeutscher Rundfunk	97
4. Hypothesen statt Empirie	98
<i>B. Stand des Rundfunkrechts bei der Entwicklung des Zwei-Säulen-Modells</i>	99
I. Stand des Rundfunkverfassungsrechts	99
1. Die Öffnung des Rundfunkmarkts im FRAG-Urteil (1981)	101
a) Sachverhalt und Hintergrund	101
b) Gewährleistung statt Individualfreiheit	102
c) Ausgestaltung auch bei Wegfall der „Sondersituation“	103
d) Grundlinien der Rundfunkordnung	104
e) Landesrundfunkgesetzgebung in den Bundesländern als Konsequenz	105
2. BVerfGE Niedersachsen (1986)	106
a) Verhinderung multimedialer Meinungsmacht im Lokalen	107
b) Zugangsanspruch der Presse zum Rundfunk	108
c) Ausschluss von Einfluss auf Programm durch Satzung oder Vertrag	108
d) Werbefinanzierung	109
e) Duales System und Grundversorgung	110
3. Bedeutung der Rundfunkurteile für das Zwei-Säulen-Modell	110
II. Kodifizierung des dualen Systems im Rundfunkstaatsvertrag (1984–1987)	111

1. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung als Treiber bundesweiter Rundfunkgesetzgebung	111
2. Ziele des Rundfunkstaatsvertrags	112
3. Festschreibung des dualen Systems im Rundfunkstaatsvertrag 1987	112
4. Bedeutung für den Lokalfunk	113
III. Nordrhein-Westfälische Landesgesetzgebungen vor dem Zwei-Säulen-Modell	114
1. WDR-Reform (1985)	115
a) Überlegungen zur öffentlich-rechtlichen Organisation des lokalen Hörfunks	115
b) Bedeutung des WDR-Auftrags für den lokalen Hörfunk	115
c) Hintergrund der WDR-Reform	116
d) Bestands- und Entwicklungsgarantie sowie Kooperationen	117
e) Bedeutung der WDR-Reform für das Zwei-Säulen-Modell	117
2. Landespressegesetz (1966)	118
a) Bestehendes Presserecht	118
b) Außenplurales Ordnungsmodell im Presserecht	119
c) Bedeutung des Landespressegesetzes (1966) für das Zwei-Säulen-Modell	119
3. Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunk in Kabelanlagen (1985)	120
a) Zweck des Kabelweiterleitungsgesetzes	120
b) Abhängigkeit von anderen Bundesländern	121
c) Erstmals Rangfolgen für Programme	122
d) Bedeutung des Kabelweiterleitungsgesetzes für das Zwei-Säulen-Modell	122
4. Erprobung des lokalen Hörfunks im Kabelpilotprojekt Dortmund (1982)	123
IV. Resümee zur rechtlichen Ausgangslage	124
<i>C. Das Zwei-Säulen-Modell im Gesetzgebungsprozess</i>	<i>124</i>
I. Gesetzgebungsverfahren	124
II. Gesetzesbegründung	125
1. Groß- und kleinräumige Rundfunkkommunikation	125
2. Gesetzgeberische Ziele des Zwei-Säulen-Modells	126
a) Vorkehrung gegen multimediale Meinungsmacht	127
b) Lokale Meinungsvielfalt wie öffentlich-rechtlicher Rundfunk	128
c) Presseschonung	129
<i>D. Fazit: Zwei-Säulen-Modell als NRW-spezifisches Experiment</i>	<i>130</i>

3. Kapitel: Verfassungsrechtliche Anforderungen	133
<i>A. Das Konzept der dienenden Freiheit und seine Geltung im Lokalfunk</i>	133
I. Die Rolle der Medien in der Demokratie	133
1. Vermittlerfunktion der Medien	133
2. Rundfunkfreiheit und Demokratie	135
a) Rundfunk als unentbehrliches Massenkommunikationsmittel	135
b) Rundfunk als Medium und Faktor	136
II. Sonderdogmatik der dienenden Freiheit	136
1. Objektiv-rechtliche Dimension	136
2. Begründung durch Sondersituation des Rundfunks	138
3. Duales System und gleichgewichtige Vielfalt	139
III. Geltung der Sonderdogmatik für den lokalen Hörfunk	141
1. Ursprünge der Sonderdogmatik im bundes- und landesweiten Rundfunk	141
2. Dienende Freiheit auch im Lokalen	141
3. Sonderdogmatik im Lokalen angesichts der Digitalisierung der Medien	142
IV. Geltung der Sonderdogmatik angesichts der medialen Möglichkeiten des Internets	143
1. Digitalisierung der Medien	143
2. Vielfaltsverengende Wirkweisen und medienrechtliche Gefahrenlage	144
3. Gegengewicht durch Binnenpluralismus in lokalen Kommunikationsräumen	146
V. Zwischenfazit	146
<i>B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Zwei-Säulen-Modell</i> . .	148
I. Verfassungsrechtlicher Änderungsbedarf oder Erfordernis eines Modellwechsels?	148
II. Grundsätzliche Maßgeblichkeit des NRW-Urteils	148
1. Hintergrund und Argumentation der Verfassungsbeschwerde . . .	148
2. Maßgeblichkeit des NRW-Urteils trotz technischer Entwicklungen seit 1991	149
III. Verfassungsmäßigkeit abweichender Regulierungsmodelle	150
1. Weitgehende Freiheit bei der Ausgestaltung der Medienordnung im Lokalen	150
2. Kein Grundsatz der Modellkonsistenz	151
IV. Verfassungsmäßigkeit einzelner Regelungsaspekte im Zwei-Säulen-Modell	153

1. Hohe Programmanforderungen im Lokalen Bereich	153
a) Prinzip gleichgewichtiger Vielfalt im dualen System	153
b) Besonderheiten des Integrationsmodells	153
c) Konstante Verfassungsrechtsprechung zur gleichgewichtigen Vielfalt	154
d) Absenkung der inhaltlichen Anforderungen möglich	155
2. Telemedien der lokalen Hörfunksender	156
a) Programmbegleitende Telemedien	156
b) Vergleich zum Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	157
c) Stellungnahme	158
3. Auswahl gesellschaftlicher Gruppen für Veranstaltergemeinschaft	158
a) Beurteilung im NRW-Urteil	158
b) Beurteilung nach ZDF-Urteil und Novellen des LMG NRW . .	159
4. Beschränkter Einfluss der Betriebsgesellschaften auf Programminhalte	160
5. Pressebeteiligung an den Betriebsgesellschaften	161
6. Teilhabe am Lokalfunk für kulturelle Gruppen durch Bürgerfunk	163
a) Fremdbeiträge örtlicher Gruppen	163
b) Vielfalt durch kulturelle Gruppen	163
c) Keine Ungleichbehandlung	164
d) Verfassungsrechtliche Neubeurteilung wegen Reform des Bürgerfunks?	165
e) Stellungnahme zum Bürgerfunk	166
7. Gemeindebeteiligung und das Gebot Staatsferne	167
a) Problemstellung	167
b) Entsenderecht keine Verletzung der Staatsferne	167
c) Beteiligungsrecht der Gemeinden an den Betriebsgesellschaften	168
d) Stellungnahme	169
8. Finanzierung durch Werbeeinnahmen	170
9. Kooperationsmöglichkeiten	172
10. Nachbesserungsauftrag	173
V. Fazit	174
<i>C. Bedeutung der Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers</i>	<i>175</i>
I. Funktionsfähigkeit als Anknüpfungspunkt der Nachbesserungspflicht	175
1. Begriff der Funktionsfähigkeit	175
a) Einbeziehung faktisch-ökonomischer Komponenten	175
b) Drei Fälle der Funktionsunfähigkeit	176
c) Insbesondere Unwirtschaftlichkeit	177

2. Definition der Funktionsunfähigkeit des Zwei-Säulen-Modells . . .	178
II. Prognosespielraum des Gesetzgebers	179
1. Experimenteller Charakter des Zwei-Säulen-Modells	179
2. Prognosespielräume bei komplexen Sachverhalten	179
3. Nachbesserungspflicht als Korrektiv zu weiten Prognosespielräumen	181
III. Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	182
1. Begründung gesetzgeberischer Nachbesserungspflichten	182
2. Beispiele für Nachbesserungspflichten	183
a) Coronabekämpfung	183
b) Medien und Internetkommunikation	184
3. Gesetzgeberische Nachbesserungspflicht für das Zwei-Säulen-Modell	185
a) Beobachtungspflicht	185
b) Begrenzte Nachprüfbarkeit	185
c) Bezugspunkt der Nachbesserungspflicht	186
d) Kippunkte für Handlungspflicht bzw. Anpassungsspielräume	186
<i>D. Fazit</i>	187
4. Kapitel: Das Zwei-Säulen-Modell in der Praxis	189
<i>A. Empirische Daten zum nordrhein-westfälischen lokalen Hörfunk</i> . . .	189
<i>B. Erhalt der Funktionsfähigkeit durch gesetzgeberische Nachbesserungen bis 2022</i>	191
I. Sendungsumfang	191
II. Aufteilung des Werbemarktes	192
III. Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit	193
5. Kapitel: Aktuelle Herausforderungen des Zwei Säulen-Modells und rechtliche Lösungen	195
<i>A. Aktuelle Herausforderungen des Zwei-Säulen-Modells</i>	195
<i>B. Digitale terrestrische Verbreitung von lokalem Hörfunk</i>	197
I. Diskussion um UKW-Abschaltung	197
1. Empirie zu UKW und DAB+	197
2. Technikübergang	198
3. Technikübergang und Zwei-Säulen-Modell	200

II. Konkurrenz über UKW für den lokalen Hörfunk	
in Nordrhein-Westfalen	200
1. Problemstellung	200
2. Vergabekriterien für landesweite UKW-Frequenzen	201
a) Strukturelle Vielfaltssicherung durch Kooperationen mit dem Lokalfunk	201
b) Versorgung mit journalistischen Inhalten durch redaktionelle Strukturen	202
c) Digitalkonzept	203
d) Frequenzvergabe im Jahr 2022	204
3. Bewertung der UKW-Regelungen	204
III. Verlust lokaler Monopolstellung durch DAB+	206
1. DAB+ und lokale Exklusivität	206
2. Lokalfunkfreundliche DAB+-Regelungen	206
3. Anpassungen für DAB+-Übertragungstechnik	207
a) Gewährleistung einer vielfältigen Radiolandschaft über DAB+	207
b) Bevorzugung landesweiter Programme bei der DAB+-Frequenzvergabe	208
c) DAB+ Verbreitungsgebiete	209
d) Stellungnahme zur DAB+ Thematik	210
<i>C. Internet- und Plattformökonomie als Herausforderung für das Zwei-Säulen-Modell</i>	210
I. Problemstellung	210
II. Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben zur Auffindbarkeitsregulierung	212
1. Ausgangslage	212
2. Europarechtliche Vorgaben	213
3. Medienverfassungsrechtliche Vorgaben	214
III. Leichte Auffindbarkeit nordrhein-westfälischer Lokalradios	215
1. Vorgaben im MStV	215
2. Anwendungsbereich der Auffindbarkeitsregulierung	216
3. Vierstufige Auffindbarkeitsregulierung	217
a) Chancengleiche und diskriminierungsfreie Auffindbarkeit	217
b) Diskriminierungsfreie Suchmaschinen	218
c) Basisauffindbarkeit für Rundfunk in seiner Gesamtheit	218
d) Leichte Auffindbarkeit für Public-Value-Angebote	219
4. Leichte Auffindbarkeit und Zwei-Säulen-Modell	219
a) Public Value des Zwei-Säulen-Modells qua Gesetz?	219
b) Public Value Verfahren	220

c) Public Value Kriterien	221
aa) Besonderer Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt	221
bb) Zeitlicher Anteil nachrichtlicher Berichterstattung	221
cc) Anteil regionaler und lokaler Informationen	222
dd) Eigen- und fremdproduzierte Inhalte	222
ee) Barrierefreie Angebote, ausgebildete Mitarbeiter, europäische Werke, Angebote für junge Zielgruppen	223
ff) Zwischenfazit	223
5. Weiterentwicklung der Auffindbarkeitsregulierung für lokale Medien	224
a) Entwicklungsbedarf beim Public-Value-Verfahren	224
b) NRW-Audiothek als leicht auffindbares hörfunkähnliches Telemedium	225
c) Weiterentwicklung der materiellen Auffindbarkeitsregulierung	227
6. Stellungnahme	228
<i>D. Finanzierung</i>	229
I. Problemstellung	229
II. Journalismusförderung durch die Landesanstalt für Medien NRW	230
1. Verwendung der Rundfunkbeiträge für privaten Rundfunk	230
2. Stiftung Vielfalt und Partizipation NRW	232
a) Hintergrund und Stiftungsidee	232
b) Organisation der Stiftung Vielfalt und Partizipation NRW	233
c) Aufgaben der Stiftung Vielfalt und Partizipation NRW	234
d) Verfassungsrechtliche Beurteilung	235
e) Liquidation und Nachfolgemodell Journalismus Lab	235
3. Vergleich mit anderen Fördermodellen	236
4. Stellungnahme	237
III. Förderung von privatem Lokalfunk durch Teilnehmerentgelte	237
IV. Beitragsfinanzierter Lokalfunk als Ausgestaltungsoption	238
1. Lokale Berichterstattung im WDR	238
2. Verfassungsrechtliche Möglichkeit öffentlich-rechtlicher Lokalberichterstattung	239
3. Kein Ausschluss von öffentlich-rechtlichem Lokalfunk zum Schutz privater Marktchancen	240
4. Gebotenheit lokaler Berichterstattung durch WDR	242
5. Neugründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt für lokale Berichterstattung	242
6. Programmaustausch nach Vorbild des BBC News-Hub?	243

V. Förderung aus staatlichen Mitteln	244
1. Staatliche Finanzierung als Nachbesserungsoption	244
2. Staatliche Finanzierung von Medien in Deutschland	245
a) Problemstellung	245
b) Diskussion um Presseförderung des Bundes (2021)	245
c) Finanzierung der Zeitschrift „Sinn und Form“ der Akademie der Künste	246
d) Deutsche Welle	248
e) Corona Hilfen für Medien	248
3. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der direkten staatlichen Förderung von Betriebsgesellschaften	249
a) Staatsferne Ausgestaltung der Finanzierung	249
aa) Staatsferne Ausgestaltung der Finanzierung des öffentlich- rechtlichen Rundfunks durch Expertenkommission	250
bb) Inhaltliche Neutralitätspflicht bei der Förderung von Presse	251
cc) Staatsferne Ausgestaltung durch meinungsneutrale Kriterien	252
dd) Gesetzesvorbehalt bei direkter staatlicher Unterstützung	253
b) Anwendung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen auf das Zwei-Säulen-Modell	254
aa) Keine Programmförderung durch Mittelvergabe an Betriebsgesellschaften	254
bb) Keinen Einfluss auf Personalentscheidungen durch Mittelvergabe an Betriebsgesellschaften	255
cc) Keinen Einfluss über Gewährung von Dienstleistungen durch Mittelvergabe an Betriebsgesellschaften	255
c) Zwischenergebnis	256
4. Europäisches Beihilferecht	257
a) Beihilfentatbestand	258
aa) Wirtschaftlicher Vorteil aus staatlichen Mitteln der den Wettbewerb verfälscht	258
bb) Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Handels	259
cc) Zwischenergebnis	260
b) Rechtfertigung bzw. Genehmigung von Beihilfen	260
c) Rechtfertigung der Beihilfen durch kulturellen Bezug	261
d) Rechtfertigung der Beihilfen als regionale und sektorale Beihilfen	262
aa) Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige	262
bb) Vielfaltsziel europarechtlich anerkannt	262
cc) Marktversagen	263
dd) Geeignetheit	264

ee) Verhältnismäßigkeit: Angemessene Fördersummen	265
ff) Auswirkungen auf die Handelsbedingungen, die dem gemeinsamen Interesse nicht zuwiderlaufen	265
e) Beihilfe zum Umstieg auf digitale Verbreitungstechniken	266
f) Fazit	267
VI. Stellungnahme: Finanzierung aus staatlichen Mitteln	267
<i>E. Endergebnis</i>	<i>268</i>
<i>F. Medienpolitische Stellungnahme</i>	<i>270</i>
Zusammenfassung	273
Literaturverzeichnis	283
Stichwortverzeichnis	301

Fragestellung

Bereits in der 1. Rundfunkentscheidung von 1961 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Rundfunkfreiheit von „fundamentaler Bedeutung für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben in den Ländern“ sei.¹ Meinungsvielfalt ist ein wichtiger Faktor für eine demokratische Öffentlichkeit. Medien sind notwendig, um den Überblick über gesellschaftliche und politische Ereignisse zu behalten. Eine Vielfalt von Meinungen in den Medien ermöglicht es Bürgern, bei Wahlen informierte Entscheidungen zu treffen.² Dies gilt auch für den lokalen Bereich.³ In der Teilnehmerentgeltentscheidung von 2005 heißt es:

„Für lokalen und regionalen Rundfunk gilt insoweit grundsätzlich nichts anderes als für landesweiten Rundfunk. Auch jener muss imstande sein, dem verfassungsrechtlichen Ziel freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung in dem jeweiligen engeren räumlichen Bereich zu dienen [...]. Diesem Ziel entspricht auch im regionalen und lokalen Bereich unter Berücksichtigung der dort gegebenen Möglichkeiten grundsätzlich eine gleichgewichtige Vielfalt der Meinungen im Gesamtangebot des Sendegebiets [...]“⁴

Die demokratierelevanten Funktionen lokaler Medien wurden in Studien belegt.⁵ Ohne mediale Berichterstattung sinkt das gesellschaftliche Engagement vor Ort.⁶ Die Beteiligung an Wahlen nimmt ab.⁷ Zugleich nimmt die Korruption zu.⁸ In Regionen ohne lokale Nachrichten steigen Wirtschaftskriminalität und Umwelt-

¹ BVerfGE 12, 205, 258.

² Ausführlich *Holznagel*, *Erosion demokratischer Öffentlichkeit?* VVDStRL 2008, 382, 383 ff.

³ BVerfGE 83, 238, 324; 114, 371, 387; *Hoffmann-Riem*, *Kommunikationsfreiheiten*, S. 207; *Holznagel*, *NordÖR* 2011, 205, 205; *ders.*, *Vorkehrungen gegen das Entstehen von vorherrschender Meinungsmacht in lokalen und regionalen Medienmärkten*, S. 253; *Cairncross Review* 2019, S. 88 kommt zu dem Ergebnis, dass von allen Bereichen, in denen Maßnahmen zur Unterstützung eines qualitativ hochwertigen Journalismus gerechtfertigt sind, die Berichterstattung über die lokale Demokratie der dringendste und wichtigste ist.

⁴ BVerfGE 114, 371, 387.

⁵ *Gleich/Puffer*, *Media Perspektiven* 2019, 5, 9.

⁶ *Hayes/Lawless*, *The Journal of Politics* 2018, 332, 334 f.

⁷ *Hayes/Lawless*, *The Journal of Politics* 2018, 332, 335; *Gleich/Puffer*, *MP* 2019, 5, 6.

⁸ *Gao/Lee/Murphy*, *Journal of Financial Economics* 2020, 445, 466 f.; *Bethea*, *What happens when the news is gone*, *The New Yorker* vom 27.01.2020.

verschmutzung.⁹ Für Kommunalpolitiker sind lokale Medien zentral für die tägliche Arbeit.¹⁰ Auch bilden sorgfältig recherchierte lokale Informationsangebote der Presse und des Rundfunks ein Gegengewicht zu den vielfaltsverengenden Phänomenen der Internetkommunikation.¹¹ Vermehrt kommt es zu Desinformation, Inhalten ohne journalistische Zwischenaufbereitung und Polarisierung durch Filterblasen und Echokammern.¹² Diese Probleme bestehen auch im Lokalen.¹³ Denn ein Mangel an lokalen Medien drängt die Bürger in die sozialen Medien und Messenger Apps, um Informationen zum lokalen Geschehen zu bekommen.¹⁴

Der lokale Hörfunk ist bei den Bürgerinnen und Bürgern beliebt und kann auf hohe Einschaltquoten verweisen. Zuletzt während der Flutkatastrophen im Juli 2021 haben die NRW-Lokalradios ihren Wert für die Bevölkerung bewiesen. Radio Wuppertal bekam für die Erstberichterstattung zur Flutkatastrophe den Deutschen Radiopreis.¹⁵ Auch in den Anfängen der Corona-Pandemie verzeichneten die Sender hohen Zuspruch, denn gerade die Informationen zur Lage vor Ort interessierte die Bürgerinnen und Bürger.¹⁶

Um die Rahmenbedingungen für lokalen Hörfunk zu schaffen, gehen die Bundesländer unterschiedliche Wege. In einigen Landesmediengesetzen finden sich keinerlei Bezüge zu lokalem Hörfunk und es werden lediglich landesweite Hör-

⁹ Heese/Cavazos/Peter, *Journal of Financial Economics* 2022, 445, 462.

¹⁰ Fawzi/Baugut/Reinemann, *M&K* 2018, 22, 35.

¹¹ BVerfGE 158, 389, 419 bezieht dies auf den Öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der aufgerufen ist, ein „vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“, indem er „authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken.“

¹² BVerfGE 2018, Rn. 80; *British Parliament*, Online Harms White Paper 2019, S. 70 ff.; *Datenethikkommission der Bundesregierung*, Gutachten der Datenethikkommission 2019, S. 207 ff.; Reckwitz, *Das Ende der Illusion*, 2019, S. 10 f.

¹³ *Ardia/Ringel/Ekstrand/Fox*, Addressing the decline of local news, rise of platforms, and spread of mis- and disinformation online, S. 1 ff.; *Jerónimo/Esparza*, *Publications* 2022, 10, 15 ff. zu Desinformation im Lokalen als neuer Diskussionsgegenstand; *Ellger/Hilbig/Riaz/Tillmann* mit einer Studie zum Rückgang lokaler Zeitungen und politischer Polarisierung; *Zamparutti/Jones/Tugran*, Developing a handbook on good practice in countering disinformation at local and regional level, *European Committee of the Regions*, S. 4, 11.

¹⁴ *Zamparutti/Jones/Tugran*, Developing a handbook on good practice in countering disinformation at local and regional level, *European Committee of the Regions*, S. 4, 11.

¹⁵ *Reuters*, Radio Wuppertal: Nach Sendeschluss. *Süddeutsche Zeitung* vom 16.07.2021. Dazu auch *Kunow/Meyer-Tippach* in *Die Medienanstalten* (Hrsg.) *Medienvielfaltsbericht 2021*, S. 39.

¹⁶ *Landesanstalt für Medien NRW*, Abschlussbericht des Ad-hoc-Ausschuss Lokalfunk NRW, S. 2; *Kunow/Meyer-Tippach* in *Die Medienanstalten* (Hrsg.) *Medienvielfaltsbericht 2021*, S. 40; *Mast*, *AFP* 2020, 191, 192.

funksender lizenziert. Andere Bundesländer setzen im Lokalen auf nichtkommerzielle Bürgerradios oder geben den jeweiligen Landesmedienanstalten auf, lokale Belange bei der Lizenzierung und Vergabe der UKW- oder DAB+-Frequenzen zu berücksichtigen, teilweise verbunden mit Zielvorgaben, eine bestimmte Anzahl an lokalen Radiosendern im Gebiet des Bundeslandes zu etablieren. In Bayern und Sachsen werden lokale Radiosender mit einem gemeinsamen und zentral produzierten Mantelprogramm bestückt, um die Produktionskosten niedriger zu halten und das Ziel flächendeckender lokaler Berichterstattung zu erreichen. Berlin und Brandenburg setzen zur Förderung lokaler Medienvielfalt bereits stärker auf direkte finanzielle Unterstützung von Online-Medien.

Gerade im Lokalen bestehen besondere Herausforderungen. Aufgrund der räumlichen Begrenztheit der Angebote sind die Reichweiten und die damit zusammenhängenden Refinanzierungsmöglichkeiten der journalistischen Angebote limitiert.¹⁷ Der Aktionsradius kommunaler Internetportale und Amtsblätter, die Informationslücken zu schließen, ist aufgrund der Pressefreiheit limitiert, wobei die Grenzen von Gerichten gezogen werden.¹⁸ Hinzu kommen die mit der Digitalisierung der Medien verbundene Herausforderungen. Die Internet- und Plattformökonomie setzt die lange Zeit funktionierenden Geschäftsmodelle der Medien unter Druck.¹⁹ Die Zahlungsbereitschaft für Online-Inhalte wächst nur langsam,²⁰ soziale Netzwerke und Suchmaschinen vereinnahmen einen Großteil der Werbeerlöse.²¹ Die großen Plattformen lenken die Nutzerinnen und Nutzer gezielt zu den Inhalten, die für sie die größten finanziellen Vorteile bringen.²² Die Organisation einer flächendeckenden Informationsinfrastruktur mit lokalen Inhalten gestaltet sich daher schwierig.

Umso mehr überrascht ein Blick auf die Radiolandschaft in Nordrhein-Westfalen. In Deutschlands bevölkerungsreichstem Bundesland veranstalten 44 loka-

¹⁷ BVerfGE 114, 371, 388: „Sie sichern aber nicht, dass lokale und regionale Angebote überall auch finanziell tragfähig entstehen und konkurrierend so in Erscheinung treten, dass dies in diesem Bereich zur publizistischen Vielfalt führt.“

¹⁸ Zuletzt BGH, Urteil vom 14.07.2022 – I ZR 97/21 zum Internetangebot dortmund.de der Stadt Dortmund; *Schwarz/Dorsch*, NVwZ 2022, 1329 ff.; *Degegenhard*, AfP 2020, 185, 186;

¹⁹ *ACCC*, Digital Platform Inquiry, 2019, 280 ff.; *Milborn/Breitenecker*, Change the Game, S. 24 ff.; *Cage*, Rettet die Medien, S. 8; aus soziologischer Sicht *Nassehi*, Muster, S. 323 f.

²⁰ *Wellbrock/Buschow*, Money for Nothing and Content for Free?, 2020, S. 203

²¹ *Neuberger*, Journalismus in der Netzwerköffentlichkeit, S. 11 ff.; *Nielsen*, The Business of News, S. 51 ff.; *Parcu et al*, Monitorin Mediapluralism in the digital Age, 2022, S. 62.

²² BVerfGE 149, 222, 260; das Gericht stellt fest: „Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, insbesondere die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen.“

le Radiosender ein Programm für ihr jeweiliges Verbreitungsgebiet.²³ Nahezu jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt hat einen eigenen Lokalradiosender. Die hohe Anzahl an lokalen Radiosendern in Nordrhein-Westfalen ist auf das sogenannte Zwei-Säulen-Modell zurückzuführen. Dieses Konstrukt wurde 1987 mit dem *Landesrundfunkgesetz NRW* aus der Taufe gehoben und weist einige Besonderheiten auf.²⁴ Mit diesem „originellen“ und weltweit²⁵ einmaligen Regulierungsmodell will der Gesetzgeber lokale Medienvielfalt sichern.

Zentral und namensgebend ist die Trennung von „Programm und Kommerz“ auf zwei voneinander getrennte Organisationseinheiten („Säulen“). Veranstalter von lokalem Rundfunk dürfen ausschließlich als Vereine organisierte und plural mit örtlichen gesellschaftlichen Gruppen besetzte Veranstaltergemeinschaften sein. Diese müssen sich für alle wirtschaftlichen und technischen Fragen einer Betriebsgesellschaft bedienen. Das Zusammenspiel der beiden Säulen ist vertraglich zu regeln, hinzu treten gesetzliche Kooperationspflichten. An den Betriebsgesellschaften sind regelmäßig lokale Zeitungsverlage mit 75 % und kommunale Träger mit 25 % beteiligt. Die UKW-Verbreitungsgebiete werden exklusiv an jeweils einen „Monopolsender“ vergeben. Der lokale Hörfunk ist dem Gemeinwohl verpflichtet und muss das Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen. Die Programme müssen wesentliche Anteile an Information, Bildung und Beratung enthalten und die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen. Um die Kosten im Programmbereich zu reduzieren, werden die lokalen Hörfunksender mit einem (zentral produzierten) „Mantelprogramm“ bestückt.

Nach dem 30-jährigen Jubiläum des Zwei-Säulen-Modells im Jahr 2020 scheint es an der Zeit, eine rechtswissenschaftliche Zwischenbilanz zu ziehen. Als im Jahr 1990 mit Radio Duisburg der erste lokale Hörfunksender in Nordrhein-Westfalen auf Sendung ging, entbrannte ein Streit über die Funktionsfähigkeit des Modells. Das Modell wurde in der juristischen Debatte von der einen Seite als „Missgeburt“ bezeichnet,²⁶ für andere war das Modell „innovativ und vielversprechend.“²⁷ Als alternatives Modell wurde die Überantwortung der lokalen Berichterstattung an den Westdeutschen Rundfunk diskutiert. Während sich zunächst insbesondere der Bielefelder Medienrechtler *Martin Stock* darum

²³ *Büssow/Nieland*, Das Lokalfunk-Experiment, S. 14.

²⁴ Kritisch zu den parallelen Entwicklungen in den USA *Foster Wallace*, Moderator, S. 731: „Nach 1987 wurde das Radio dann aber doch ein Wirtschaftszweig wie jeder andere, und seine einzige wahre Verantwortung besteht heute darin, Hörer anzuziehen und zu behalten, um Umsatz zu erwirtschaften.“

²⁵ *Bauer*, Entwicklung und Bedeutung des Rahmenprogramms, S. 27.

²⁶ *Kull*, AfP, 716, 722.

²⁷ *Hoffmann-Riem*, Stellungnahme, LT-NRW-Zuschrift 10/710, S. 4.

verdient gemacht hat, die ersten „Gehversuche“ des NRW-Lokalfunks rechtswissenschaftlich zu begleiten,²⁸ ist das Regulierungsmodell zumindest in der Rechtswissenschaft schnell in Vergessenheit geraten.²⁹ Dies kann nur verwundern, denn das Thema lokale Medienvielfalt ist aktuell wie nie.³⁰

Das Zwei-Säulen-Modells und die §§ 52 ff. LMG NRW wirken in Zeiten von Social Media und grenzenlosem Medienkonsum wie ein Fremdkörper unter den medienrechtlichen Regelungen.³¹ In keinem anderen Bundesland wird ein derart hoher regulatorischer Aufwand betrieben, lokale Vielfalt im Hörfunk zu sichern. Seit dem Start der Lokalradios haben sich Rundfunktechnik, Mediennutzung und Regulierungsumfeld fundamental geändert. Die Pressevielfalt hat stark abgenommen.³² UKW ist nicht mehr unbestrittener Verbreitungsweg, Radio wird heute vermehrt über DAB+ und im Internet gehört.³³ Die digitale Transformation der Medien schafft neue Konkurrenz, die Reichweiten und die Wirtschaftlichkeit der Sender nehmen ab. Die Sender im Zwei-Säulen-Modell stehen vor großen Herausforderungen.³⁴ Die finanzielle Situation der Lokalradios in Nordrhein-Westfalen gestaltet sich teilweise als schwierig.³⁵

²⁸ *Stock*, Neues Privatrundfunkrecht; *Ders.*, Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht.

²⁹ Im Kontext des dreißigjährigen Jubiläums des Zwei-Säulen-Modells erschien zuletzt der Sammelband *Kurp/Lendzian/Milbret* (Hrsg.), Journalismus auf zwei Säulen. Drei Jahrzehnte Lokalfunk in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2021 mit Beiträgen aus der Publizistik.

³⁰ Dies belegt das Zusatzprotokoll zum Medienstaatsvertrag, in dem das Thema „Lokale Medienvielfalt“ als wichtige Zukunftsaufgabe festgehalten wird. Auch aktuellere Studien widmen sich diesem Thema, etwa *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt sowie *Cornils/Dogruel/Gessinger/Schneiders*, Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regionaljournalismus bei Wahrung der Staatsferne, 2021. Die Europäische Union fördert das Forschungsprojekt Local Media for Democracy, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/local-media-democracy-project-will-support-local-media-eu-news-deserts>.

³¹ *Bauer*, 30 Jahre Lokalradio in Nordrhein-Westfalen, der das Zwei-Säulen-Modell als „Relikt des Kampfes um die Einführung privaten Rundfunks in den sechziger und siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts“ bezeichnet.

³² *Röper*, MP 2020, 331, 331; *Schwarz/Dorsch*, NVwZ 2022, 1329, 1332 und *Rölle/Steinhart*, DÖV 2021, 878, 885 zitieren eine Studie des BDZV, wonach bereits 2025 in ca. 40 % aller Städte und Gemeinden keine Tageszeitung mehr publiziert werden wird.

³³ *Mai/Reichow*, Media Perspektiven 2021, 504, 516 werten die ARD/ZDF Massenkommunikationstrends aus und stellen fest, dass Jüngere bereits mit 59 % täglich mehr als die Hälfte zeitversetzte Audioangebote hören und non-lineare Audionutzung weiterhin über alle Altersgruppen steigt.

³⁴ *Bongardt*, Spannungsfeld und Herausforderungen des Lokalfunks in Nordrhein-Westfalen, S. 127; *Dicks/Peltzer*, Existenzielle Herausforderungen, S. 173; *Landesanstalt für Medien NRW*, Abschlussbericht des Ad-hoc-Ausschuss Lokalfunk NRW, S. 2; *Bauer*, 30 Jahre Lokalradio in Nordrhein-Westfalen – und jetzt.

³⁵ *Landesanstalt für Medien NRW*, Abschlussbericht des Ad-hoc-Ausschuss Lokalfunk NRW, S. 2.

Bereits im Jahr 1991 äußerte das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung des Zwei-Säulen-Modells in seinem NRW-Urteil Zweifel daran, ob sich flächendeckender lokaler Rundfunk dauerhaft über Werbung finanzieren ließe. Es hat dem Gesetzgeber deshalb eine qualifizierte Nachbesserungspflicht zum Erhalt der Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Zwei-Säulen-Modells aufgegeben.³⁶ Aus dieser verfassungsrechtlichen Nachbesserungspflicht ergibt sich die Forschungsfrage dieser Arbeit.

So stellt sich vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen die Frage, ob der lokale Hörfunk in Nordrhein-Westfalen im Digitalen weiterhin durch das Zwei-Säulen-Modell gewährleistet werden kann oder ob medienrechtlich ein Wechsel des Regulierungsmodells angezeigt ist. Als alternative Modelle werden in Betracht gezogen der vollständige Verzicht auf lokalen Hörfunk, die gesetzliche Beauftragung des Westdeutschen Rundfunks mit lokalem Hörfunk sowie die Neugründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zur lokalen Berichterstattung.

Zur Beantwortung dieser Frage geht die Arbeit folgenden Gang:

Der *erste Teil* arbeitet die Besonderheiten des Zwei-Säulen-Modells heraus. Dazu werden zunächst die zentralen Regelungen des Zwei-Säulen-Modells vorgestellt. Diese werden verglichen mit den beiden „Grundmodellen“ der dualen Rundfunkordnung, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dem privaten Rundfunk. Zudem werden die Mediengesetze der Länder analysiert und mit dem Zwei-Säulen-Modell abgeglichen. Das Kapitel schließt mit einer vertiefenden Darstellung von Auftrag und Struktur des Zwei-Säulen-Modells, die sich auf die beiden Säulen, die Veranstaltergemeinschaft und die Betriebsgesellschaft sowie ihr Zusammenspiel konzentriert.

Sodann werden im *zweiten Teil der Arbeit* die Streitigkeiten resümiert, die es um die Wahl des Modells für lokalen Rundfunk in Nordrhein-Westfalen gab und ergründet, warum Nordrhein-Westfalen sich für das Zwei-Säulen-Modell entschied. Dazu wird der damalige Stand des Medienrechts, die bestehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie die damaligen Entwicklungen der Rundfunktechnik reflektiert. Nicht außer Acht gelassen werden dürfen dabei die spezifischen Besonderheiten des Bundeslandes Nordrhein-Westfalens. Zentral sind die Motive, die den Gesetzgeber geleitet haben und wie die sich gegenüberstehenden Interessen zum Ausgleich gebracht werden sollten.

Der *dritte Teil der Arbeit* thematisiert die rundfunkverfassungsrechtlichen Anforderungen an das Zwei-Säulen-Modells. Zentral ist der Maßstab der Rund-

³⁶ BVerfGE 83, 238, 329.

funktfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat sich im NRW-Urteil 1991 mit der damaligen Ausgestaltung des Zwei-Säulen-Modells befasst. Seither haben sich Auftrag und Struktur des Zwei-Säulen-Modells durch gesetzgeberische Nachbesserungen gewandelt. Innovationen und Veränderungen im Bereich der Rundfunktechnik, veränderte lokale Medienmärkte mit neuen Konkurrenzlagen und neuartige medienrechtliche Gefahrenlagen auch im Lokalen führen zu einem neu zu bewertenden Realbereich. Nicht zuletzt hat auch das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zur Rundfunkfreiheit weiterentwickelt. Dies gibt Anlass, einzelne Strukturelemente des Zwei-Säulen-Modells unter verfassungsrechtlichen Aspekten zu prüfen. Vertiefend behandelt werden die Kriterien der Funktionsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Zwei-Säulen-Modells sowie die diesbezüglich bestehende Dogmatik der Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers.

Im anschließenden *vierten Teil der Arbeit* wird das Zwei-Säulen-Modell in der Praxis beleuchtet. Kurz wird die bestehende Empirie zusammengetragen. Anhand ausgewählter Beispiele wird die Erfüllung der gesetzgeberischen Nachbesserungspflicht bis ins Jahr 2022 geprüft.

Der abschließende *fünfte Teil der Arbeit* thematisiert die aktuellen Herausforderungen und diskutiert ihre Bewältigung. Es werden alternative Modelle für den lokalen Hörfunk geprüft, die für einen Modellwechsel in Frage kommen. Aufgezeigt werden die Strukturprobleme des Zwei-Säulen-Modells und gesetzgeberische Lösungsmöglichkeiten, die „Funktionsfähigkeit“ auch im Zeitalter der Netz- und Plattförmökonomie verfassungs- und europarechtskonform zu erhalten. Vorschläge werden diskutiert zur digital-terrestrischen Übertragungstechnik (DAB+), zur Auffindbarkeit der Programme und Inhalte des Zwei-Säulen-Modells auf Online-Plattformen sowie zu verfassungs- und europarechtlichen Möglichkeiten der Finanzierung des Zwei-Säulen-Modells.

Nach einer medienpolitischen Stellungnahme werden die Ergebnisse der Arbeit abschließend zusammengefasst.

1. Kapitel

Das Besondere des Zwei-Säulen-Modells

A. Das Zwei-Säulen-Modell für lokalen Hörfunk

Lokaler Hörfunk wird in Nordrhein-Westfalen nach dem in §§ 52 ff. LMG NRW geregelten Zwei-Säulen-Modell organisiert. Wesentliches und namensgebendes Merkmal ist die Trennung von programmlichen und wirtschaftlich-technischen Aufgaben auf zwei voneinander isolierte Organisationseinheiten. Die journalistisch-redaktionelle Säule ist die als BGB-Verein organisierte Veranstaltergemeinschaft. Wirtschaftlich-technische Aufgaben wie die Vereinnahmung der Werbegelder übernimmt die Betriebsgesellschaft. Dieses nordrhein-westfälische Organisationsmodell für lokalen Hörfunk weist eine Reihe medienrechtlicher Besonderheiten auf.

I. Trennung von programmlichen und wirtschaftlich-technischen Aspekten

1. Die zwei Säulen

Mit der Trennung von programmlichen und wirtschaftlich-technischen Aufgaben auf Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften soll das Zwei-Säulen-Modell die Entstehung publizistischer Doppelmonopole in den Verbreitungsgebieten verhindern und damit dem Entstehen vorherrschender Meinungsmacht vorbeugen.¹

Lokaler Hörfunk darf nach § 52 Abs. 1 Satz 1 LMG NRW nur von einer Veranstaltergemeinschaft veranstaltet und verbreitet werden. Dies sind eingetragene Vereine, deren alleiniger Zweck die Veranstaltung und Verbreitung lokalen Hörfunks nach dem Zwei-Säulen-Modell ist, § 58a Abs. 1 und 2 LMG NRW. Die Mitglieder der Veranstaltergemeinschaft müssen sich plural aus örtlichen gesellschaftlichen Gruppen zusammensetzen, § 62 LMG NRW. Als Veranstalterin des Programms trägt sie hierfür die alleinige Verantwortung, § 52 Abs. 1 Satz 3 LMG NRW. Das LMG NRW macht weitere Vorgaben zur Struktur und schreibt die Organe der Veranstaltergemeinschaft und deren Rechte und Pflichten vor.

¹ Begründung zum Landesrundfunkgesetz, LT-NRW-Drs. 10/1440, S. 57.

Zur Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben bedienen sich die Veranstaltergemeinschaften einer Betriebsgesellschaft, § 52 Abs. 1 Satz 1 LMG NRW. Diese darf auf Inhalt und Programm keinen Einfluss nehmen, § 52 Abs. 1 Satz 3 LMG NRW. Im Zwei-Säulen-Modell werden den Betriebsgesellschaften drei Kernaufgaben zugeordnet. Sie müssen die erforderlichen technischen Einrichtungen errichten, betreiben und finanzieren. Ihnen obliegt die unentgeltliche Verbreitung des lokalen Programms und die Zurverfügungstellung der erforderlichen Mittel, welche die Veranstaltergemeinschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.² Der Betriebsgesellschaft steht exklusiv das Recht zu, die Hörfunkwerbung zu vermarkten, § 60 Abs. 1 LMG NRW.

2. Koordination der beiden Säulen

Die Funktionsfähigkeit des Zwei-Säulen-Modells soll durch die vertragliche und gesetzliche Koordination der beiden Säulen sichergestellt werden.³ Voraussetzung für die Zulassung zur Verbreitung lokalen Hörfunks ist eine vertragliche Vereinbarung zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft, § 58a Abs. 2 Satz 1 LMG NRW. Darin können grundsätzlich Vereinbarungen über das gemeinsame operative Vorgehen getroffen werden. Daneben gelten gesetzliche Rechte und Pflichten für beide Säulen, mit denen die Funktionsfähigkeit des Modells gesichert werden soll. Betroffen ist etwa die Aufstellung des Stellen- und Wirtschaftsplans durch die Veranstaltergemeinschaft, bei der zwingende Verfahrensvorgaben (Abstimmung), Sicherungs- (Zustimmung) und Ausgleichsmechanismen (Schiedsverfahren durch die Landesanstalt für Medien NRW) vorgeschrieben sind, § 68 LMG NRW. Hierzu können zwar vertragliche Vereinbarungen getroffen werden. Daneben gelten zwingende gesetzlichen Auskunftsrechte, Mitwirkungsrechte und Vetorechte im Verhältnis von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft.

II. Gemeinwohlorientierter Auftrag

1. Programmgrundsätze

Der nordrhein-westfälische lokale Hörfunk ist dem Gemeinwohl verpflichtet, § 53 Abs. 1 Satz 1 LMG NRW. Zum gesetzlichen Auftrag gehört es, dass die lokalen Programme und ihre programmbegleitenden Telemedien das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen. Daneben enthält § 53 Abs. 1 LMG NRW weitgehende inhaltliche Vorgaben. Die lokalen Programme müssen we-

² Begründung zum Landesrundfunkgesetz, LT-NRW-Drs. 10/1440, S. 57.

³ Begründung zum Landesrundfunkgesetz, LT-NRW-Drs. 10/1440, S. 58.

Stichwortverzeichnis

- 15%-Gruppen 74
1Live 189
- Absenkung inhaltlicher Anforderungen 155
Abwehrrechte 136, 252 274
Achtzehntes Rundfunkänderungsgesetz 161, 193, 201
Ad hoc Ausschuss der Medienkommission 79, 190, 196
Akademie der Künste 246
Aktiengesetz 57
Aktualität 137, 138
Algorithmen 212, 227
Amazon Alexa 217
Amtliche Mitteilungsblätter 243
Amtliche Verlautbarungen 41
Analog terrestrisch *siehe* UKW
Anbiervielfalt 201
Angebote für junge Zielgruppen 223
Angebotsvielfalt 35, 136, 214, 219, 221, 224
Anordnung von Inhalten 212, 216, 218
Anschlussfähigkeit 134
Anteil lokaler Inhalte 208, 224
Anteil regionaler und lokaler Informationen 222
Anteilige Gebührenfinanzierung 171
Antenne Münster 189
Antenne NRW 72
App-Stores 216
Apple Siri 217
ARD 33, 69
AtomG 182
Audio-Ranking 189
Audiomarkt 144, 178
Audioplattformen 228
Audiothek 73, 217
Audiovisuelle Mediendienste 214
- Auffindbarkeit 7, **212–228**, 269, 272, 279
Auffindbarkeitsregulierung *siehe* Auffindbarkeit
Aufgabentrennung 9
Aufsicht 16–19, 43, 77, 113, 220, 231
Aufsicht über den privaten Rundfunk 16 f.
Aufsichtsgremien 19, 48, 168
Auftrag des lokalen Hörfunks 6, 35, 39, 191, 274
Auftrag und Struktur lokaler Rundfunk 148
Ausdifferenzierung der Verbreitungswege 169, 197, 210
Ausgestaltung 103, 137, 138, 174, 176
Ausgestaltungsgesetz 181
Ausgewogenheit 105, 139, 156, 166
Ausgleichsleistungen 70, 78
Ausgleichsmechanismen 10
Auskunftsrecht der Presse 119
Auskunftsrecht der Veranstaltergemeinschaft 10, 61
Auslandsrundfunk 245
Außenpluralismus 101, 104, 111, 119
Außenpluralität *siehe* Außenpluralismus
Autocomplete-Funktion 218
Autoindustrie 236
Autoradios 199, 236
AVMD-Richtlinie 213
Axel Springer 71
- Baden-Württemberg-Beschluss (BVerfG) 21, 98, 105, 240
Ballungsräume 85, 147, 275
Barrierefreie Angebote 223, 225
Basisauffindbarkeit 217, 218
Bayrische Landesverfassung 30
Bayrisches Landesmediengesetz 30
BBC 173, 243
BBC-News-Hub 243, 280

- Beauftragung des öffentlich-rechtlichen
 Rundfunks mit lokalem Rundfunk **230**
 Beauftragungslogik 239
 Bedarfsgerechte Finanzierung 15
 Beeinträchtigung grenzüberschreitenden
 Handelns 259
 Begrenzte Nachprüfbarkeit 185
 Beihilfen mit kulturellem Bezug 260
 Beihilfentatbestand 258
 Beihilferecht 257–267
 Beirat 246
 Beitrag zur Meinungs- und Angebots-
 vielfalt 22, 35, 219, 221
 Beitragsaufkommen 20, 230
 Beitragsfinanzierte Programme 12, 139,
 146, 220, 238, 280
 Beitragsfinanzierung *siehe* Beitragsfinan-
 zierte Programme
 Benutzeroberflächen 44, 122, 213, 219, 227
 Beobachtungspflicht des Gesetzgebers 182,
 185
 Bertelsmann 83
 Berufspendler 74
 Besonderheiten des Zwei-Säulen-Modells
 12, 32
 Bestands- und Entwicklungsgarantie 98,
 116, 117, 157
 Beteiligungspflichten 275
 Betriebsgesellschaft 6, 9, 160, 254, 273
 – Aufgabe 10, 54
 – Auskunftspflichten 54
 – Beteiligung Kommunen 32, 58, 161, 167
 – dienende Funktion 54
 – Einfluss auf Inhalte 4, 9, 20, 32, 161
 – Kernaufgaben 10
 – Pressebeteiligung 32, 56, 161
 – Privilegierter Zugang zum Investment 56
 – subjektiv-öffentliches Recht 63
 – technische Einrichtung 10, 54
 – Verbreitung 10
 – Vereinnahmung der Werbegelder 55
 – Verhältnis zur Veranstaltergemein-
 schaft **59**
 – Zugangsgewährung 54
 BFBS 87, 200
 BGB-Vereinsrecht 45
 Binnenpluralismus 19, 46, 101, 110, 119f.,
 146, 151f., 274
 Boulevardblatt 57
 Breitbandverkabelung 89
 Breitenwirkung 137f., 141
 Bremisches Landesmediengesetz 29
 Britische Besatzung 81
 Brückentechnologie 198
 Brutto-Werbeumsatz 190
 Bürgerfunk 23, 73, 163f., 232, 275f.
 – Anforderungen an Bürgerfunkgruppen 75
 – Funktionswechsel 166
 – Kulturelle Dimension 167
 – Qualität 76
 – Reform 165
 – Sendedauer 74, 166
 – Sendezeit 74, 166
 – Vielfaltsreserve 76
 Bürgermedien 28, 30, 76
 Bürgermeisterfunk 167
 Bürgernähe als sachlicher Grund 164
 Bürgerradio 27, 193

 CDU 94
 Chancengleiche Auffindbarkeit 217
 Chefredakteur **51**, 160, 168
 Chronistenpflicht 35, 57, 274
 Corona-Hilfen 248
 Corona-Pandemie 1, 190, 245, 278
 Coronabekämpfung 183
 Crossmedial 156
 Crossmediale Meinungsmacht 27

 DAB+ 29, 152, 203, 266
 – Frequenzvergabe 208
 – Kachel 67
 – Migration 199
 – Multiplex 91, 190
 – Reichweite 195
 – Verbreitungsgebiete 22, 67, 206, 209, 279
 Datenschutz 68
 De-Minimis-Verordnung 258
 Deep Fakes 146, 214, 219, 277
 Demokratie 1, 17, 133, 145, 257
 Demokratische Ordnung 137
 Desinformation 1, 146, 170, 175, 243, 267,
 273
 Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft 71
 Deutsche Reichspost 86
 Deutsche Sprache 76

- Deutsche Welle 245, 248
 Deutscher Radiopreis 190
 Deutschland-Fernsehen-AG-Urteil (BVerfG) 1, 100, 136
 Deutschlandradio 33, 69, 200
 Dienende Freiheit 101, 103, **136–140**, 276
 Digital-terrestrisch *siehe* DAB+
 Digital-terrestrische Übertragungstechnik *siehe* DAB+
 Digital-terrestrische Übertragungstechnik *siehe* DAB+
 Digital-terrestrische Verbreitung *siehe* DAB+
 Digitale Lokalmedien 268
 Digitale Öffentlichkeit 134
 Digitale Transformation 5, 210, 246
 Digitaler Audiomarkt 229
 Digitalisierung 1, 143, 195, 210, 270
 Digitalisierung der Medien 143, 149, 184, 196, 273, 276
 Digitalkonzept 199, 203, 279, 281
 Direkte finanzielle Förderung 237, 281
 Diskriminierungsfreie Auffindbarkeit **217**
 Diskussionsentwurf zum Landesrundfunkgesetz 125
 Doppelmonopol 9, 107, 127
 Doppelter Einschätzungsspielraum 186
 Dreizehntes Rundfunkänderungsgesetz 206 f.
 Dritter Medienänderungsstaatsvertrag 15, 24, 226, 279
 Drittes Reich 86
 Du Mont 71
 Duale Rundfunkordnung 88, 106, 110, 231, 112, 139, 240
 Duales System *siehe* Duale Rundfunkordnung
 Durchhörbarkeit 163

 Echokammern 1
 Ehrenamt 48
 Eigenproduzierte Inhalte 156, 193, 222
 Eigenproduzierte Inhalte/*siehe auch* Fremdproduzierte Inhalte
 Eigenproduzierte Lokalprogramm 156
 Einfluss auf Personalentscheidungen 255
 Eingetragener Verein 4, 9, 27, 45, 49
 Eingriffsgesetze 181

 Einigungsverfahren 62, 77
 Einschätzungsspielraum *siehe* Prognose-spielraum
 Emergency-Warning-Functionality 42
 Empfangsgeräte 207
 Empfehlungsalgorithmus/*siehe auch* Algorithmen
 Empfehlungsalgorithmus 227
 Empirische Nachweisbarkeit 183
 Energiewirtschaft 59
 Entscheidung zum Infektionsschutzgesetz 183
 Entsendefähige Stellen 47
 Entwicklung DAB+ 90
 Entwicklung UKW 90
 Ereignis- und Einrichtungsrundfunk 27, 30
 Erproben von Gesetze 180
 Erprobung neuer Rundfunktechnik 232
 Erprobung neuer Technik 123
 Erprobungsphase 173
 Europäische Werke 223
 Europäischer Kodex für elektronische Kommunikation 199
 Europäischer Kulturbegriff 261
 Europäisches Beihilferecht 237, 257
 Evaluation 43, 165, 185
 Evangelische Kirche 42, 47
 Existenzsicherung 268
 Exklusive Sendegebiere 39, 126, 195
 Exklusive Verbreitungsgebiete *siehe* Exklusive Sendegebiere
 Experiment 130, 174
 Experimentelle Gesetzgebung *siehe* Experiment
 Expertenkommissionen 250

 Facebook 193
 Fake News 146
 Faktisch-ökonomische Komponenten 176
 Fehlprognose des Gesetzgebers 182
 Fensterprogramm 67
 Feuerwehrleitstelle 42
 Filterblasen 1, 146, 214, 277
 Finanzielle Förderung 226, 229, 230, 237
 Finanzieller Anreiz 55, 147, 177
 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 15, 115, 231
 Finanzierungsmodelle 171

- Flächendeckend 33, 177, 178, 269
 Flächendeckende Informationsinfrastruktur 59
 Flächendeckende lokale Vielfalt 162, 177
 Flächendeckende Versorgung mit lokalen Programmen 13, 110, 178, 209, 222, 232
 Flächendeckender lokaler Hörfunk 189
 Flächenland 32
 Fluglärmetscheidung (BVerfG) 185
 Flutkatastrophe NRW 2021 1, 190, 236, 242, 265
 Förderung aus staatlichen Mitteln **244–268**
 FRAG-Entscheidung (BVerfG) 16, 21, **101–104**, 152, 275
 Free Flow of Information 89, 106, 122
 Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung 103, 137, 150, 239, 273
 Freie Mitarbeiter 197
 Freie Rundfunk AG 87
 Fremdbeiträge 163
 Fremdproduzierte Inhalte 40, 222
 – *siehe auch* Eigenproduzierte Inhalte
 Fremdsprachige Rundfunkprogramme 122
 Frequenzknappheit 103, 138, 152
 Frequenzvergabe NRW 2022 203
 Füllsenderfrequenzen 31
 Fünfzehntes Rundfunkänderungsgesetz 192
 Funk-Stunde-AG-Berlin 86
 Funke Mediengruppe 71
 Funkhausmodell 72
 Funktion lokaler Medien 273
 Funktionsfähigkeit 4, 173, 175, **178**, 191, 223, 229, 244, 268, 271, 273, 278, 280
 Funktionsschwächen 186
 Funktionsunfähigkeit *siehe* Funktionsfähigkeit
 Funktionszusammenhang 152

 Gatekeeper 215
 Gebührenentscheidung (BVerfG) 154
 Geeignetheit 176
 Gegengewicht 2, 58, 146, 215, 220, 243
 Gemeindebeteiligung 167
 Gemeindeordnung NRW 58
 Gemeinnützigkeit 224
 Gemeinsame Plattformstrategie 158, 225, 279
 Gemeinsames Interesse 265

 Gemeinwohl 4, 15, 32, 146, 208
 Gemeinwohlaufrag 10, 32, 274
 Gemeinwohlorientierte Auftrag *siehe* Gemeinwohlaufrag
 Gemeinwohlverpflichtung 208, 274
 Genese des Zwei-Säulen-Modells **81–130**, 275
 Gesamtangebot 154, 217
 Gesamtangebot im Sendegebiet 1, 142, 150
 Gesamtprogrammangebot 154
 Geschehen im Verbreitungsgebiet 4, 10, 44, 128, 153, 177, 207
 Gesellschaftlich relevante Gruppen *siehe* Gesellschaftliche Gruppen
 Gesellschaftliche Gruppen 28, 46, 153, 158, 275
 Gesellschaftlicher Fortschritt 133, 143
 Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen 29
 Gesetzesbegründung zum Landesrundfunkgesetz 125
 Gesetzesvorbehalt 253
 Gesetzgeberische Nachbesserungen 7, 191, 271
 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf 183
 Gesetzgeberisches Unterlassen 186
 Gesetzgebungsverfahren Zwei-Säulen-Modell **124**
 Gestaltungsfreiheit 142, 151
 Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 92, 103, 114, 139, 174
 Gewährleistung *siehe* Gewährleistungsauftrag
 Gewährleistung lokalen Rundfunks 32, 79, 148
 Gewährleistung lokaler Medienvielfalt 79, 159, 178, 207, 244
 Gewährleistungsanspruch 102, 148, 159, 276
 Gewährleistungsauftrag 214, 224, 233, 247
 Gewährleistungsinstanz 77
 Gewerkschaften 47
 Glaubwürdigkeit von Quellen 145
 Gleichbehandlung 252
 Gleichgewichtige Vielfalt 1, 139, 150, 154, 159
 Google 193
 Gottesdienste 42

- Grenznahe Regionen 259
 Groß- und kleinräumige Rundfunkkommunikation 125
 Grundmodelle 6, 12, 20, 274,
 Grundmodelle, Vergleich der 12–21, 274
 Grundsatz der Staatsfreiheit 167, 169, 245
 Grundversorgung 30, 110, 140, 154, 170,
 242, 267, 274
- Handelsbeeinträchtigung 260
 Hauptsendezeit 74
 Hochwasser 42
 Hoffmann-Riem, Wolfgang 127, 131, 229
 Hörer pro Tag 189
 Hörfluss 73
 Hörfunkähnliche Telemedien 203
 Hörfunkwerbung 10, 55, 61, 192
 Hypothese der Abhängigkeit von lokal-
 räumlicher Orientierung 99
- Indirekte Einflussnahme 250
 Indirekte finanzielle Unterstützung 229–231
 Individualfreiheit 102
 Individuelle Persönlichkeitsentfaltung 133,
 137
 Information, Bildung, Beratung und
 Unterhaltung 11, 36, 153
 Informationsaufkommen 134, 146, 214
 Informationsinfrastruktur, flächen-
 deckende 3
 Informationspflichten 275
 Infrastruktur zur Rundfunkversorgung 231
 Inhalteanbieter 214
 Inheldistribution 271
 Inhaltmoderation 271
 Inhaltevermittler 214
 Inhaltliche Beeinflussung 255
 Inhaltliche Mindestanforderungen 105
 Inhaltliche Neutralitätspflicht 251
 Inhaltliche Vorgaben 10, 17, 34, 110, 127,
 153, 220, 230
 Inkompatibilitätsregeln 47, 250
 Innovationen 7, 93, 187, 236, 271
 Innovationsermöglichungsrecht 187
 Integrationsauftrag 17, 38
 Integrationsmodell 39, 153, 160, 224
 Interessen der Allgemeinheit 14, 48, 59, 96
 Interessengruppen/Kommunen 96
 Interessengruppen/Presseverleger 95
 Interessengruppen/WDR 97
 Internet 140, 150, 184, 198, 210
 Internet- und Plattformökonomie 150, 184,
 187, 196, 210, 278
 Internetkommunikation *siehe* Internet
 Internetstreaming 197, 199
 Investitionsanreiz 55
 Irrtümer des Gesetzgebers 181
- Jahresabschlüsse 54
 Johan Holtrop 83
 Journalismus Lab 166, 235, 280
 Journalismusförderung 230, 235
 Journalisten 134
 Journalistisch-redaktionelle Säule 176
 Journalistische Sorgfalt 119, 215
 Journalistische Sorgfaltspflicht *siehe*
 journalistische Sorgfalt
 Jüdische Kultusgemeinden 42, 47
- Kabelpilotprojekt Dortmund 90, 123
 Kabelpilotprojekte 90
 Kabelversuchsgesetz NRW 90, 114, 123
 Kabelweiterverbreitungsgesetz
 NRW 105, 114, 120, 276
 Kalkar-I-Entscheidung (BVerfG) 182
 Kartellrecht 226
 Katholische Kirche 42, 47
 KEF 65, 15, 199, 251
 Kernphase der Aktualvermittlung 168
 Kippunkt 186, 205
 Klammermaterial 69, 72
 Klassischer Funktionsauftrag des öffentlich-
 rechtlichen Rundfunks 154
 Klickzahlen 145
 Kommentare zu politischen Themen 134
 Kommission zur Ermittlung des Finanz-
 bedarfs des öffentlich-rechtlichen
 Rundfunks *siehe* KEF
 Kommission zur Zulassung und Aufsicht
 der Landesmedienanstalten *siehe* ZAK
 Kommunale Amtsblätter 3, 170
 Kommunale Daseinsvorsorge 74, 170
 Kommunale Gebietskörperschaften 31
 Kommunale Selbstverwaltung 170
 Kommunikative Chancengleichheit 213,
 224, 226, 237

- Komplementaritäts-Hypothese 98
 Komplexe Sachverhalte 176, 179, 277
 Komplexes Informationsaufkommen 150
 Konvergenz der Medien 143
 Konzentration von Meinungsmacht 104, 127, 268
 Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen 145, 150
 Kooperation lokaler Hörfunksender 26, 31, 271
 Kooperationen 69, 230, 238, 271, 275
 Kooperationsmöglichkeiten 161, 172
 Kooperatives Rundfunksystem 172
 Koordination 10, 60, 66, 274
 Koordinationsinstrumente 60
 Korruption 1
 Kreis Herford 72
 Kreistag 47, 168
 Kritik an der Rundfunkregulierung 138, 144
 Kübler, Friedrich 101
 Kultur 37, 159, 163
 Kulturauftrag 37
 Kulturelle Besonderheiten des Lokalen 242
 Kulturelle Gruppen 73, 163
 Kulturelle Infrastruktur 247
 Kulturelle Veränderungen 143
 Kulturelle Vielfalt 213
 Kulturelle, kirchliche, soziale und wirtschaftliche Inhalte 31
 Kultureller Zusammenhang 222
 Kulturförderung 247
 Kulturräume 262
 Kulturzeitschrift 245
 Kündigung der Vereinbarung 49, **62**, 77
 Kündigungsrecht 62
 Kündigungsschutz 48
 Kunstfreiheit 75, 247
 Künstler 247
 Künstliche Intelligenz 236, 271
 Kurzarbeit 249
 Kurzwelle 87
- Landesanstalt für Medien NRW 62, 77, 223, 226, 269
 Landeskorrespondenten 203
 Landesmedienanstalten 17
 Landesmediengesetz Baden-Württemberg 21
 Landesmediengesetz Baden-Württemberg/DAB+ Verbreitungsgebiete 22
 Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz 23
 Landesmediengesetze 21–33, 114, 118, 274
 Landesmediengesetze, Vergleich der **21–33**, 274
 Landesrundfunkgesetz NRW 4, 81, 114, **124–130**, 273
 Landesweite UKW-Frequenz 200, 279
 Landesweite UKW-Kette *siehe* Landesweite UKW-Frequenz
 Ländlicher Raum 147, 271
 Landschaftsverband Westfalen-Lippe 84
 Lebach-Urteil (BVerfG) 135
 Leichte Auffindbarkeit 35, 215, 217
 Leistungskosten 70
 Liberalisierung der Rundfunkmärkte 92
 Literaturförderung 247
 Location-Based-Services 68, 227, 279
 Logan Roy 270
 Lokalberichterstattung im WDR 238
 Lokale Exklusivität 67, 206, 228
 Lokale Fernsehangebote 30, 237
 Lokale Informationen 29, 206, 222, 224
 Lokale Informationsinfrastruktur 236
 Lokale journalistische Inhalte 40, 236
 Lokale Kommunikationsräume 141
 Lokale Medienmärkte 276
 Lokale Medienordnung 151, 153, 174
 Lokale Medienvielfalt 187, 227, 233
 Lokale Meinungsbildung 241
 Lokale Meinungsmacht 28, 107, 160
 Lokale Meinungsvielfalt 128
 Lokale Onlineangebote 244
 Lokale Risikobereiche 128
 Lokale Spartenprogramme 143
 Lokale Telemedien 156
 – Gemeinwohl 156
 – Programmgrundsätze 156
 Lokaler Bezug der Inhalte 76
 Lokales Geschehen *siehe* Geschehen im Verbreitungsgebiet
 Lokalisierungsfunktion 227, 228
 Lokaljournalismus 234, 280
 Lokaljournalistische Angebote 232
 Lokalradiosystem 170
 Lokalrundfunk durch WDR **229**

- Low-Power-Stations 91, 94, 197, 275
 Lückenversorgung 28
- Magna-Charta des lokalen Hörfunks 174
 Mantelprogramm 3, 189, 222
 Marktbeherrschende Stellung im Zeitungs-
 markt 28
 Marktmechanismen 138
 Marktöffnung 118
 Marktversagen 120, 263, 268
 Markteintrittskosten 138
 Massenattraktives Programm 145
 Massenattraktivität 139
 Massenkommunikation 135, 136
 Maßstab der Nachbesserungspflicht 179
 Media Action Plan 267
 Media Freedom Act 53, 213
 Mediatheken 211
 Mediengesetz des Landes Sachsen-
 Anhalt 28
 Medienintermediäre 68, 216, 227, 272
 Medienkommission 18, 43, 196, 235
 Medienkompetenz 140, 165, 232
 Medienkompetenzzentrum 29
 Medienordnung 137, 138
 Medienplattformen 213, 219, 227
 Medienpolitik 84, 92, 130, 205
 Medienpolitische Stellungnahme 270
 Medienrecht 184, 250
 Medienrechtliche Gefahrenlage 144
 Medienrechtliche Plattformregulierung *siehe*
 Plattformregulierung
 Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg 23
 Medienstaatsvertrag Hamburg-Schles-
 wig-Holstein 24
 Medienvielfalt im Europarecht 257
 Medienvielfalt im Lokalen *siehe* Lokale
 Medienvielfalt
 Medium und Faktor 103, **136**
 Meinungs- und Angebotsvielfalt *siehe*
 Angebotsvielfalt
 Meinungsbildung 136, 144, 211
 Meinungsbildungsrelevanz 212, 227
 Meinungsneutrale Kriterien 252
 Meinungsvielfalt 74, 88, 108, 127, 154, 239
 Meinungsvormacht 231
 Messbarkeit von Medienvielfalt 178
 Micro-Targeting 230
- Minderheiten im privaten Rundfunk 18, 25
 Mindestprogrammdauer 32, 40, 155
 Mischform 19–21, 79, 151, 152, 172, 274
 Mischmodell *siehe* Mischform
 Mitbestimmungsgesetz-Entscheidung
 (BVerfG) 181
 Mittelbare staatliche Einflussnahmen 256
 Mitwirkungsrecht 10
 Modellierer 184
 Modellkonsistenz 20, 149, 151
 Modellwechsel 148, 150, 197, 243, 272
 Monopolstellung 70, 109, 150, 206
 Mühlengesetz-Entscheidung (BVerfG) 181
 Multichannel-Strategie 203
 Multimediale Meinungsmacht 107, 127,
 130, 160
 Multiplexe *siehe* DAB+
 Münchner Kreis für Kommunikations-
 forschung 92
 Münster 184
 Münsterland 83
 Musikproduzenten 95
 Must-Carry-Regeln 215
- Nachbesserungen 131, 270, 280
 Nachbesserungsauftrag **173**
 Nachbesserungspflicht 6, 181, 182, **185**,
 268, 277
 Nachbesserungspflicht/Bezugspunkte 186
 Nachbesserungspflicht/Kippunkte 186
 Nachbesserungspflicht des Gesetz-
 gebers **175**
 Nachhaltigkeit 205
 Nachhaltigkeitsdebatte 205
 Nachkriegsjahre 87
 Nassehi 270
 Naturkatastrophen 42
 Netflix 270
 Netz- und Plattformökonomie 7, 145
 Neuartige Rundfunkübertragungs-
 techniken 231
 Neue Westfälische 71
 Neugründung einer öffentlich-rechtlichen
 Anstalt für lokale Berichterstattung 6,
 242, 273
 Neugründungen 147
 Neuntes Rundfunkänderungsgesetz 155,
 191, 278

- Neustart Kultur 249
 Neutralitätspflicht 252
 Neuverteilung der Sende- und Leistungskosten 192
 Nichtkommerzieller lokaler Rundfunk 28, 29
 Niedersachsen-Entscheidung (BVerfG) 16, 101, **106**, 275
 Niedersächsische Mediengesetz 23
 Non-lineare Nutzung 211
 Nordrhein-Westfalen 3, 81–85, 91 f.
 Nordrhein-Westfalen/Besonderheiten 6, 81
 Nordrhein-Westfalen/Demografie 82
 Nordrhein-Westfalen/Kultur 84
 Nordrhein-Westfalen/Medien 84
 Nordrhein-Westfalen/Politik 83
 Nordrhein-Westfalen/Topografie 82
 Nordrhein-Westfalen/Wirtschaft 83
 Nordrhein-westfälische Landesgesetzgebung 114
 Nordrhein-Westfälische Medienpolitik 91
 Novellen des Zwei-Säulen-Modells 191–194
 NRW-Audiothek 225, 226, 272, 279
 NRW-Mediathek 272
 NRW-spezifisches Experiment 130
 NRW-Urteil (BVerfG) 6, 141, **148**, 160, 174, 277
 NRW1 (Radiosender) 190

 Objektiv-rechtliche Dimension 136
 Offene Kanäle 28, 29, 30, 90, 140
 Offenlegung der Geschäftszahlen 55
 Öffentlich-rechtliche Lokalberichterstattung 281
 Öffentlich-rechtliche Lokalprogramme 241
 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk 6, 220
 – Auftrag 13
 – Auftrag und Struktur 12
 – Digitalisierung 14 f.
 – Finanzierung 14
 – Intendant 14
 – Rundfunkrat 14
 – Struktur 12 f.
 – Verwaltungsrat 14
 Öffentlich-rechtlicher Telemedienauftrag 157
 Öffentliche Aufgabe der Presse 135
 OK Google 217

 Online-Only 31
 Online-Plattformen 7, 144, 173, 196, 211, 216, 228, 271, 279
 Onlinewerbung 152
 Original Content 40
 Örtliche Gruppen 163
 Örtliche Medienvielfalt *siehe* Lokale Medienvielfalt
 Ostwestfalen-Lippe *siehe* OWL
 OVG Berlin 253
 OVG Münster 62
 OWL 82, 83, 184

 Parteiengesetz 48
 Personalabbau 264
 Personelle Verflechtungen 65
 Philosophie des Zwei-Säulen-Modells 131
 Plattformregulierung 173, 184, 213, 229, 271, 279, 280
 Plattformstrategie *siehe* Gemeinsame Plattformstrategie
 Podcast 144, 149, 158, 227
 Podcast-Boom 196
 Politische Ausrichtung 252
 Politische Instrumentalisierung 250
 Politische Parteien 30, 42, 75, 250
 Politische, religiöse, weltanschauliche und gesellschaftliche Kräfte und Gruppen 39
 Positive Medienordnung *siehe* Positive Ordnung
 Positive Ordnung 137, 138, 176, 214, 276
 Positive Vielfaltssicherung 216
 Postzeitungsdienst-Beschluss (BVerfG) 251
 Präsentation von Inhalten 218
 Presseförderung 245
 Pressefreiheit 3, 95, 109, 170, 245, 252, 254
 Pressefunk Nordrhein-Westfalen GmbH 71
 Pressekodex 119
 Presserat 215
 Presseschonung 34, 56, 99, 129, 157, 158
 Prinzip gleichgewichtiger Vielfalt *siehe* Gleichgewichtige Vielfalt
 Prior Consent 89
 Privatautonomie 160
 Privater Rundfunk 6, 140
 Prognosespielraum 176, 179, 180
 Prognosespielraum des Gesetzgebers *siehe* Prognosespielraum

- Programmanforderungen 33, 152, 171 f.,
 276
 Programmanforderungen im Lokalen 153
 Programmaustausch 72, 173, 243, 244
 Programmautonomie 17, 228, 251
 Programmbegleitend 156, 271, 280
 Programmbegleitende Telemedien *siehe*
 Programmbegleitend
 Programmbezogene Tätigkeit 45
 Programmdauer 11, 50, 77, 128, 155, 221
 Programmfreiheit 163, 225
 Programmgrundsätze 10, 34, 44, 114, 156,
 171
 Programmliche Kooperationen 172
 Programmneutralität 250
 Programmprofil 39
 Programmschema 75
 Programmverflachung 93
 Programmvielfalt 201
 Programmzukäufe 222
 Public-Service-Button 219
 Public-Value 158
 Public-Value-Angebote 219
 Public-Value-Inhalte 215, 279
 Public-Value-Kriterien 221
 Public-Value-Liste 225
 Public-Value-Satzung 216
 Public-Value-Verfahren 122, 220
 Publizistische Unabhängigkeit 255
 Publizistische Vielfalt 276
 Publizistischer Wettbewerb 11, 37, 145, 153,
 241
 Publizistisches Doppelmonopol *siehe*
 Doppelmonopol

 Qualitätsmonitoring 43
 Qualitätsverlust 263

 Radio Herford 72
 Radio NRW 70, 71, 189, 239
 Radio Wuppertal 190
 Rahmenprogramm 11, 69, 154, 172, 222,
 239, 243
 Rangfolge von Programmen 122
 Rau, Johannes 93
 Recherche-Stipendium 234
 Rechtfertigung von Beihilfen 260
 Rechtsstaatsprinzip 253

 Redaktionelle Beschäftigte 52
 Redaktionelle Leitung 51
 Redaktionelle Strukturen 202
 Redaktionsstatut 49, 52, 162
 Reduzierung Hörfunk-Werbezeiten 193
 Referentenentwurf zum Landesrundfunk-
 gesetz 125
 Refinanzierungsmöglichkeiten 229
 Reform Bürgerfunk 165
 Regional- und Minderheitensprachen 25
 Regionale Beihilfen 262
 Regulierte Sektoren 59
 Reichweite der Sender 67
 Reichweitengewinne 198
 Reichweitenmessung 189
 Reichweitenrückgang 191
 Reichweitenverluste 278
 Religiöse Feierlichkeiten 41
 Residenzpflicht 75
 Revieroberbürgermeister 96
 Rolle der Medien 133
 Rollendes Verfahren 225
 Rückläufige Werbeerlöse 196
 RUMS 147, 242
 Rundfunkbeitrag 15, 19, 28, 231, 237
 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag 15, 64,
 230
 Rundfunkfreiheit 7, 38, 99, **133**, 135, 149,
 162, 176
 Rundfunkgeschichte 85
 Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-
 Vorpommern 28
 Rundfunkstaatsvertrag 111, 276
 Rundfunktechnik 7
 Rundfunkurteile, Bedeutung der 100
 Rundfunkverfassungsrecht 6, 99

 Saarländisches Landesmediengesetz 26
 Sächsisches Privatrundfunkgesetz 26
 Sat.1 88
 Satellitenfernsehen 89
 Satzungsbefugnis 49
 Schul- und Jugendprojekte 75
 Schulen 75
 Schutz privater Marktchancen 240
 Schutz vor der Presse 130
 Schutzpflicht des Gesetzgebers 185
 Schwarz-Schilling, Christian 93

- Sektorale Beihilfen 260
 Selektive Presseförderung 252
 Semi-Professionell 74
 Sendekosten 70
 Sendezeit 18, 40–42, 73, 121, 163, 166
 Sendungsumfang 191
 Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk 18
 Siebzehntes Rundfunkänderungsgesetz 207, 209, 279
 Siegerland 83
 Simulcast 25, 199, 206, 266
 Sinn und Form 245
 Smart-Speaker-Skills 203
 Smart-TV 216
 Solidarpakt Lokalfunk NRW 249
 Sonderdogmatik 136, 276
 Sonderregulierung 32
 Sondersituation Rundfunk 100
 Sortierung von Inhalten 218
 Soziale Netzwerke 211
 Spartenprogramm 29, 113
 SPD 71, 84, 91, 93
 Spiegel-Urteil (BVerfG) 119, 134
 Sportbund 47
 Spotify 212
 Sprachassistenten 216, 236
 Staatliche Beihilfen 258
 Staatliche Finanzierungspflicht 171
 Staatliche Förderung 252
 Staatliche Medienfinanzierung 245
 Staatliche Schutzpflicht 186
 Staatsferne 102, 137, 142, 167, 169, 249
 Staatsnähe *siehe* Staatsferne
 Stadtstaaten 32
 Startkapital 120
 Stellen- und Wirtschaftsplan 10, 49, 62, **64**, Stellenabbau 197, 278
 Stellenkürzungen 197
 Stiftung Vielfalt und Partizipation 232, 233
 Stiftung Vor Ort 234
 Stiftungsmodell 230
 Stock, Martin 4, 116, 118
 Struktur des Zwei-Säulen-Modells 6
 Strukturelemente des Zwei-Säulen-Modells 7
 Strukturelle Vielfaltssicherung 202
 Strukturvorgaben 274
 Subsidiaritätsprinzip 257
 Substitutions-Hypothese 99, 108
 Subtiler Einfluss 250
 Suchmaschinen 216
 Suggestivkraft 137, 138
 Switch-Off *siehe* UKW-Switch-Off
 Switch-Over *siehe* Technikübergang
 Tageszeitungen im Verbreitungsgebiet 57
 Tarifverträge 49
 taz 253
 Technikübergang 198
 Technisch-wirtschaftliche Infrastruktur 177
 Technische Entwicklung 124, 149
 Technische Infrastruktur 140, 232, 253
 Technische Innovationen *siehe* Technischer Fortschritt
 Technische Verbreitungskosten 67
 Technischer Fortschritt 138, 143, 187
 Teilhabe 35, 164
 Teilnehmerentgelt 230, 237
 Teilnehmerentgeltbeschluss (BVerfG) 1, 141, 150, 230
 Telekommunikationsrecht 205
 Telemedien der öffentlich-rechtlichen Sender 157
 Telemedienauftrag 156, 187, 277
 Theater 75
 Theater- und Orchesteraufführungen 31
 Thüringisches Landesmediengesetz 27
 TikTok 227
 Totalvorbehalt 253
 Transformation 33
 Transformationsprozess 233
 Transparenz 191
 Trennung von Programm und Wirtschaft/
 siehe Aufgabentrennung
 Überkompensation 267
 Übertragungskapazitäten 28
 Übertragungstechniken 140
 UKW-Abschaltung *siehe* UKW-Switch-Off
 UKW-Ausstiegsplan 198
 UKW-Reichweite 195
 UKW-Stützfrequenz 29
 UKW-Switch-Off 198, 210, 269, 279
 UKW-Verbreitungsgebiete 274
 Ultrakurzwellen 87

- Umsatzsteuer-Urteil 100
 Umstieg UKW auf DAB+ 31
 Umweltverschmutzung 1
 Unvorhersehbare Wendungen 181
 Unwirtschaftlichkeit 176, **177**, 179, 277, 280
 Unzulässigkeit lokaler Werbung 121
 USA 271
- Veranstaltergemeinschaft 6, 9, **45–53**, 127, 158, 254, 273
 – Binnenplurale Zusammensetzung 46
 – Chefredakteur **51**, 64
 – Gremienzusammensetzung **46–48**, 159
 – Mitgliederversammlung 49
 – Organe 49
 – Rechtsform 45
 – Rechtsstellung der Mitglieder 48
 – Verhältnis zur Betriebsgesellschaft 59–66
 – Vorstand 49, **50**
 – Zusammensetzung 46
 Verband Lokaler Rundfunk 43
 Verbindungs- und Kontrollorgan 135
 Verbot der Doppelmitgliedschaft 65
 Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung 13
 Verbreitung 45
 Verbreitungsgebiete *siehe* DAB+-Verbreitungsgebiete *sowie* UKW-Verbreitungsgebiete
 Verbreitungswege 196
 Vereinbarung zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft 49, 61
 Vereinsrecht *siehe* Eingetragener Verein
 Vergabeverfahren 256
 Verhältnismäßigkeit 176
 Verkürzte Programmdauer 40
 Verlautbarungsrecht 41
 Verlegerprivileg 56
 Vermarktungsgemeinschaften 202
 Vermittlerfunktion 133
 Vermittlungsleistung 134
 Verschwiegenheitspflicht 55
 Verzicht auf lokalen Hörfunk 6, 268, 273
 Vetorecht 10
 Vielfalt der Meinungen *siehe* Meinungs-
 vielfalt
 Vielfaltsförderung 236
 Vielfaltsreserve 29
 Vielfaltssicherung 18, 237
 Vielfaltsverengung 144
 Vielfaltsziel 139, 163, 235
 Vierzehntes Rundfunkänderungsgesetz 156, 233
 Vollprogramm 26, 29, 113
 Vorherrschende Meinungsmacht 9, 107, 138
 Vorkehrungen gegen multimediale
 Meinungsmacht 127
 Vorrangentscheidung 194, 201
- Wahlwerbung 41
 Watchdog-Funktion 36
 WDR 71, 192, 200
 WDR/Lokale Berichterstattung 155
 WDR/Lokalprogramm 123
 WDR/WDR-G Reform 115 f.
 WDR-Gesetz 97
 Weimar 86
 Weiter Gestaltungsspielraum 103
 Werbeeinnahmen 280
 Werbefinanzierung 19, 109, 170, 274
 Werbemarkt 192
 Werbetätiges Programmumfeld 59
 Werbezeitvermarktung 275
 Wesentlichkeitslehre 253
 Westschiene 201, 203
 Wettbewerbsrecht 226
 Wettbewerbsverfälschung 258
 Wirtschaftlich-technische Säule 176
 Wirtschaftlicher Vorteil 258
 Wirtschaftliches Risiko 59
 Wirtschaftlichkeit 166, 185, 191, 193, 230, 244, 280
 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 251
 Wirtschaftskriminalität 1
 Wissenschaftliche Erkenntnisse 187
- YouTube 270
- Zahlungsbereitschaft 3
 ZAK 220
 ZDF 33, 69
 ZDF-Urteil (BVerfG) 159, 168
 Zeitlicher Anteil nachrichtlicher Berichterstattung 221

- Zugangsanspruch der Presse zum Rundfunk 108
- Zulassung 77
- Zulassung bundesweiter Rundfunkprogramme 16
- Zulassungs- und Überwachungstätigkeit 230
- Zusammenhängende Kommunikations-, Kultur- und Wirtschaftsräume 22, 66, 209
- Zusammenwirkungsvorschriften 274
- Zuschnitt des Rundfunkmarkts 191
- Zuweisungsregeln 207
- Zwei-Säulen-Modell 9–12, 33–79, 124–130, 148–175, 189–194, 195–268
 - Akzeptanz 38
 - Aufsicht 77
 - Auftrag 34
 - Auswahl gesellschaftlicher Gruppen 158
 - DAB+-Verbreitungsgebiete 67, 209
 - Förderung des publizistischen Wettbewerbs 37
 - Gemeinwohlverpflichtung 34 f., 38
 - Geschehen im Verbreitungsgebiet 35
 - Gesetzgeberische Zielsetzung 33
 - Integrationsauftrag 38
 - Interessenkonflikte 59
 - Konsensbildung 60
 - Kulturauftrag 37
 - Programmdauer 40
 - Programmgrundsätze 34
 - Rahmenprogramm 69
 - Struktur 44
 - Trennung von Programm und Kommerz 44
 - UKW-Verbreitungsgebiete 66, 209
 - Veranstaltergemeinschaft 45
- Zwölftes Rundfunkänderungsgesetz 165