

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 364

# Kabelkommunikation und Verfassung

Das privatrechtliche Unternehmen  
im „Münchner Pilotprojekt“

Von

Walter Schmitt Glaeser



Duncker & Humblot · Berlin

**WALTER SCHMITT GLAESER**

**Kabelkommunikation und Verfassung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 364**

# Kabelkommunikation und Verfassung

Das privatrechtliche Unternehmen im „Münchner Pilotprojekt“

Von

Prof. Dr. Walter Schmitt Glaeser



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1979 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 04454 1**

## Vorwort

Im Februar 1974 wurde von der Bundesregierung eine unabhängige „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems“ (KtK) unter dem Vorsitz von Professor Dr. Eberhard Witte eingerichtet. Sie hatte den Auftrag, Vorschläge für einen wirtschaftlich vernünftigen und gesellschaftlich wünschenswerten Ausbau des Telekommunikationssystems der Bundesrepublik Deutschland auszuarbeiten. Seit die Kommission knapp zwei Jahre später, im Dezember 1975, ihren „Telekommunikationsbericht“ vorgelegt hat, geriet die Medienpolitik wieder verstärkt in Bewegung. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß der relativ leicht verständliche, ebenso prägnante wie informative Bericht es erstmals einer breiten Öffentlichkeit ermöglichte, das weit gespannte Problemfeld des Telekommunikationssystems und seine eminente Bedeutung für die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in der Bundesrepublik zu überblicken oder doch wenigstens einigermaßen abschätzen zu können. Stimulierender noch als dies aber hat der Vorschlag der Kommission bewirkt, Pilotprojekte (Modellversuche) durchzuführen, die unter anderem dem Ziel dienen sollen, die noch offenen Fragen des Bedarfs, verschiedene Möglichkeiten seiner Deckung durch bekannte und neue Inhalte, die Akzeptanz und die Nutzungsintensität durch die Teilnehmer sowie die Bereitschaft zur Übernahme von Investitionsaufgaben und Preisen für laufende Dienstleistungen zu klären. Die Aktivitäten scheinen freilich mehr auf eine Verhinderung als auf eine Förderung der Durchführung dieser Modellversuche zu gehen. So dauerte es nahezu drei Jahre, bis sich die Ministerpräsidenten der Länder im Mai 1978 zu einem Grundsatzbeschluß durchringen konnten. Danach sollen vier Pilotprojekte eingerichtet werden. Als Standorte sind derzeit vorgesehen Berlin, Ludwigshafen-Mannheim, Dortmund und München. Konkretes aber ist bis heute nicht geschehen — im vierten Jahre nach Vorlage des KtK-Telekommunikationsberichts. Das ist nicht nur deswegen bedauerlich, weil die Kommissionsempfehlungen inzwischen bereits in nicht wenigen Bereichen durch die rasante technische Weiterentwicklung zum Teil überholt sind. Noch bedauerlicher sind die Ursachen der Verzögerung, die Ratzke in der FAZ vom 11. November 1978 ebenso polemisch wie treffend mit dem Satz kennzeichnet: „Die Pilotprojekte jedoch gerieten zu Politprojekten ...“ Dabei geht es unter anderem zwar, aber doch in erster Linie, um einen alten Streit, der durch die

erheblichen Fortschritte im Bereich der Kommunikationstechnologien neue Aktualität gewonnen hat und in den nächsten Jahren endgültig entschieden werden muß, wobei die Pilotprojekte eine zentrale Rolle spielen können: Es ist der Streit um das Oligopol bzw. das regionale Monopol öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und die Zulassung privatrechtlicher Rundfunkunternehmen. Die Auseinandersetzung wurde schon bislang nicht immer nur mit sachlichen Argumenten geführt. Immerhin aber hatten die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols lange Zeit und in mancherlei Hinsicht das Fernsehurteil des BVerfG von 1961 (E 12, 205 ff.) und die dieses Urteil im wesentlichen bestätigende Mehrwertsteuerentscheidung desselben Gerichts aus dem Jahre 1971 (E 31, 314 ff.) auf ihrer Seite. Im Gegensatz zur Presse, so konstatiert das Gericht, müsse im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben. Diese „Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens“ erfordere besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks und eines der diesem Zweck dienlichen Mittel sei das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind.

Spätestens seit dem Telekommunikationsbericht der KtK ist aber nun endgültig fraglich geworden, ob die vom BVerfG angenommene faktische Situation noch besteht. Vor allem die neuen Möglichkeiten der Kabeltechnik, aber z. B. auch der Ausbau der Satellitentechnik, haben den Engpaß der herkömmlichen Frequenzbeschränkungen im wesentlichen überwunden und auch das Kostenargument kann nicht mehr mit gleicher Stringenz gewichtet und muß jedenfalls differenzierter gesehen werden.

Die veränderte faktische Situation hat auch in rechtlicher, insbesondere verfassungsrechtlicher Hinsicht Beachtung zu finden und zu neuen Überlegungen zu führen. Von besonderer Brisanz sind hierbei die geplanten Pilotprojekte. Ihrem Modellcharakter entsprechend werden sie nicht nur in gesellschaftspolitischen, wirtschaftlichen und technischen, sondern ebenso in rechtlichen Belangen weichenstellende Bedeutung gewinnen. Wenn auch die Pilotprojekte bislang noch wenig durchgezeichnet sind, so läßt sich doch schon eine starke Tendenz zur Aufrechterhaltung des Status quo, sprich: des Oligopols bzw. regionalen Monopols der anstaltlich-pluralistischen Rundfunkorganisation erkennen. Die bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in diesem Bestreben mächtige politische Kräfte, insbesondere die Gewerkschaften, SPD und FDP, auf ihrer Seite. Vornehmliches

gemeinsames Ziel ist die Verhinderung privater Rundfunkunternehmen auch für die Zukunft, was nicht zuletzt im Hinblick auf die schon weit fortgeschrittene „Privatisierung“ des Rundfunks und anderer Telekommunikationssysteme in den europäischen Nachbarländern, in den USA, Kanada und Japan zumindest eigenartig anmutet.

Anlaß für die hier vorgelegte Abhandlung ist das i. S. des Berichts der KtK geplante Pilotprojekt „Breitbandkabel-Kommunikation“ mit dem Standort in München. Sie gibt ein Gutachten wieder, das der Verfasser auf Anregung der Pressevereinigung für Neue Publikationsmittel e.V. erstellt hat. Im Vordergrund der Überlegungen stehen verfassungsrechtliche Probleme, wobei die Frage der Zulassung privater Inhaltsverantwortung und darüber hinaus privatrechtlicher Trägerschaft (z. B. und vor allem von Presseunternehmen) für Textübertragungssysteme (Bildschirmtext, Videotext, Kabeltext) sowie für Hörfunk und (lokales) Kabelfernsehen die zentrale Rolle spielen wird. Neben dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland muß die Verfassung des Freistaates Bayern beachtet werden, insbesondere die spezifische Regelung in Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV, wonach „Rundfunk ... in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben“ wird. Diese landesverfassungskräftige Festschreibung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft ist einzigartig, bis dato also ein ausschließlich „bayerisches Problem“. Das könnte nun freilich anders werden, wenn die Initiative der schleswig-holsteinischen SPD Erfolg hätte oder gar Schule machte. Wie Hermann A. Griesser im Rheinischen Merkur vom 9. Februar 1979 berichtet, hat die SPD-Fraktion im schleswig-holsteinischen Landtag Ende Januar 1979 einen Gesetzesentwurf eingebracht, in dem eine Änderung der Landessatzung (Verfassung) vorgeschlagen wird, die — ähnlich dem Art. 111 a Abs. 2 BV — zum Ziel hat, das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem landesverfassungskräftig festzuschreiben. Auch aus diesem Grund muß dem Art. 111 a Abs. 2 BV verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet, insbesondere auch seine Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung geprüft werden.

Bayreuth, Mai 1979

*Walter Schmitt Glaeser*



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	17
<b>A. Problemansatz</b> .....	17
<b>B. Der Telekommunikationsbericht und seine Pilotprojekte</b> .....	18
I. Die gesellschaftspolitische Bedeutung und die Frage des Bedarfs	19
II. Die technischen Zukunftsperspektiven .....	20
III. Gegenstand und Formen der Telekommunikation .....	20
IV. Organisationsform .....	23
V. Zahl der Pilotprojekte .....	26
<b>C. Insbesondere: Das Münchner Pilotprojekt</b> .....	27
<b>D. Zusammenfassung und Auswertung</b> .....	33
I. Die neuen Übertragungskapazitäten .....	33
II. Die neuen Einsatzmöglichkeiten .....	35
III. Die weichenstellende Funktion des Pilotprojekts .....	36
<b>E. Die Einteilung der kabelgebundenen Telekommunikationsformen</b> ...	37
I. Informationsverteildienste .....	38
II. Informations-Abrufdienste und Dialogverkehr .....	40
III. Materialisierte Teletexte .....	42

### *Erster Teil*

<b>Das privatrechtliche Unternehmen im Bereich kabelgebundener Informationsverteildienste</b>	43
Vorbemerkung .....	43
<b>1. Kapitel: Kabelgebundene Informationsverteildienste und Rundfunk- begriff</b> .....	46
1. Abschnitt: Die zwei Seiten des Rundfunkbegriffs .....	46
A. Die fernmelderechtliche Seite des Rundfunks .....	46
B. Die kulturell-rechtliche Seite des Rundfunks .....	47
2. Abschnitt: Die Begriffsneutralität der Verbreitungstechnik .....	48
A. Kabel-Funk als Rund-„Funk“ .....	48
B. Kabel-Funk als „Rund“-Funk .....	51

<b>2. Kapitel: Die einfach-gesetzliche Rechtslage im Rundfunkwesen und die besondere Situation in Bayern</b> .....	54
1. Abschnitt: <i>Problemeingrenzung</i> .....	54
2. Abschnitt: <i>Die Träger von Rundfunkunternehmen nach den Landesrundfunkgesetzen</i> .....	55
A. Rechtliche und faktische „Monopole“ für öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen .....	56
I. Die rechtliche Lage im Bereich des NDR .....	56
II. Die rechtliche Lage im Bereich des SWF .....	57
III. Die rechtliche Lage in den übrigen Sendebereichen .....	57
B. Die bayerische Besonderheit: Art. 111 a Abs. 2 BV .....	59
I. Verfassungskräftige Verankerung der „formellen Rundfunkfreiheit“ .....	59
II. Die Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm .....	60
III. Ein Kompromiß ohne rechtlichen Sinn? .....	63
3. Abschnitt: <i>Öffentlich-rechtliche Trägerschaft und privatrechtliche Programmverantwortung unter Geltung des Art. 111 a Abs. 2 BV</i> .....	65
A. Die rechtstechnische Konstruktion .....	65
B. Die Vereinbarkeit privatrechtlicher Programmverantwortung mit Art. 111 a Abs. 2 BV .....	67
I. Der Wortlaut des Art. 111 a Abs. 2 BV als Interpretationsansatz .....	67
II. Der „traditionelle“ Streitpunkt .....	68
III. Die Finalität des Art. 111 a Abs. 2 BV .....	70
IV. Privatrechtliche Programmverantwortung und Rundfunkfreiheit .....	72
Hauptergebnisse des 1. und 2. Kapitels und der weitere Gang der Untersuchung .....	82
<b>3. Kapitel: Die Vereinbarkeit des Art. 111 a BV mit dem Grundgesetz</b> .....	85
1. Abschnitt: <i>Die Kollisionsnormen der Art. 31, 142 GG</i> .....	86
A. Die grundgesetzlichen Kollisionsnormen und das Verhältnis zwischen Art. 111 a BV und Art. 12 Abs. 1 GG .....	86
B. Die grundgesetzlichen Kollisionsnormen und das Verhältnis zwischen Art. 111 a BV und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG .....	87
2. Abschnitt: <i>Die Vereinbarkeit des Art. 111 a BV mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG</i> .....	91
A. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält keine Einrichtungsgarantie für öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen .....	92
B. Die tendenzielle Entsubjektivierung des Grundrechts auf Rundfunkfreiheit .....	93
I. Zum Beispiel: Die Konzeption von Stern .....	94
II. Das flexible Organisationsmodell des Bundesverfassungsgerichts .....	96
III. Die „Sondersituation im Rundfunkwesen“ ist keine Normalsituation .....	99

IV. Das Mißtrauen gegen den privaten Unternehmer und der Glaube an die Neutralität öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten . . . . .	102
C. Faktische Situation im Rundfunkwesen und die rechtlichen Folgen ..	109
I. Grundsatz: Die Veränderung der faktischen Situation führt zu einer Veränderung der rechtlichen Situation .....	109
II. Die Beurteilung der faktischen Situation .....	111
III. Die Beurteilung der rechtlichen Situation .....	117
IV. Zwischenergebnis .....	136
D. Die Präponderanz der subjektivrechtlichen (individuell-rechtlichen) Seite der Rundfunkfreiheit .....	140
I. Die subjektivrechtliche Seite der Rundfunkfreiheit als Ausgangspunkt .....	140
II. Die Rundfunkbetriebsfreiheit .....	142
III. Die Rundfunkgründungsfreiheit .....	143
IV. Die Bedeutung der objektivrechtlichen Seite der Rundfunkfreiheit	149
E. Die kabelgebundenen Informationsverteilendienste — eine neue Epoche in der Rundfunkgesetzgebung .....	153
I. Die privatwirtschaftliche Rundfunkstruktur als „natürliche“ Organisationsform der Rundfunkfreiheit .....	153
II. Gesetzgeberisches Ermessen und verfassungsrechtliches Maß ....	156
III. Die Prüfungspflicht des Gesetzgebers .....	160
3. Abschnitt: Die Vereinbarkeit des Art. 111 a BV mit Art. 12 Abs. 1 GG	163
A. Rundfunkunternehmer als Beruf im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG ....	164
B. Die „Konkurrenz“ zwischen Art. 12 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	167
C. Ein generelles und absolutes Verbot privatrechtlicher Rundfunkunternehmen ist mit Art. 12 Abs. 1 GG nicht vereinbar .....	170
D. Im übrigen: Prüfungspflicht des Gesetzgebers .....	174
Hauptergebnisse des 3. Kapitels .....	175

### *Zweiter Teil*

<b>Das privatrechtliche Unternehmen im Bereich der Informationsabrufdienste, des Dialogverkehrs und der materialisierten Teletexte</b>	179
Vorbemerkung .....	179
<b>1. Kapitel: Informationsabrufdienste, Dialogverkehr, materialisierte Teletexte und Rundfunkbegriff</b> .....	<b>182</b>
1. Abschnitt: Informationsabrufdienste und Rundfunkbegriff .....	182
A. Die Informationsabrufdienste im Umfeld neuer Kommunikationstechniken .....	182
B. Individualkommunikation — Massenkommunikation — Selektionsbefugnis .....	185
C. Die Selektionsbefugnis als entscheidendes Kriterium .....	186

2. Abschnitt: <i>Dialogverkehr und Rundfunkbegriff</i> .....	189
3. Abschnitt: <i>Materialisierte Teletexte und Rundfunkbegriff</i> .....	190
A. Das Wesen der materialisierten Teletexte und ihre Anwendungsformen .....	190
B. Insbesondere: die Faksimile-Zeitung .....	190
Hauptergebnisse des 1. Kapitels .....	193
<b>2. Kapitel: Die neuen Telekommunikationstechniken in verfassungsrechtlicher Sicht</b> .....	194
1. Abschnitt: <i>Der Anwendungsbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und des Art. 111 a BV beschränkt sich auf den „klassischen Rundfunkbegriff“</i> .....	194
2. Abschnitt: <i>Die Dominanz der privatrechtlichen Unternehmen</i> .....	196
Hauptergebnisse des 2. Kapitels .....	199

### Dritter Teil

<b>Das privatrechtliche Unternehmen als Teilnehmer am „Münchener Pilotprojekt“</b>	201
Vorbemerkung .....	201
<b>1. Kapitel: Der Modellversuch im Bereich des Rundfunks</b> .....	204
1. Abschnitt: <i>Die grundsätzliche Geeignetheit des Modellversuchs als Basis gesetzgeberischer Prüfungspflicht</i> .....	204
2. Abschnitt: <i>Die normative Ausgestaltung des Modellversuchs</i> .....	207
A. Die grundgesetzliche Pflicht auf Zulassung privatrechtlicher Unternehmen .....	207
B. Die wesentlichen Regelungskomplexe .....	212
I. Rechtsform der Träger .....	212
II. Notwendigkeit, Voraussetzung und Umfang einer Konzession ...	212
III. Auswahl der Bewerber .....	213
IV. Programmrichtlinien .....	215
V. Staatsaufsicht .....	216
VI. Finanzierung .....	216
C. Der unmittelbare „Durchgriff“ auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Art. 12 Abs. 1 GG .....	217
<b>2. Kapitel: Der Modellversuch im Bereich anderer Funkdienste, die nicht Rundfunk sind</b> .....	218
1. Abschnitt: <i>Technischer Zusammenhang, wirtschaftliche Gesamtbeachtung und rechtliche Einheit</i> .....	218
2. Abschnitt: <i>Besonderheiten bei der normativen Ausgestaltung des Modellversuchs</i> .....	221
Hauptergebnisse des 1. und 2. Kapitels .....	223

<b>3. Kapitel: Zur Durchsetzung des Anspruchs privatrechtlicher Unternehmen auf Teilnahme am Modellversuch</b> .....	225
<i>1. Abschnitt: Durchsetzungsmöglichkeiten bei Vorliegen eines Pilotprojektgesetzes</i> .....	226
A. Die Verbindlichkeit des Art. 111 a Abs. 2 BV für den (einfachen) Landesgesetzgeber .....	226
B. Die Möglichkeit der Änderung oder Aufhebung des Art. 111 a Abs. 2 BV .....	227
C. Die gerichtlichen Klagemöglichkeiten .....	228
I. Popularklage unmittelbar gegen Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV ....	229
II. Die Klagemöglichkeiten gegen ein Pilotprojektgesetz .....	230
<i>2. Abschnitt: Durchsetzungsmöglichkeiten bei Fehlen eines Pilotprojektgesetzes</i> .....	232
<b>Zusammenfassung</b> .....	235
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	249
<b>Anhang 1:</b> Überarbeitetes Modell aufgrund der Besprechung der Chefs der der Rundfunkkommission der Länder angehörenden Staats- und Senatskanzleien vom 5. Mai 1978 .....	259
<b>Anhang 2:</b> Bericht der Rundfunkreferenten der Länder zur Frage der Veranstaltung privater Rundfunksendungen und des Rundfunkbegriffs vom 29. April 1975 .....	265

## Abkürzungsverzeichnis

AfP	= Archiv für Presserecht
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	= Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Bad.-Württ.Gesbl.	= Gesetzblatt für Baden-Württemberg
BAnz.	= Bundesanzeiger
BayBS	= Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BayRuFuG	= Bayerisches Rundfunkgesetz i. d. F. v. 26. 9. 73, GVBl. S. 563
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHG	= Bayerisches Gesetz über den Verfassungsgerichtshof i. d. F. v. 26. 10. 62, GVBl. S. 337
BB	= Der Betriebsberater (Zeitschrift)
BFH	= Bundesfinanzhof
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
Brem.GBl.	= Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern v. 2. 12. 46, BayBS I S. 3
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz i. d. F. v. 3. 2. 71, BGBI. I S. 105
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Difu	= Deutsches Institut für Urbanistik
Drs.	= Drucksache
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
epd	= Evangelischer Pressedienst (Zeitschrift)
EvStLK	= Evangelisches Staatslexikon. 2. Aufl. (1975)
FAG	= Gesetz über Fernmeldeanlagen i. d. F. v. 17. 3. 77, BGBI. I S. 459, ber. S. 573
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 49, BGBI. S. 1, BGBI. III 100 - 1
GHz	= Giga-Hertz
GVBl.	= Gesetz- und Ordnungsblatt (des jeweiligen Landes)
GV.NW	= Gesetz- und Ordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen

GVRs	= Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland i. d. F. v. 1. 8. 68, Amtsbl. S. 558
hessRuFuG	= Gesetz über den Hessischen Rundfunk v. 2. 10. 48, GVBl. S. 123
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
JuS	= Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	= Juristenzeitung
kbit/s	= Kilo-bit je Sekunde
KtK	= Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
MW	= Mittelwelle
NDR	= Norddeutscher Rundfunk
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OVG	= Oberverwaltungsgericht
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
Reg.Bl.	= Regierungsblatt
Rh.-Pf.	= Rheinland-Pfalz
RuF	= Rundfunk und Fernsehen (Zeitschrift)
RVO	= Reichsversicherungsordnung i. d. F. v. 15. 12. 24, RGBl. I S. 779
SDR	= Süddeutscher Rundfunk
SFB	= Sender Freies Berlin
StAnz.	= Staats-Anzeiger (des jeweiligen Landes)
StW	= Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
SWF	= Südwestfunk
TDM	= time division multiplex
UFITA	= Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
UKW	= Ultra-Kurz-Welle
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VGH n.F.	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Teil I) mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (Teil II) u. a. Neue Folge
VOP	= Verwaltungswesen, Organisation, Personalwesen (Zeitschrift)
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
wib	= Woche im Bundestag (Zeitschrift)
WDR	= Westdeutscher Rundfunk
ZDF	= Zweites Deutsches Fernsehen
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZV+ZV	= Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag (Zeitschrift)



# Einleitung

## A. Problemansatz

Im Mittelpunkt der rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Überlegungen steht die Frage der Zulassung privater Inhaltsverantwortung und darüber hinaus privatrechtlicher Trägerschaft (z. B. und vor allem von Presseunternehmen) für Textübertragungssysteme (Bildschirmtext, Videotext, Kabeltext) sowie für Kabelrundfunk. Es geht dabei nicht darum, ob der Gesetzgeber *berechtigt* ist, Privaten die Veranstaltung derartiger Telekommunikationsdarbietungen zu gestatten. Eine solche Berechtigung ist dem Grundsatz nach heute, vor allem in der Rechtsprechung, sogar für die Veranstaltung von Rundfunk-sendungen im wesentlichen unbestritten. Es geht vielmehr um die Frage, ob und inwieweit Private zu derartigen Veranstaltungen von Verfassungen wegen zugelassen werden müssen, der Gesetzgeber also dazu *verpflichtet* ist oder das Grundgesetz gar einen *unmittelbaren Anspruch* auf die Gründung und den Betrieb von privatrechtlichen Telekommunikationsunternehmen einräumt.

Zur Terminologie ist vorweg anzumerken, daß der Ausdruck „Kabelrundfunk“ sowohl den kabel- bzw. drahtgebundenen Hörrundfunk als auch den Fernsehgrundfunk umfaßt; dies entspricht dem traditionellen Sprachgebrauch, nachdem allgemein zum Begriff „Rundfunk“ auch das Fernsehen gerechnet wird<sup>1</sup>. Unbestritten sind Hörfunk und Fernsehen juristisch gleich zu behandeln.

Schließlich muß von Anfang an deutlich gemacht werden, daß es im folgenden keineswegs *schlechthin* und *allgemein* um die Zulassung von Privaten als Telekommunikationsveranstalter geht. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage nach der Zulassung Privater im Rahmen eines Pilotprojekts, also im Rahmen eines zeitlich und örtlich begrenzten Experiments. Bevor daher auf Rechtsfragen eingegangen

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa BVerfGE 12, 205/226 ff., 259 ff.; Demme, Kabel-Fernsehen, S. 20; Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 15; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 22, 49 ff.; Rudolf, Zulässigkeit, S. 12 f. m. z. N. — Im Hinblick auf die kabelgebundene Verbreitung von Fernsehprogrammen wird allerdings häufig auch nur von „Kabelfernsehen“ gesprochen: vgl. etwa Lieb, Kabelfernsehen, S. 28, FN 5.

werden kann, muß zunächst Klarheit darüber geschaffen werden, was es mit dem Modellversuch bzw. dem Münchner Pilotprojekt auf sich hat.

Es wird sich allerdings erweisen, daß das *allgemeine* Problem der öffentlich-rechtlichen Struktur des deutschen Rundfunkwesens und die Zulassung privatrechtlicher Veranstalter, von dem mit Recht gesagt wird, daß es gegenwärtig wohl zu den umstrittensten Fragen des Rundfunkrechts gehöre<sup>2</sup>, nicht ausgespart bleiben kann und die notwendige Basis aller spezieller Überlegungen zur Lage des Modellversuchs darstellt. Die derzeitige Organisationsstruktur des Rundfunkwesens ist eine rechtliche und faktische Gegebenheit, aus der die Modellversuche bzw. das Münchner Pilotprojekt gleichsam herauswachsen und ohne deren prinzipielle Berücksichtigung eine gründliche Beurteilung des Pilotprojekts nicht möglich wäre. Daher müssen auch die allgemeinen Probleme der Struktur des deutschen Rundfunkwesens in den Grundzügen und soweit sie für das Pilotprojekt Bedeutung besitzen, aufbereitet und kritisch gewürdigt werden. Dabei werden allein schon die sehr zahlreichen Literaturäußerungen zu umfangreichen Darlegungen zwingen und sogar insgesamt den nahezu größten Teil der Untersuchungen beanspruchen.

## **B. Der Telekommunikationsbericht und seine Pilotprojekte**

Die Durchführung von Pilotprojekten der Breitbandkabel-Kommunikation wurde von der „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems“ (KtK) vorgeschlagen. Ihr Bericht — Telekommunikationsbericht — wurde im Dezember 1975 der Bundesregierung vorgelegt. Die Kommission hatte den Auftrag, Vorschläge für einen wirtschaftlich vernünftigen und gesellschaftlich wünschenswerten Ausbau des Telekommunikationssystems der Bundesrepublik Deutschland auszuarbeiten. Der Bericht enthält Feststellungen und Empfehlungen zu diesem umfangreichen Problemfeld, das vom Fernsprechen über alle Formen der Text- und Datenkommunikation bis hin zum Rundfunk reicht.

Was die hier interessierende Breitbandkabel-Kommunikation betrifft, so konnte sich die Kommission nicht entschließen, ihre allgemeine Einführung zu empfehlen, weil insofern derzeit ein ausgeprägter und dringender Bedarf fehle und neue Inhalte erst der Entwicklung bedürften. Die Kommission hat lediglich die Durchführung von Pilotprojekten (Modellversuchen) vorgeschlagen. Nach Auffassung der Kommission<sup>3</sup> sollen sie grundsätzlich dem *Ziel* dienen, „die noch offenen

---

<sup>2</sup> Vgl. etwa *Stern/Bethge*, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 15.

Fragen des Bedarfs, verschiedene Möglichkeiten seiner Deckung durch bekannte und neue Inhalte, die Akzeptanz und die Nutzungsintensität durch die Teilnehmer sowie die Bereitschaft zur Übernahme von Investitionsausgaben und Preisen für laufende Dienstleistungen zu klären. Darüber hinaus ist die Trägerschaft und die Organisation von Breitbandverteilnetzen Gegenstand der alternativen Prüfung in Pilotprojekten. Schließlich sind technische Alternativen, insbesondere in der Gestaltung des Rückkanals, im Verlauf des Pilotprojekts zu variieren.“

### I. Die gesellschaftspolitische Bedeutung und die Frage des Bedarfs

Die Kommission geht davon aus, daß ein „bedarfsgerechter weiterer Ausbau der Versorgung mit Rundfunk und anderen Telekommunikationsformen in Breitbandverteilnetzen mit Rückkanal ... gesellschaftlich positiv zu bewerten“ ist<sup>4</sup>.

Diese Feststellung beruht im wesentlichen auf folgenden Überlegungen<sup>5</sup>:

„Ebenso wie die Presse erfüllen Hörfunk und Fernsehen eine entscheidende gesellschaftspolitische Funktion in der demokratischen Gesellschaft, indem sie für die Transparenz der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umwelt des Bürgers sorgen. Das dezentralisierte Rundfunksystem ist gesellschaftspolitisch ebenso erwünscht wie die publizistische Vielfalt der Presse. Zusätzliche Kommunikationsinhalte können den Zugang zu Kultur und Bildung, zur gesundheitlichen Aufklärung und zur Information über Freizeitmöglichkeiten öffnen, und zwar unabhängig davon, ob diese Telekommunikationsformen Rundfunk oder zusätzliche Nutzungsformen des Breitbandverteilnetzes sind. Solche Angebote sind durchaus geeignet, den Informationsgrad des einzelnen Bürgers zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für Behinderte und alte Personen ... Diese sozialen Prädikate gelten nicht nur für Rundfunkprogramme, sondern auch für Informationsabruf und Dialog mit der Zentrale und schließlich für die Informationserfassung.“

Die von der KtK bei der vorstehenden Feststellung<sup>6</sup> vorgenommene Einschränkung liegt darin, daß der Ausbau *bedarfsgerecht* sein sollte. Würde sich nämlich herausstellen, daß ein Bedarf fehlt, so müßte der Ausbau zu Lasten der Allgemeinheit und damit zu Lasten der öffentlichen Haushalte geschehen. „Die Kommission“ — so heißt es in dem Bericht<sup>6</sup> — „konnte jedoch den Grad des gesellschaftlich Erwünschten nicht so hoch einstufen, daß eine Versorgung der Bevölkerung mit zusätzlichen Breitband-Angeboten auch ohne kaufkräftige Nachfrage gerechtfertigt erscheint“. Weil die Kommission nun einerseits einen

---

<sup>3</sup> KtK-Telekommunikationsbericht, S. 123.

<sup>4</sup> KtK-Telekommunikationsbericht, S. 118/F 48.

<sup>5</sup> KtK-Telekommunikationsbericht, S. 117 f.

<sup>6</sup> KtK-Telekommunikationsbericht, S. 118/F 48.