

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 249

Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze

Von

Wolfgang Lieb



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG LIEB

Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 249

Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze

Von

Dr. Wolfgang Lieb



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03196 2

Meinen Eltern

Vorwort

Der Rundfunk, wie er heute verstanden wird, ist das Ergebnis eines stetigen Wandlungs- und Entwicklungsprozesses, der beeinflußt ist von technischen, wirtschaftlichen, anwendungsbezogenen, kulturellen und vor allem politischen Faktoren. Dieser Prozeß hat keinen Abschluß gefunden. Die Geschichte des Rundfunks ist begleitet von der Forderung nach einer Neuordnung des Rundfunkwesens. Der „unfertige Zustand der Rechtsentwicklung“ zeigt sich allenthalben, und seit es den Rundfunk gibt, ist die Diskussion ihn unter einen rechtlichen Begriff zu fassen, nie abgebrochen. Als ein „komplexes Gewebe von Freiheit, staatlicher Einwirkung und administrativer Leitung“ berührt er nahezu alle Rechtsgebiete. Er stellt sowohl das internationale als auch das nationale Recht ständig vor neue Fragen. Eine präzise juristische Erfassung scheint so wenig greifbar wie sein Ausbreitungsmittel, die Hochfrequenzschwingungen. Bei jeder technischen Neuerung, bei jedem neuen Anwendungsfeld oder jedem Wunsch politischer Einflußnahme entbrannte ein juristischer Streit.

Das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961, oft als „Magna Charta“ des Rundfunkrechts titulierte, brachte nur kurzfristige Beruhigung. Die Rundfunkanstalten stehen verwirrt vor der erfolgreichen Erprobung neuer Frequenzen im Gigahertzbereich; sie sind unsicher, ob die neuen audio-visuellen Systeme unter ihren Funktionsbereich fallen und sie befürchten vom Kabelfernsehen einen ihre Leistungsfähigkeit übersteigenden Aufgabenbereich. Auf der anderen Seite sieht die produzierende und die werbungstreibende Wirtschaft in den neuen elektronischen Medien ein neues, attraktives Absatzgebiet und die Verleger erhoffen sich endlich Zugang zu einem ihnen bisher verschlossenen publizistischen Mittel. Mit taktischen Schachzügen wird die Autorität des Fernsehurteils untergraben, werden Staat und Politiker unter Zugzwang gesetzt. Die Unsicherheit darüber, was überhaupt noch Rundfunk ist, ist zum „Trauma“ geworden.

Das Kabelfernsehen ist einer der größten Unsicherheitsfaktoren. Seine juristische Einordnung soll hier versucht werden.

Die Arbeit wurde im April 1973 abgeschlossen und von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen.

Herrn Prof. Dr. Martin Kriele, der die Arbeit betreut hat, danke ich für seine wohlwollende Förderung und die mir bei der Ausgestaltung des Themas eingeräumte Freiheit.

Bei der Friedrich-Ebert-Stiftung bedanke ich mich für das mir gewährte Promotionsstipendium. Im Institut für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln fand ich äußerst günstige Arbeitsbedingungen, dafür bedanke ich mich bei den Direktoren und Mitarbeitern. Für die Herstellung des Manuskriptes habe ich mich bei Herrn Jakob de Jong, Fräulein Gisela Harms-Schüler und Fräulein Marion Arntjen zu bedanken.

Schließlich danke ich Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Köln, den 30. 3. 1974

Wolfgang Lieb

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
I. Gegenstandsfindung: Kabelfernsehen und Rundfunk	19
II. Merkmale zur Unterscheidung zwischen Kabelfernsehen und herkömmlichem Rundfunk	19
III. Kabelfernsehen — heute	21
1. Kabelfernsehen in den USA	22
2. Die Situation in der Bundesrepublik	24
VI. Rechtsprobleme bei der Veranstaltung von Kabelfernsehen	26

Erster Teil

Kabelfernsehen und Rundfunkrecht 28

1. Kapitel

Die fernmelderechtliche Seite des Rundfunks und das Kabelfernsehen	31
I. Der Rundfunk als geschichtlicher Erfahrungsgegenstand	33
II. Die Rundfunkverbreitungstechnik nach dem Verständnis der administrativen Regelungen	38
1. Die Rundfunkverfügungen der Weimarer Zeit	38
2. Der Ausbau des Drahtfunks und die Drahtfunkverordnung ...	41
3. Die Rundfunkregelungen der Besatzungszeit und das Rundfunkverwaltungsrecht der Bundesrepublik	44
III. Die Aussagen der Obergerichte über die Rundfunkverbreitungsverfahren	48
IV. Rundfunkverwaltungsrecht und internationales Fernmelderecht ..	50
V. Zwischenergebnis	52

2. Kapitel

Die kulturell-rechtliche Seite des Rundfunks und das Kabelfernsehen	53
I. Das Kabelfernsehen und der Rundfunkbegriff nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	53
II. Rundfunk und Drahtlosigkeit — Zur Entwicklung von Begriff und Gegenstand des Rundfunks	55

1.	Die Beschreibungsqualität des Wortes Rund-„Funk“	55
a)	„Funk“ als drahtloses und drahtgebundenes Nachrichtenübermittlungsverfahren	57
b)	Die Gleichstellung von Raumfunk und Drahtfunk im Fernmelderecht	60
c)	Besonderheit des niederfrequenten Drahtfunks	63
d)	Zwischenergebnis	65
2.	„Rund“-Funk und Drahtlosigkeit	65
a)	Die Entwicklung des Rundfunkbegriffs	67
b)	Zwischenergebnis	72
3.	Die Bedeutung von Kabel und Draht beim herkömmlichen Rundfunk	72
a)	Rundfunk und Rundfunkleitungstechnik	72
b)	Der Einsatz von Draht oder Kabel bei der Verbreitung von Programmdarbietungen	74
aa)	Die ersten Programmübertragungen über Draht	74
bb)	Die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen für die Einführung des drahtlosen Rundfunks	75
cc)	Ausnutzung vorhandener Leitungsnetze zur Verbreitung von Drahtfunkprogrammen	77
dd)	Drahtfunktechnik als Ergänzung zur drahtlosen Ausstrahlung	78
ee)	Der Drahtfunk als Mittel der Rundfunkpolitik	79
ff)	Der Ausbau von Drahtfunknetzen im Nationalsozialismus	79
gg)	Der Drahtfunk als letztes intaktes Schnellnachrichtennittel	81
hh)	Wiederaufbau des Drahtfunknetzes nach dem Weltkrieg	81
ii)	Die Entscheidung der Rundfunkanstalten für den UKW-Rundfunk	82
kk)	Die Bedeutung des Drahtfunks für den Rundfunk anderer Länder	84
ll)	Der Einsatz von Kabel beim Fernsehen	85
mm)	Die Zentralantennenanlage	87
nn)	Zwischenergebnis	88
4.	Der Rundfunk als besonderes technisches Nachrichtenmittel in Abgrenzung zu Presse und Film	89
5.	Zwischenergebnis	91
III.	Das Kabelfernsehen und die Rundfunkgesetze der Länder	92
1.	Der Rundfunkbegriff des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens	92
2.	Rundfunkgesetze, die den Drahtfunk ausdrücklich miteinbeziehen	94
a)	Das Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk, Köln“	94
b)	Der Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk	95
c)	Der Staatsvertrag über den Südwestfunk	97
3.	Rundfunkgesetze ohne eindeutige Festlegung der Übermittlungsverfahren	98
4.	Das Kabelfernsehen und einzelne Gesetzesbegriffe	101
IV.	Ergebnis	102

Zweiter Teil

Die Erscheinungsformen des Kabelfernsehens und die Merkmale des herkömmlichen Rundfunks nach dem Grundgesetz und den Länderrundfunkgesetzen 104

1. Kapitel

Das Verhältnis der Rundfunkgesetze zum Grundgesetz bei der Gewinnung rechtlicher Wesensmerkmale des Rundfunks 106

2. Kapitel

Die rechtlichen Merkmale des Rundfunkbegriffs 108

- I. Die Ausdrucksmittel des Rundfunks 108
- II. Der Programminhalt als Wesensmerkmal 109
- III. Der Rundfunk als für die Allgemeinheit bestimmte Darbietung 113
 - 1. Die Vieldeutigkeit des Begriffs der Allgemeinheit nach dem Wortlaut der Rundfunkgesetze 113
 - 2. Allgemeinheit als Merkmal der Abgrenzung des Rundfunks von den Funksonderdiensten 115
- IV. Die verfassungsrechtliche Ausdeutung des Merkmals der Allgemeinheit 119
 - 1. Allgemeinheit als Allgemeinzugänglichkeit 119
 - 2. Allgemeinheit als „faktische Offenheit“ 121
- V. Übertragbarkeit der Kriterien des Öffentlichkeitsbegriffs aus anderen Rechtsgebieten zur Konkretisierung des Merkmals der Allgemeinheit 122
 - 1. Öffentlichkeit auch als räumlich getrennte Vielzahl von Personen 124
 - 2. Ubiquität der Ätherwellen und „unbegrenzte Öffentlichkeit“ .. 125
 - 3. Allgemeinheit als „breite Öffentlichkeit“ 127
 - 4. Die Zweckbestimmung des Merkmals der Allgemeinheit beim Rundfunk im Unterschied zum urheberrechtlichen Öffentlichkeitsbegriff 129
 - 5. Die Beziehung der Beteiligten an den Funksonderdiensten als Unterscheidungsmerkmal zur Allgemeinheit des Teilnehmerkreises beim Rundfunk 130
 - 6. Zwischenergebnis 132
 - 7. Allgemeinheit bei der Wiedergabe oder Allgemeinheit des Rundfunkempfangs 133
 - 8. Zwischenergebnis 135
- VI. Der Kommunikationsinhalt oder der Wille des Veranstalters als Kriterium der „Bestimmung“ für die Allgemeinheit 136
 - 1. Der Kommunikationsinhalt als Indiz für die Bestimmung einer Sendung für die Allgemeinheit 137
 - 2. Der Wille des Absenders als Entscheidungskriterium für die Bestimmung einer Sendung für die Allgemeinheit 139

a)	Im nachhinein ist jede unbestimmte Personenmehrheit bestimmt	141
b)	Verobjektivierung des Willensmoments	142
c)	Zwischenergebnis	143
VII.	Die Allgemeinheit als Rezipient von Massenkommunikation	143
1.	Die Masse	145
2.	Das disperse Publikum	146
a)	Zahl und Streuung der Teilnehmer keine essentiellen Merkmale der Massenkommunikation	147
b)	Massenkommunikationsmittel als Sammelbegriff verschiedener gleichartiger Kommunikationsmedien	149
3.	Massenkommunikationsmittel und Grundgesetz	150
4.	Zwischenergebnis	151
VIII.	Allgemeinheit als Allgemeinheitsbezug des Programms	152
1.	Die liberale Komponente des Art. 5 Abs. 1 GG als Verbot staatlicher Eingriffe in die Programmgestaltung	153
2.	Allgemeinheitsbezug und die institutionelle Komponente der Rundfunkfreiheit	155
a)	Politischer und unpolitischer Rundfunk	158
b)	Die Eingrenzung des Rundfunks auf die Wahrnehmung einer „öffentlichen Aufgabe“	158
c)	„Der Weg vom Recht über die Institution zur Pflicht“	159
d)	Die „öffentliche Aufgabe“ als definitivisch leerlaufendes Begriffssubstitut	160
e)	Öffentliche Meinungsbildung als ständiger Prozeß ohne rechtlich bestimmbareren Verlauf	162
f)	Die Aufhebung der Trennung zwischen politischem und gesellschaftlichem Bereich im demokratischen Sozialstaat	163
g)	Die verfassungsrechtliche Problematik einer programmlichen Inpflichtnahme	164
h)	Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt den „politischen“ und den „unpolitischen“ Rundfunk	166
3.	Ergebnis	169
IX.	Exkurs: Der Rundfunk als publizistische Institution	170
X.	Die institutionell-publizistischen Voraussetzungen für den Programmbetrieb	174

3. Kapitel

	Vergleich der verschiedenen Erscheinungsformen des Kabelfernsehens mit dem herkömmlichen Rundfunk	176
I.	Vollversorgung einer größeren Region	176
II.	Lokales Kabelfernsehen	179
III.	Verkabelung verschiedener örtlich zusammenliegender Gebäude oder einer Wohnanlage	184
IV.	Exkurs: Genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen als Rundfunk	189

V. Kabelsendungen, die von einer Zentrale an verschiedene Einzelstellen mit Publikumsverkehr geliefert werden	191
VI. Kabelverteilung von Programmen an einem Ort mit Publikumsverkehr	194
VII. Kabelverteilung von Programmen an verschiedene „private“ Empfangsstellen innerhalb eines Gebäudes	195

Dritter Teil

Rückwirkungen der Einführung des Kabelfernsehens auf die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgesetze	199
--	------------

1. Kapitel

Rundfunkfreiheit ohne Wellenknappheit	201
I. Die teilweise in der Literatur gezogenen Konsequenzen aus einem behaupteten Wegfall der tatsächlichen Prämissen des Fernseh-Urteils	201
II. Der Streit um den Wegfall der technischen Prämisse	202
III. Die nur potentielle Möglichkeit der Erhöhung der Programmzahl und die tatsächlichen Prämissen	203
IV. Die Verknüpfung der technischen mit der finanziellen Prämisse ...	204
1. Der hohe Kostenaufwand für die Veranstaltung von Rundfunk-sendungen läßt nur eine kleine Zahl von Veranstaltungsträgern zu	205
2. Verbot jeder vermeidbaren Monopolisierung	207
3. Die unterschiedliche Ausgangssituation bei Presse, Film und Rundfunk	208
4. Die gesetzliche Regelung der Rundfunkfreiheit als vorbeugende „Dienstleistungspflicht“ des Gesetzgebers	210
5. Die Verfassungsgarantie der Meinungspluralität gilt auch für den lokalen Bereich	212
V. Binnenpluralistische Organisationsstruktur und individualbezogene Grundrechte	214
VI. Zwischenergebnis	215

2. Kapitel

Die Verfassungskonformität der binnenpluralistischen Organisationsstruktur auch beim Fortfall der Prämissen des Fernseh-Urteils	217
I. Unterschiedliche Begründungsansätze	218
II. Die einzigartige Machtintensität und Suggestivkraft des Rundfunks als besonderes Strukturmerkmal	219
III. Die unterschiedlichen Wahrnehmungsbedingungen von Rundfunk und Presse	220
1. Der Rundfunk als „bequemstes“ Massenmedium	220

2. Der Aktualitätsvorsprung des Rundfunks	221
3. Der Glaubwürdigkeitsvorsprung des Rundfunks	222
4. Die Beschränkung der Rezeption mehrfacher Angebote durch die geringere Disponibilität des Rundfunks und die fehlende Selektionsmöglichkeit für den Rezipienten innerhalb der Programme	223
IV. Zwischenergebnis	226

3. Kapitel

Die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunk- „Monopols“ bei Einführung des Kabelfernsehens	228
I. Die Unzulänglichkeit der Kennzeichnung des alleinigen Rundfunkveranstaltungsrechts der Rundfunkanstalten als „Monopol“	228
1. Die Verzahnung von Rundfunkgesetzen und Grundgesetz als Ausschlußgrund für private Rundfunkveranstaltungen	230
2. Das Verfassungsgebot der Meinungsvielfalt und die Verlagerung der Rundfunkveranstaltungsträger ins öffentliche Recht als Ausschlußgründe für private Rundfunkinitiativen	231
II. Die öffentlich-rechtliche Struktur der Rundfunkveranstaltungsträger und die Grundrechte	232
1. Die allgemeine Meinungsäußerungsfreiheit — Art. 5 Abs. 1 GG (1. Halbsatz)	232
2. Die Informationsfreiheit — Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (2. Halbsatz)	234
3. Die individualrechtliche Komponente des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	234
4. Die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks als Hinderungsgrund für erwerbswirtschaftliche Betätigungsformen im Rundfunkwesen	237
a) Die Problematik des Verhältnisses zwischen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 12 Abs. 1 GG	238
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit staatlicher Wirtschaftsbetätigung	240
aa) Zu den Voraussetzungen und Grenzen verfassungsrechtlich legitimer staatlicher Wirtschaftsbetätigung	241
bb) Das Vorliegen einer „öffentlichen Aufgabe“ als Voraussetzung für eine staatliche Handlungs- und Gestaltungskompetenz	242
cc) Zum gesetzgeberischen Ermessen auf der Ebene der Handlungskompetenz und im Rahmen der Gestaltungskompetenz	243
c) Die Anwendung der Grundsätze der „sozialen Determination der Grundrechte“ auf das Rundfunkrecht	245
aa) Die staatliche Handlungskompetenz im Rundfunkwesen	246
bb) Die öffentlich-rechtliche Ausformung der Rundfunkveranstaltungsträger als eine im Gestaltungsrahmen des Gesetzgebers liegende zulässige Maßnahme	247
cc) Bestätigung durch das Fernseh-Urteil	248
d) Zur sachlichen Vertretbarkeit der Beibehaltung der öffentlichen Rechtsform für die Rundfunkveranstaltungsträger ..	249

aa) Die historische Gewachsenheit und Erprobtheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	249
bb) Keine Verdrängung eines bestehenden Berufsbildes	250
cc) Die Verlagerung der Rundfunkorganisationen ins Privatrecht als gesetzgeberischer Umweg	251
dd) Die Begrenzung der Kommerzialisierung und der daseinsvorsorgerische Aspekt des Rundfunks	252
ee) Gleichmäßige Rundfunkversorgung	254
ff) Kein Verstoß gegen den Subsidiaritätsgedanken	255
5. Kein Verstoß gegen Art. 14 GG	256
6. Rundfunkgesetze und allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG	257
III. Die Bindungswirkung des Fernseh-Urteils nach § 31 Abs. 2 BVerfGE auch bei unterstellter Verfassungswidrigkeit der Rundfunkgesetze ..	258
IV. Gesetzeserfordernis als Hinderungsgrund für die Vollziehbarkeit der eventuell einschlägigen Individualgrundrechte	259

Abkürzungsverzeichnis

AfPF	= Archiv für Post- und Fernmeldewesen
AfPT	= Archiv für Post und Telegraphie
Amtsbl.	= Amtsblatt
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPR	= Archiv für Presserecht
BAnz.	= Bundesanzeiger
Bayr.	= Bayerisches
BayVBl.	= Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	= Der Betriebsberater
BDZV	= Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHSt.	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	= Bonner Kommentar
BR	= Bayerischer Rundfunk
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
Brit. Mil.-Reg.	= Brit. Militär-Regierung
BT	= Bundestag
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CATV	= Closed Antenna Television
CDU	= Christlich-Demokratische Union
CSU	= Christlich-Soziale Union
DB	= Der Betrieb
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
Drcks.	= Drucksache
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
epd	= Evangelischer Pressedienst

FAG	= Gesetz über Fernmeldeanlagen
ff- A rchiv	= Unabhängiger Pressedienst für Fernsehen, Rundfunk und Film
fi	= fernseh-informationen
Fn.	= Fußnote
GBL.	= Gesetzblatt
GG	= Grundgesetz
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
hekt.	= hektographiert
HR	= Hessischer Rundfunk
Hrsg.	= Herausgeber
i. S.	= im Sinne
i. V. m.	= in Verbindung mit
JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KG	= Kammergericht
LPG	= Landespressegesetz
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NDR	= Norddeutscher Rundfunk
n. F.	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NRW	= Nordrhein-Westfalen
NW	= Nordrhein-Westfalen
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
Pr.	= Preußen
RB	= Radio Bremen
RegBl.	= Regierungsblatt
RGBL.	= Reichsgesetzblatt
RGSt.	= Reichsgericht in Strafsachen, amtliche Entscheidungssammlung
RGZ	= Reichsgericht in Zivilsachen, amtliche Entscheidungssammlung
RuF	= Rundfunk und Fernsehen
RV	= Reichsverfassung
SDR	= Süddeutscher Rundfunk
SFB	= Sender Freies Berlin
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten. Ber.	= Stenographischer Bericht
SWF	= Südwestfunk
StaatsV	= Staatsvertrag
StGB	= Strafgesetzbuch

TE-KA-DE Mitteilungen	= Süddeutsche Telefon-Apparate, Kabel- und Drahtwerke A.G. TE-KA-DE Nürnberg
tvc-Archiv	= Unabhängiger Pressedienst für Fernsehen und Hörfunk
UFITA	= Archiv für Urheber-, Film- und Theaterrecht
u. U.	= unter Umständen
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
Vfg.	= Verfügung
VG	= Verwaltungsgericht
VO	= Verordnung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR	= Westdeutscher Rundfunk
Westf.	= Westfalen
WiR	= Wirtschaftsrecht
W.P.	= Wahlperiode
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
Württ.-B.	= Württemberg-Baden
Württ.-H.	= Württemberg-Hohenzollern
ZDF	= Zweites Deutsches Fernsehen
ZfPF	= Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZV + ZV	= Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag

Einleitung

I. Gegenstandsfindung: Kabelfernsehen und Rundfunk

Die Rechtsunsicherheit, die durch die jetzt schon praktizierten und theoretisch durchführbaren Formen des Kabelfernsehens ausgelöst wurde, hat ihre Ursache in einer technischen Weiterentwicklung der gleichzeitigen elektronischen Fernübermittlung von Informationen an eine Vielzahl von Personen. Das Kabelfernsehen basiert im Vergleich zum herkömmlichen Rundfunk auf einem grundsätzlich unterschiedlichen Verfahren der Nachrichtenverbreitung, das damit gleichzeitig neue Kommunikationsformen eröffnet. Wie bei jeder Wandlung eines rechtlich erfaßten Sachverhalts entzündet sich auch hier die juristische Diskussion an der Frage, wie sich diese neue technische Entwicklung in die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen einfügen läßt, ob sich das positive Recht entsprechend anpassen oder auch erweitern läßt oder ob gar ein so grundlegender Wandel der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist, daß bisheriges Recht verfassungswidrig geworden ist. Antworten auf diese Fragen lassen sich nicht abstrakt geben, eine Klärung muß die konkreten Veränderungen zum Ausgangspunkt nehmen. Um Ansätze für eine juristische Untersuchung zu finden, gilt es daher zunächst, die wichtigsten Unterschiede des Kabelfernsehens zu den herkömmlichen Methoden der Rundfunkkommunikation herauszuarbeiten.

II. Merkmale zur Unterscheidung zwischen Kabelfernsehen und herkömmlichem Rundfunk

Während beim heute in der Bundesrepublik Deutschland veranstalteten Rundfunk die Versorgung der einzelnen Teilnehmer drahtlos mittels Ätherwellen geschieht, erfolgt die Übertragung der Informationsinhalte an die Abnehmer beim Kabelfernsehen, wie schon das Wort ausdrückt, über Kabel- bzw. Drahtleitungen. Der herkömmliche drahtlose Rundfunk macht sich zur Programmverbreitung die physikalische Eigenschaft hochfrequenter elektrischer Wellen zunutze, sich im freien Raum radial fortzupflanzen, während beim Kabelfernsehen die elektrischen Signale längs verlegter Leitungen übermittelt werden¹. Daraus

¹ Zur Technik vgl. *Rindfleisch*, fff-Archiv vom 2. 12. 1968, S. 443; *Schneider*, Reinhard, Fernsehen und Bildung, 3/4-V-1971, S. 205 ff.; *Kösters*, Fernsehen und Bildung, 1/2-V-1971, S. 24 ff.

resultieren Unterschiede in den Empfangsmöglichkeiten: Der drahtlose Rundfunkempfang ist, sofern nicht topographische Verhältnisse, atmosphärische Störungen oder sonstige Hindernisse die Ausbreitung der Wellen beeinträchtigen, an jedem beliebigen Ort mit einer ausreichenden Feldstärke möglich. Das Kabelfernsehen hingegen kann nur jene Empfänger versorgen, zu denen eine direkte Leitungsverbindung besteht. Während somit beim Raumfunk die Informationsabgabe notwendig ungezielt an jedermann, der ein Empfangsgerät bereithält, erfolgen muß, ermöglicht das Erfordernis einer festen Verbindung zwischen Absender und Empfänger einer Sendung beim Kabelfernsehen eine gezielte, örtlich und damit auch personell und zahlenmäßig beschränkte bzw. beschränkbare Informationsversorgung².

Auf bestimmten Frequenzbereichen ist die Ausbreitungseigenschaft der Ätherwellen „grenzenlos“³, d. h. die Empfänger können Sendungen aus aller Welt aufnehmen. Bei der Informationsverbreitung über Kabel wird dagegen immer nur ein begrenztes Gebiet und eine endliche Zahl von Teilnehmer erreicht werden können. Zwar ist die Reichweite der zur Übertragung von beweglichen Bildern erforderlichen hohen Trägerfrequenzen ebenfalls begrenzt, doch dürfte schon aus wirtschaftlichen Gründen⁴ das Haupteinsatzgebiet des Kabelfernsehens in der regional oder örtlich beschränkten Informationsversorgung liegen⁵.

Ein wesentlicher Vorteil der drahtgebundenen Programmübermittlung gegenüber dem Raumfunk ist jedoch, daß sie keine Rücksicht auf die naturgegebene Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Zahl von Frequenzbereichen zu nehmen hat. Zumindest theoretisch ermöglicht das Kabelfernsehen, sei es durch die Verlegung mehrerer Kabel, sei es durch die Mehrfachbenutzung eines Kabels, eine nahezu beliebige Vielzahl paralleler Informationsangebote.

Mit der Zahl der Verbreitungsmöglichkeiten erhöht sich auch die Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten. Damit werden neue, vom bisherigen Erscheinungsbild des Rundfunks erheblich abweichende Kommunikationsformen denkbar. Die Vorschläge der Medienfachleute rei-

² Vgl. dazu schon *Huth*, Radio — Heute und Morgen, S. 45 f., 264 f.; *Rindfleisch*, fff-Archiv vom 2. 12. 1968, S. 445.

³ *Eckert*, Der Rundfunk als Führungsmittel, S. 24.

⁴ Zu den Investitionskosten vgl. *Business Week*, November 22, 1969, S. 100 f.; *Fette*, Film und Recht, Nr. 11/1969, S. 286; *Schneider*, Reinhard, Fernsehen und Bildung, 3/4-V-1971, S. 207 f.; *Rindfleisch*, Fernsehen und Bildung, 1/2-V-1971, S. 26 f.; *Engelkamp*, Elektronik für Millionen, S. 213.

⁵ Vgl. *Fette*, Film und Recht, Nr. 11/1969, S. 283; *Schneider*, R., Fernsehen und Bildung, 3/4-V-1971, S. 205 ff.; vgl. auch schon Rechtsanwalt *Deringer* und den Sachverständigen *Rindfleisch* im Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, in: *Zehner*, Fernsehstreit, Bd. 2, S. 119 ff., 127; siehe auch *Film und Recht* 4/1970, S. 99; *Media Perspektiven*, 120/1971, S. 295; 136/1970, S. 19 f.; 146/1970, S. 1 ff.

chen dabei von der einfachen Weiterleitung ätherausgestrahlter Programme über den „Import“ von Sendungen aus nicht mehr empfangbaren Sendegebieten bis zur Verbreitung zusätzlicher Programmdarbietungen, die einen stärkeren lokalen Bezug haben oder auf Einzelinteressen abgestellt sind, und schließlich bis zum „Pay Cable“, wo auf der ungenutzten Kanalkapazität gegen Bezahlung Spielfilme, Sportprogramme, aber auch Informationen aus Datenbanken oder sonstige Hilfsdienste abgerufen werden können⁶. Durch nahezu unbegrenzte Kanalkapazitäten eröffnen sich der elektronischen Nachrichtenübermittlung auch völlig neue Funktionsbereiche. So wird die Fernüberwachung von Häusern durch Polizei und Feuerwehr diskutiert; in Frankfurt am Main wird ein stadtinternes Kabel-Schulfernsehen in Angriff genommen⁷, und in England bestehen an verschiedenen Hochschulen sog. closed-circuit television systems⁸. In absehbarer Zeit wird sogar das Ausdrucken von Zeitungen über den Heimempfänger für möglich gehalten. Über sog. Dialogsysteme könnten Hausfrauen Einkaufsbestellungen aufgeben, es könnten Bankbuchungen vorgenommen werden, und der Wechselsprech- und -sehverkehr könnte verwirklicht werden. Die Denkmöglichkeiten erstrecken sich von der Utopie der „wired nation“ im Zeitalter der totalen Kommunikation bis zum Orwellschen Horrorbild der totalen elektronischen Kontrolle. Der Phanstasie sind nur noch wirtschaftliche Grenzen gesetzt.

Die unabsehbare Vielfalt der künftigen Funktionsbereiche läßt eine allgemeinverbindliche rechtliche Kategorienbildung noch nicht zu. Ausgangspunkt der juristischen Abgrenzung des Kabelfernsehens vom Rundfunk können daher nur die jetzt schon durchgeführten und für die nahe Zukunft geplanten Einsatzformen der kabelgebundenen Informationsverbreitung sein. Dazu noch ein kurzer Überblick.

III. Kabelfernsehen — heute

“Cable television is coming down from the mountains and into big cities.” So leitet Business Week seine umfassende Bestandsaufnahme über das amerikanische Kabelfernsehen ein⁹, und in der Tat entstanden die ersten Programmverbreitungsnetze in solchen Gebieten, die durch Berge von den zuständigen ätherausgestrahlten Versorgungssendern abgeschattet wurden¹⁰.

⁶ Vgl. etwa Neue Züricher Zeitung, Fernausgabe, Nr. 18 vom 20. Januar 1973, S. 51; Frankfurter Rundschau, Nr. 49 vom 27. 2. 1973, S. 14.

⁷ epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 29 vom 29. Juli 1972, S. 6 f.; vgl. zu den Einsatzmöglichkeiten auch ZV + ZV, 14-15/1971, S. 627.

⁸ Vgl. epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 23 vom 17. Juni 1972, S. 11.

⁹ Vgl. Business Week, November 22, 1969, Special report, S. 100 ff.

¹⁰ Vgl. Tetzner, in: Hufen, Politik und Massenmedien, S. 231; Berg, in: Hufen, Politik und Massenmedien, S. 82 f.; Film- und Recht, Nr. 5/1972, S. 154 ff.