

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 401

# Koordinationsrundfunk im Modellversuch

Das Kabelpilotprojekt (Mannheim-)Ludwigshafen

Von

Martin Stock



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**MARTIN STOCK**

**Koordinationsrundfunk im Modellversuch**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 401**

# Koordinationsrundfunk im Modellversuch

Das Kabelpilotprojekt (Mannheim-)Ludwigshafen

Von

Martin Stock



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 04968 3

## Vorwort

In dieser Abhandlung geht es um Grenzen einer partiellen Privatisierung des Rundfunks, dargestellt anhand einer neuartigen Kodifikation. Zweck des Kabelpilotprojekts Ludwigshafen ist es u. a., die Beteiligung privater Veranstalter bei der Anwendung neuer Kommunikationstechniken zu erproben. Dabei sollen die Auswirkungen auf die bisher bestehenden Rundfunkanstalten sowie Möglichkeiten künftiger Organisationsformen für den Rundfunk und andere Kommunikationsdienste untersucht werden. Im Rahmen des gemeinsamen Experimentalprogramms der Bundesländer „Kabelfernsehen und Breitbandkommunikation“ vom Mai 1978 erhält der südwestdeutsche Modellversuch sein besonderes Gepräge dadurch, daß für ihn die rundfunkrechtlichen Grundentscheidungen der westdeutschen Nachkriegsperiode nur noch teilweise maßgeblich sein sollen. Der bisherige Anstaltsrundfunk beruht wesentlich auf dem *Integrationssystem*. Davon rückt dieses Pilotprojekt zum Teil ab. In ihm ist nach Erklärungen der Landesregierung Rheinland-Pfalz ein *Koordinationsrundfunk mit Elementen des Integrationsrundfunks* zu erblicken. Auch der bisherige Rundfunk weist bereits — etwa in Gestalt der Kirchen- und der Parteiensendungen — gewisse koordinationsrechtliche Einschläge auf. Dergleichen soll nun bei dem Modellversuch vermehrt und verallgemeinert werden, aus der Ausnahme wird dort die Regel. Man hat in Mainz eine öffentlich-rechtliche Dachkonstruktion entworfen, in der es Spielräume für die Betätigung privater Programmveranstaltungsrechte auf dem Boden eines Anstaltsstatuts gibt. Die Versuchsanstalt beruht wesentlich auf dem *Koordinationsystem*, ihre integrationsrechtlichen Elemente sind schwach ausgebildet.

An anderer Stelle (Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981) bin ich den hier sich stellenden typologisch-strukturpolitischen Fragen unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel nachgegangen. Dort habe ich die These aufgestellt, daß es sich bei der bisherigen Rundfunkstruktur um eine zum Teil modifizierbare und durchaus auch entwicklungs-fähige, mit bestimmten binnenpluralistischen Merkmalen jedoch unaufgebbare Verkörperung des Grundrechts der Medienfreiheit handelt. Die koordinationsrechtlichen Elemente dürfen versuchsweise vermehrt werden, dies aber nur behutsam. Versuchsthema kann dann die Frage sein, ob und unter welchen Bedingungen ein so beschaffenes Mischsystem

der bisherigen Rundfunkstruktur leistungsmäßig gleichkommt, also eine gleichwertige Sicherung der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG einschließlich der Medienfreiheit bietet.

Auszuscheiden haben demgegenüber jene modelltheoretischen Herleitungen, nach denen wir im Zeichen der neuen Techniken mit verfassungsrechtlicher Zwangsläufigkeit einem reinen Außenpluralismus, etwa nach presseprivatwirtschaftlichen Vorbildern, nahekommen werden, d. h. einer *Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit*. Ein Koordinationsrundfunk, der unter Einbeziehung jener fragwürdigen Entwicklungsperspektive konzipiert wird, kann sich als Vorstadium einer späteren Übernahme des derzeitigen bzw. eines durch neue Formen intra- und intermediärer Konzentration veränderten *Pressemodells* in den Rundfunkbereich erweisen. Ein derartiger Wechsel vom Integrations- zum Koordinationssystem kann also einen weiteren, überaus folgenreichen Systemwechsel nach sich ziehen. Das dreistufige typologisch-genetische Grundschema ist im Rundfunkrecht fehl am Platze, die dritte Stufe muß außer Betracht bleiben. Auch das Ludwigshafener Pilotprojekt muß ein typologischer Abkömmling des Integrationsrundfunks bleiben.

Rheinland-Pfalz will sich mit dem Pilotprojekt von der bisherigen Rundfunkstruktur nicht vollständig ablösen. Man will aber einen ersten größeren Schritt in eine andere Richtung tun, wobei ungewiß erscheint, ob dabei auch die eben bezeichnete Entwicklungsperspektive (Koordinationsrundfunk als Zwischenstation auf dem Weg zum Pressemodell) mit im Spiel ist. Die Mainzer Regierungsmehrheit sieht sich auch bundesweit in einer medienpolitischen Führungsrolle — nur bleibt undeutlich, wohin diese Reise näherhin gehen soll.

Aus der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz sind im Laufe der Zeit mehrere Entwürfe gekommen. Auf den Modellentwurf für das Pilotprojekt Mannheim-Ludwigshafen, zuletzt in der Fassung vom Mai 1978, folgte im November 1979 — nach dem Rückzug Baden-Württembergs nunmehr nur noch auf den Standort Ludwigshafen bezogen — ein Referentenentwurf, welcher Gegenstand eines Anhörverfahrens des Kulturpolitischen Ausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz war. Im Frühjahr 1980 wurde ein Regierungsentwurf eingebracht. Aufgrund dessen kam Ende 1980 das Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel zustande; das Versuchsgesetz hält sich im wesentlichen an den Regierungsentwurf. Die drei Entwürfe und das Gesetz sind in diesem Buch abgedruckt.

Die entwicklungsgeschichtliche Analyse erweist sich bei diesem Pilotprojekt als besonders aufschlußreich. In der Abfolge der verschiedenen, jeweils mehr oder minder tiefgreifend veränderten Entwürfe bezeugt

sich wohl eine gewisse Unsicherheit der Modellkonstrukteure in der Frage, *in welchem Umfang* das Grundgesetz Abstriche an dem bisher in Übung befindlichen rundfunkrechtlichen Binnenpluralismus zuläßt. Man will mit vermehrten Auflockerungen in der Richtung auf den Außenpluralismus experimentieren, scheut aber vor einer eindeutigen Option für den Systemwechsel und für das dreistufige Entwicklungsschema zurück. Das betrifft insbesondere die verschiedenartigen, mitunter mehrdeutigen und sehr diffizilen „Ausgewogenheits-“Varianten der Entwürfe. Hier stellt sich das Problem der strukturellen Absicherung von Vielfalt und sonstiger Informationsqualität in neuartiger Weise. Die Entwürfe weisen dem Pilotprojekt einen umfassenden Programmauftrag zu, ähnlich dem des bisherigen Rundfunks. Ob der Programmauftrag erfüllbar sein wird, ist allerdings kontrovers. Entsprechende institutionelle Vorkehrungen sind, in Nuancen von Entwurf zu Entwurf verschieden, nur ansatzweise getroffen worden. Anders als der Modellentwurf, hatte sich der Referentenentwurf in der „Ausgewogenheits-“Frage für ein „nicht schonendes Design“ entschieden. Der Regierungsentwurf verschärfte das Programmreglement wieder; ähnlich dann das Versuchsgesetz. Auch das Gesetz riskiert allerdings einen Wechsel des Paradigmas (vom Binnen- zum Außenpluralismus). Im Ergebnis gravitiert das Versuchsmodell in bedenklicher Weise zum Pressemodell hin.

Im ersten Abschnitt der Untersuchung wird die Entwicklung des Mainzer Modells in großen Zügen nachgezeichnet, dies vor dem Hintergrund der entsprechenden überregionalen medienpolitischen und verfassungsrechtlichen Kontroversen. Auch die drei anderen zu dem Experimentalprogramm vom Mai 1978 gehörenden Pilotprojekte (München, Berlin, Dortmund) werden mitbehandelt. Im zweiten Abschnitt wird auf die Mainzer Dachkonstruktion und auf ihre verfassungsrechtliche Wertigkeit im einzelnen eingegangen, wobei auf die vorhin erwähnten rahmentheoretischen Vorstudien und Grundannahmen zurückgegriffen wird. Es wird die Ansicht vertreten, daß sich Rheinland-Pfalz mit diesem Versuch in der außenpluralistischen Richtung zu weit vorwagt. Als Grundlage einer verfassungsrechtlich unbedenklichen und medienpolitisch förderlichen Versuchsanordnung sind auch Regierungsentwurf und Versuchsgesetz untauglich. „Versuch macht klug“ — vielleicht ist das so. Dafür bedarf es jedenfalls einer nachhaltigen Verbesserung der Lage der Medienfreiheit in dem Experiment.

Bielefeld, April 1981

*Martin Stock*



# Inhaltsverzeichnis

## **A. Das Kabelpilotprojekt (Mannheim-)Ludwigshafen Entwicklung und Sachstand, medienpolitischer und verfassungsrechtlicher Stellenwert**

	15
I. Zur Entwicklungsgeschichte .....	15
1. Der KfK-Bericht und das Experimentalprogramm der Bundesländer vom Mai 1978 .....	15
2. Der Mainzer Modellentwurf .....	16
3. Überregionale Rahmenbedingungen: Der Streit um die „neuen Medien“ .....	21
4. Verschiedene Wege in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz: Die Stuttgarter EKM und der Mainzer Referentenentwurf .....	30
5. Der Mainzer Regierungsentwurf .....	44
6. Das Stuttgarter Drei-Phasen-Modell und das Mainzer Versuchsgesetz .....	55
II. Verfassungsrechtliche Kontroversen und Zweifelsfragen .....	80
1. Für und wider den Integrationsrundfunk .....	80
2. Koordinationsrundfunk mit Elementen des Integrationsrundfunks? Typologische Unsicherheiten, Pluralismusprobleme .....	82
III. Zum Vergleich: Die drei anderen Kabelpilotprojekte .....	93
1. München .....	94
2. Berlin .....	101
3. Dortmund .....	108
IV. Die Anstalt für Kabelkommunikation Ludwigshafen im Zeichen der Übergangslage .....	115
1. Der Mainzer medienpolitische Führungsanspruch: Führung wohin? .....	115
2. Der Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom Mai 1978 als Moratorium. Konsensprobleme und Stagnationserscheinungen ...	123
3. Der Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom November 1980 als provisorischer Kompromiß .....	132
4. Der direkte Weg: Landesmediengesetze? .....	138

5. Verlegerinitiativen .....	147
6. Medienpolitik in Erwartung des Spruchs der Verfassungsjustiz ..	162
<b>B. Das Versuchsmodell. Strukturanalyse, Detailkritik</b>	<b>167</b>
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	167
1. Koordinationsrundfunk als modifizierter Integrationsrundfunk ..	167
2. Zwischen Staats- und Marktmacht: Medienautonomie in der Belastungsprobe .....	180
II. Die Mainzer Dachkonstruktion (Grundzüge) .....	188
1. Zugangsreglement und Veranstalterstatus .....	190
2. Programminteressenten, Programmkosten. Der offene Kanal als Randfigur .....	197
3. Programmauftrag, Programmgrundsätze .....	213
4. Ist der Programmauftrag realisierbar? Gewährleistungsmöglichkeiten, organisatorische und Verfahrensaspekte .....	221
5. Zum Stande der Medienautonomie: „Individuelle Macht bei allgemeiner Ohnmacht“ .....	231
III. Die „Ausgewogenheits“-Varianten der Mainzer Entwürfe und des Versuchsgesetzes .....	251
1. Die Kernfrage: Nur „Ausgewogenheit“ der „Programme in ihrer Gesamtheit“ oder auch „In-sich-Ausgewogenheit“ von Einzelprogrammen? .....	252
2. Der Modellentwurf und seine Vorgeschichte: „In-sich-Ausgewogenheit“ als Defizitausgleich .....	265
3. Lassen sich Außen- und Binnenpluralismus kombinieren? .....	283
4. Vom Modellentwurf zum Referentenentwurf: Statt Implementierungsversuchen Ausweichversuche .....	292
5. Die Neuerungen des Regierungsentwurfs und des Versuchsgesetzes	300
<b>C. Zusammenfassung</b>	<b>312</b>
<b>D. Dokumentation</b>	<b>332</b>
I. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 11. 5. 1978: Kabelfernsehen und Breitbandkommunikation .....	332
II. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 14. 11. 1980: Gemeinschaftliche Finanzierung der Pilotprojekte „Kabelfernsehen“ durch die Länder .....	333

Inhaltsverzeichnis

11

III. Modell der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz für ein Kabelfernsehpilotprojekt in privater Programmträgerschaft (Stand: 12. 4. 1978) in der geänderten Fassung vom 5. 5. 1978 ..... 335

IV. Referentenentwurf: Landesgesetz über die Durchführung eines Modellversuches mit Breitbandkabel (Stand: 13. 11. 1979) ..... 341

V. Regierungsentwurf: Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucks. 9/687 vom 28. 4. 1980) ..... 349

VI. Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 229) ..... 362

**Literaturverzeichnis**

**377**

## Abkürzungsverzeichnis

AfK	=	Archiv für Kommunalwissenschaften
AfP	=	Archiv für Presserecht
AK-Gesetz	=	(Rheinland-Pfälzisches) Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	=	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	=	Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
BDI	=	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDZV	=	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BR	=	Bayerischer Rundfunk
BR-Gesetz	=	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“
BT-Drucks.	=	Bundestags-Drucksache
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfGE	=	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	=	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CLT	=	Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion
DIHT	=	Deutscher Industrie- und Handelstag
DJT	=	Deutscher Juristentag
dju	=	Deutsche Journalisten-Union
DJV	=	Deutscher Journalistenverband
DLF	=	Deutschlandfunk
DLF/DW-Gesetz	=	Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
dpa	=	Deutsche Presse-Agentur
DuR	=	Demokratie und Recht
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
DW	=	Deutsche Welle
EKM	=	Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg
epd	=	Evangelischer Pressedienst
EuGH	=	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FK	=	Funk Korrespondenz
FR	=	Frankfurter Rundschau
FRep.	=	Funk Report
FuB	=	Fernsehen und Bildung

FuR	=	Film und Recht
GEP	=	Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik
GMH	=	Gewerkschaftliche Monatshefte
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HbgJb.	=	Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
HFF	=	Hörfunk — Fernsehen — Film
HHI	=	Heinrich-Hertz-Institut für Nachrichtentechnik Berlin GmbH
HR	=	Hessischer Rundfunk
HR-Gesetz	=	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
IKB	=	Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Kabelkommunikation Berlin
JA	=	Juristische Arbeitsblätter
JR	=	Juristische Rundschau
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung
KtK	=	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
KuF	=	epd Kirche und Fernsehen
KuR	=	epd Kirche und Rundfunk
LT-Drucks.	=	Landtags-Drucksache
ME	=	Modellentwurf, insbesondere: Modell der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz für ein Kabelfernsehpilotprojekt in privater Programträgerschaft (Stand: 5. 5. 1978)
MP	=	Media Perspektiven
NDR	=	Norddeutscher Rundfunk
NDR-Staatsvertrag	=	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
NG	=	Die Neue Gesellschaft
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
PuZ	=	Aus Politik und Zeitgeschichte
PVS	=	Politische Vierteljahresschrift
RB	=	Radio Bremen
RB-Gesetz	=	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts — Radio Bremen
RdJB	=	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RefE	=	Referentenentwurf: (Rheinland-Pfälzisches) Landesgesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel (Stand: 13. 11. 1979)
RegE	=	Regierungsentwurf: (Rheinland-Pfälzisches) Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel
RFFU	=	Rundfunk-, Fernseh-, Film-Union
RTL	=	Radio-Télé-Luxembourg
RuF	=	Rundfunk und Fernsehen
SDR	=	Süddeutscher Rundfunk
SDR-Gesetz	=	(Württembergisch-Badisches) Gesetz Nr. 1996 Rundfunkgesetz
SDR-Satzung	=	Satzung für den „Süddeutschen Rundfunk“ in Stuttgart
SFB	=	Sender Freies Berlin

SFB-Gesetz	=	Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“
SFB-Satzung	=	Satzung der Rundfunkanstalt Freies Berlin
SPIO	=	Spitzenorganisation der Deutschen Filmwirtschaft
SR	=	Saarländischer Rundfunk
SR-Gesetz	=	Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland
SWF	=	Südwestfunk
SWF-		
Staatsvertrag	=	Staatsvertrag über den Südwestfunk
SZ	=	Süddeutsche Zeitung
UFITA	=	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
VDZ	=	Verband Deutscher Zeitschriftenverleger
VerwArch.	=	Verwaltungsarchiv
VGHE n. F.	=	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs usw., Neue Folge
VwVfG	=	(Bundes-) Verwaltungsverfahrensgesetz
WARC	=	World Administrative Radio Conference
WAZ	=	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WDR	=	Westdeutscher Rundfunk
WDR-Gesetz	=	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“
ZDF	=	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-		
Staatsvertrag	=	Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“
ZevKR	=	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfParl.	=	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZfPol.	=	Zeitschrift für Politik
ZHR	=	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZVZV	=	Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag

# A. Das Kabelpilotprojekt (Mannheim-)Ludwigshafen Entwicklung und Sachstand, medienpolitischer und verfassungsrechtlicher Stellenwert

## I. Zur Entwicklungsgeschichte

### 1. Der KtK-Bericht und das Experimentalprogramm der Bundesländer vom Mai 1978

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) hatte in ihrem Anfang 1976 veröffentlichten Bericht Pilotprojekte (Modellversuche) mit Breitbandkabelsystemen empfohlen.<sup>1</sup> Die Bundesregierung hatte die Empfehlung begrüßt. Sie hatte er-

---

<sup>1</sup> KtK, Telekommunikationsbericht, 1976, S. 119. Neben dem Berichtsband erschienen acht Anlagebände. Zur Vorgeschichte immer noch lesenswert *H. Ehmke*, MP 1973, S. 433 ff. Als erste rechtswissenschaftliche Rahmenstudie sei hervorgehoben: *D. Stammler*, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, 1974. Dann etwa *ders.*, in: M. Kötterheinrich u. a. (Hrsg.), Rundfunkpolitische Kontroversen, 1976, S. 398 ff.; *ders.*, AfP 1978, S. 123 ff.; *ders.*, RuF 1979, S. 171 ff. Weiter *W. Hoffmann-Riem*, ZRP 1976, S. 291 ff.; *ders.*, RuF 1979, S. 143 ff. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang auch die Überlegungen *P. Lerches* (der Mitglied der KtK war), etwa BayVbl. 1976, S. 530 ff., auch in: *W. R. Langenbucher* (Hrsg.), Politik und Kommunikation, 1979, S. 249 ff.; *ders.*, in: Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1977—1978, o. J., S. 55 ff.; *ders.*, in: J. Krautscheidt/H. Marré (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 13, 1978, S. 89 (102 ff.); *ders.*, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 15 ff.; *ders.*, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für M. Löffler, 1980, S. 217 ff.; *ders.*, in: E. Schreiber u. a. (Hrsg.), Kommunikation im Wandel der Gesellschaft, 1980, S. 291 ff. Einen verwandten Ansatz vertritt auch *P. Badura*, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980.

Die begleitende sonstige Literatur ist heterogen und weitläufig. Wichtig vor allem die Beiträge *B.-P. Langes* (ebenfalls KtK-Mitglied), zuerst MP 1975, S. 549 ff. Dann *ders.*, MP 1976, S. 93 ff.; *ders.*, MP 1977, S. 61 ff.; *ders.*, in: U. Pätzold (Hrsg.), Kabelkommunikation, 1978, S. 17 ff.; *ders.*, in: J. Aufermann u. a. (Hrsg.), Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 1979, S. 188 ff.; *ders.*, MP 1979, S. 581 ff.; *ders.*, GmH 1979, S. 595 ff.; *ders.*, in: H. Hübner u. a., Kabelfernsehprojekte — Rechtsprobleme der Praxis —, 1980, S. 37 ff. Ausführlich zuletzt *ders.*, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern, 1980; Kurzfassung: MP 1980, S. 133 ff. Instrukтив auch *W. R. Langenbucher* (gleichfalls KtK-Mitglied), in: W.-D. Narr (Hrsg.), Politik und Ökonomie (PVS, Sonderheft 6), 1975, S. 453 ff.; *ders.*, MP 1976, S. 245 ff. Dazu das sog. KtK-Folgegutachten: *W. Kaiser* u. a., Kabelkommunikation und Informationsvielfalt, 1978. Zum Gesamtzusammenhang ferner *H. Decker* u. a., Die Massenmedien in der postindustriellen Gesellschaft, 1976.

klärt, sie werde bemüht sein, mit den Ländern alsbald ein gemeinsames Konzept für das weitere Vorgehen abzustimmen.<sup>2</sup> Im Mai 1978 sprach sich dann auch die Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder für einen befristeten Versuch mit Breitbandkabel im Sinne des KtK-Berichts aus.<sup>3</sup> Die Ministerpräsidenten beschlossen, in die mit dem Bund zu führenden Verhandlungen vier Projekte mit den Standorten Berlin, Mannheim-Ludwigshafen, Nordrhein-Westfalen<sup>4</sup> und München einzubringen. An der Durchführung der Pilotprojekte sollen nach dem Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz Rundfunkanstalten, eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und eine öffentlich-rechtliche Anstalt beteiligt sein, „wobei auch private Veranstalter bei der Erprobung der ‚neuen Medien‘ ... zugelassen werden“. Die Zulassung privater Veranstalter soll auf der Grundlage eines von Rheinland-Pfalz übermittelten „Modells für ein Kabelfernsehpilotprojekt in privater Programmträgerschaft“ (Stand: 5. 5. 1978)<sup>5</sup> vor sich gehen.

## 2. Der Mainzer Modellentwurf

Bei dem Modellentwurf handelt es sich um den Vorentwurf eines Staatsvertrags zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über die Durchführung des Pilotprojekts im Raum Mannheim-Ludwigshafen.

a) Anders als in der eben genannten Titulatur („Kabelfernsehpilotprojekt“), ist in Art. 1 ME allgemein von einem „Kabelpilotprojekt“ die

<sup>2</sup> Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems, MP 1976, S. 329 (347).

<sup>3</sup> Beschluß vom 11. 5. 1978: Kabelfernsehen und Breitbandkommunikation, MP 1978, S. 387, und RuF 1978, S. 60. Auch abgedruckt unten D I.

<sup>4</sup> In dem Beschluß vom 11. 5. 1978 heißt es näherhin: Köln oder Wuppertal. Inzwischen steht als Standort in N.-W. Dortmund fest. Vgl. *Th. Janssen*, FK Nr. 15 vom 11. 4. 1979, S. 38 ff. Dort S. 28 ff. Angaben über die dem sog. Kabelbeschluß vorausgegangenen Auseinandersetzungen, S. 33 ff. Überblick über Entwicklung und Sachstand betreffend die anderen Standorte im Frühjahr 1979. Einführend ferner *R. Gerkens*, Medien 1980, Heft 5—6, S. 82 ff. Zuletzt *H. Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, 2. Teil, 1980, S. 903 ff.

<sup>5</sup> Abgedruckt MP 1978, S. 380 ff., und RuF 1978, S. 61 ff., ferner bei *W. Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979, S. 259 ff. Auch abgedruckt unten D III. Als *Modellentwurf* wurde diese Vorlage deshalb bezeichnet, weil sie z. T. noch provisorischen Charakter hatte und eine Reihe von Leerstellen aufwies. Der Kabelbeschluß spricht näherhin von dem Modell (Stand 12. 4. 1978) in der geänderten Fassung vom 5. 5. 1978. Die Fassung vom 12. 4. 1978 ist anscheinend nicht veröffentlicht worden. Sie wird in dieser Untersuchung mitberücksichtigt werden, soweit sie von der Schlußfassung vom 5. 5. 1978 abweicht. — In einer früheren skizzenhaften, noch nicht rechtstechnisch ausformulierten Fassung ist der Modellentwurf (Stand: 14. 12. 1977) veröffentlicht in FK Nr. 7—8 vom 15. 2. 1978, S. B 1 f. Wo im folgenden von dem Modellentwurf (ME) die Rede ist, ist damit in der Regel die Schlußfassung gemeint; andernfalls ist ein entsprechender Hinweis angebracht.

Rede, d. h. auch „die Verbreitung von Informationen, die nicht Rundfunk sind“, soll einbezogen werden (vgl. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 ME). Und zwar sollen schrittweise alle jene Telekommunikationsformen eingeführt werden, die in dem Anlageband 5 zum KtK-Bericht,<sup>6</sup> S. 110—112, aufgeführt sind; so eine auf Wunsch des Bundespostministeriums von dem Staatsministerium Baden-Württemberg und der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz ausgearbeitete, der weiteren Konkretisierung des Projektvorschlags dienende „Modellbeschreibung“ (Stand: 15. 11. 1978).<sup>7</sup> Dabei will der Modellentwurf dem Streit um den verfassungsrechtlichen bzw. staatsvertraglich/einfachgesetzlichen *Rundfunkbegriff*<sup>8</sup> anscheinend aus dem Wege gehen. Nach dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten *B. Vogel* „bietet sich für die Zeitungen in erster Linie die Nutzung von Teleschriften, für die Fachzeitschriften die Nutzung von Bildschirmtexten an“. *Vogel* will dahingestellt sein lassen, ob diese Kommunikationsformen den Rundfunkbegriff erfüllen oder „neue Medien darstellen, die zwischen Rundfunk und Presse einzuordnen sind“. „Sollte sich nämlich die erwartete Vielfalt nicht einstellen, so sind gesetzliche Vorkehrungen zur Wahrung der Meinungsfreiheit ohne Rücksicht auf den Rechtscharakter dieser Medien in gleicher Weise geboten.“<sup>9</sup>

<sup>6</sup> KtK — Arbeitskreis Technik und Kosten —, Kabelfernsehen, 1976.

<sup>7</sup> Sie ist anscheinend unveröffentlicht geblieben.

<sup>8</sup> Vgl. etwa KtK — Arbeitskreis Organisation —, Organisation von Breitbandverteilnetzen (Anlageband 7 zum Telekommunikationsbericht), 1976, S. 47 ff. Eingehend vorher *W. Lieb*, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, 1974, sowie *D. Stammler*, AfP 1975, S. 742 ff.; dazu *M. Stock*, AÖR 103 (1978), S. 255 ff. Eher restriktiv *W. Rudolf/W. Meng*, Rechtliche Konsequenzen der Entwicklung auf dem Gebiet der Breitbandkommunikation für die Kirchen, 1978, S. 69 ff., und insbesondere *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 46 ff., 182 ff. Ähnlich *M. Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980, S. 30 ff. Siehe auch *P. J. Tettinger*, Neue Medien und Verfassungsrecht, 1980, S. 24 ff. Dem ersten Bericht der Rundfunkreferenten der Länder vom 29. 4. 1975 („Schliersee-Papier“), abgedruckt FuR 1975, S. 651 ff., ist 1979 ein zweiter Bericht („Würzburger Papier“), gefolgt, abgedruckt FK Nr. 22 vom 30. 5. 1979, S. D 1 ff., und MP 1979, S. 400 ff.; ablehnend *K. Kröger*, NJW 1979, S. 2537 (2540); *E. Kull*, AfP 1980, S. 70 (71 ff.). Anders *K. Berg*, AfP 1980, S. 75 (78 ff.), auch in MP 1980, S. 353 (358 ff.). Siehe auch *M. Löffler*, NJW 1980, S. 1612 f.; *H. Kohl*, JZ 1980, S. 661 ff. Das Würzburger Papier ist von der Ministerpräsidentenkonferenz noch nicht förmlich zur Kenntnis genommen worden. Das wird auch nicht mehr erwartet, FK Nr. 40 vom 3. 10. 1979, S. 8. Mit der Abgrenzungsproblematik haben es auf die eine oder andere Weise sämtliche Pilotprojekte zu tun. Der Modellentwurf scheint mit dem Begriff der „Verbreitung“ die Grenze zur Individualkommunikation markieren zu wollen, im übrigen sucht er eine „große Lösung“.

<sup>9</sup> So *Vogel* in einer Rede auf einer BDZV-Jubiläumsveranstaltung am 17. 10. 1979 in Berlin, abgedruckt KuR Nr. 83 vom 24. 10. 1979, S. I ff., hier S. IV. Siehe auch ebd. S. V.: „Dienste, die nicht Rundfunk sind, sind eigenen ordnungspolitischen Regelungen zu unterwerfen.“ Zum Rundfunkbegriff insoweit ferner *W. Fleck*, VerwArch. 1980, S. 280 (282 f.).