

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 16

**Definitions- und
Rangfolgeprobleme bei
der Einspeisung von Rundfunk-
programmen in Kabelanlagen**

Von

Stefan von Holtzbrinck



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN VON HOLTZBRINCK

**Definitions- und Rangfolgeprobleme
bei der Einspeisung von Rundfunkprogrammen
in Kabelanlagen**

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 16

Definitions- und Rangfolgeprobleme bei der Einspeisung von Rundfunk- programmen in Kabelanlagen

Von

Stefan von Holtzbrinck



Duncker & Humblot · Berlin

Abgeschlossen im Juli 1989

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Holtzbrinck; Stefan von:
Definitions- und Rangfolgeprobleme bei der Einspeisung von
Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen / von Stefan von
Holtzbrinck. – Berlin: Duncker und Humblot, 1990
(Schriften zu Kommunikationsfragen; Bd. 16)
Zugl.: München, Univ., Diss., 1989
ISBN 3-428-07028-3
NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fremddatenübernahme: Werksatz Marschall, Berlin 45
Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65
Printed in Germany
ISSN 0935-4239
ISBN 3-428-07028-3

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
1. Kapitel	
Aktuelle Aspekte bei der Einspeisung	12
A. Der Stand der Kabeltechnik	12
<i>I. Die Kanalkapazitäten</i>	12
<i>II. Die Nutzbarkeit der Kanalkapazität</i>	13
B. Die Anbietersituation	16
<i>I. Die gegenwärtige Anbietersituation</i>	16
<i>II. Die zukünftige Anbietersituation</i>	17
<i>III. Fazit</i>	20
C. Auswirkungen der Parabolantennentechnik	22
2. Kapitel	
Definitionsprobleme bei der Einspeisung	26
A. Die Weiterverbreitung und ihre rundfunkrechtliche Einordnung in der Bundesrepublik	27
<i>I. Der gegenwärtige Stand in der medienrechtlichen Diskussion</i>	27
1. Erläuterung der Grundbegriffe	27
2. Kritik	29
<i>II. Historische Analyse</i>	31
1. Die Definition des „Schliersee Papiers“	31
2. Die rechtlichen Probleme aus der Perspektive der Entwicklungsgeschichte des Kabelfunks	32
a) Der Ursprung des Wortes Rundfunk	32
b) Enge Interpretationen des Rundfunkbegriffs	34
c) Argumente gegen die enge Auslegung des Begriffes	35
3. Folgerungen	37
4. Ergebnis	39

<i>III. Die indiziellen und judikativen Quellen für eine aktuelle Rundfunkdefinition</i>	40
1. Die Begriffsbestimmungen der Länder	41
a) Das „Schliersee Papier“	41
b) Das „Würzburger Papier“	42
c) Der Bericht über die Verbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen und seine Ergänzung	43
d) Rundfunkdefinitionen in den Landesgesetzen	45
e) Hinweise in den Begründungen zu den Landesmediengesetzen	48
f) Ergebnis	52
2. Höchststrichterliche Urteile zum Rundfunkbegriff	53
a) Die Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes	53
b) Die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichtes	54
aa) Das erste Rundfunkurteil	55
bb) Das zweite Rundfunkurteil	56
cc) Das dritte Rundfunkurteil	56
dd) Das vierte Rundfunkurteil	57
ee) Der Beschluß vom 24. März 1987	58
B. Vorschlag zur terminologischen Harmonisierung	60
<i>I. Wiedereinführung des Begriffs „Gesamtveranstaltung“</i>	60
1. Bisheriges Auftreten des Begriffs in der medienrechtlichen Diskussion	60
2. Begriffsumfang der Gesamtveranstaltung	61
3. Die „Veranstaltung“ in der rechtlichen Terminologie	64
<i>II. Die Probleme einer Kontrolle bei der Einspeisung von Rundfunkprogrammen</i>	68
1. Die Kontrollebenen	69
2. Die Übernahme der neuen Terminologie	71
3. Die Ansätze der rundfunkrechtlichen Literatur im einzelnen ..	72
4. Kritik	75
<i>III. Die Einspeisung ortsüblicher Programme als Veranstaltung</i>	78
1. Anhaltspunkte in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	78
2. Weitere Überlegungen	83
a) Die Selektionsproblematik	83
b) Aufgabe der Programmdifferenzierung nach Empfangbarkeitskriterien	85
c) Erweiterung des Begriffes der Allgemein zugänglichkeit?	88
3. Vorteile bei der Aufgabe der bisherigen Differenzierungskriterien	90
4. Fazit und terminologischer Vorschlag	92
a) Die vorhandenen Veranstaltungen	93
b) Die originäre Veranstaltung	94

<i>IV. Kontrollumfang und -ebenen für die unterschiedlichen Veranstaltungstypen bei ihrer Einspeisung</i>	95
1. Die individuelle Kontrolle der einzelnen Veranstaltung	95
2. Die universelle Kontrolle	96

3. Kapitel

Die Rangfolgeproblematik 98

A. Einführung

B. Die Rangfolgemodelle der Länder

I. Der erste Rang

II. Der zweite Rang

III. Der dritte Rang

IV. Der vierte Rang

V. Weitere Rangfolgevorgaben

VI. Präferenzen innerhalb einer Rangstufe

VII. Weitere Mittel zur Überwindung der Engpaßprobleme

VIII. Die Lösung in Konfliktfällen

IX. Erhebliche abweichende Rangfolgemodelle

 1. Das KPPG Berlin

 2. Das bayerische Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz ..

C. Rangfolgemodelle in der Literatur

D. Der eigene Lösungsansatz

I. Darstellung der Vorgehensweise

II. Rangfolgegebote aus der Meinungsbildungsfreiheit und Informationsfreiheit

 1. Tatsächliche oder hypothetische Vielfalt

 2. Der Umfang des Vielfaltsgebotes

 3. Effektive oder optimale Vielfalt

 4. Wege zur Erreichung effektiver Vielfalt

 a) Der Modellstreit

 aa) Argumente gegen einen Wettbewerb im Rundfunk ..

 α) Die Bildung von Meinungsmonopolen

 β) Die Programmverflachung

 γ) Der aus der Anbietersstruktur resultierende Mangel an Pluralismus

 bb) Argumente für den Wettbewerb

 cc) Stellungnahme

 α) Die Bedeutung der Absage an das „freie Spiel der Kräfte“ für den Kabelrundfunk

 121

β) Markt-Unterschiede zwischen Verbreitung und originärer Veranstaltung	122
γ) (Auch) Positive Erfahrungen aus dem Ausland ...	124
δ) Grenzen einer sachlichen Kritik am Programmniveau privater Anbieter	125
e) Einfluß des Wettbewerbs auf den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Programme	125
b) Zwischenergebnis	126
c) Objektiv-rechtliche oder subjektiv-rechtliche Auffassung? ..	128
5. Zwischenergebnis	132
6. Einfluß der Informationsfreiheit auf die Rundfunkordnung bzw. -modelle	132
a) Die Bedeutung der Informationsfreiheit	133
b) Informationsfreiheit und Marktmodell	134
aa) Die Bedeutung des Bürgereinflusses auf Programmangebote	134
bb) Die Einbeziehung kommunikationswissenschaftlicher Ergebnisse in die juristische Diskussion	135
cc) Der Aspekt einer zukünftigen Mediengesamtverfassung	137
dd) Informationsfreiheit und objektivrechtliche Garantie der Rundfunkfreiheit	137
ee) Wettbewerb und Rezipienteneinfluß	138
ff) Unvermeidlicher Rezipienteneinfluß und seine Gefahren	139
gg) Ergebnis	141
c) Informationsfreiheit und Demokratieprinzip	141
7. Ergebnis und Folgerungen	143
<i>III. Rangfolgegebote aus der Berufs- und Gewerbebefreiheit des Art. 12 GG</i>	144
1. Anwendbarkeit des Art. 12 GG	144
a) Der Rundfunkunternehmer als Beruf im Sinne des Art. 12 GG	144
b) Das Verhältnis des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 zu Art. 12 Abs. 1 GG	145
2. Zulässige Einschränkungen des Grundrechts	146
<i>IV. Die Umsetzung der ermittelten Prämissen in Rangfolgepräferenzen</i> ..	148
1. Vorrang der öffentlich-rechtlichen Programme	148
a) Vorrang unter dem Aspekt der Grundversorgung	148
b) Das Gebührenprinzip als Grundlage eines Rangfolgevorranges	154
c) Vorrang infolge der Bestands- und Entwicklungsgarantie ..	156
d) Ergebnis	157
2. Vorrang der zur originären Veranstaltung zugelassenen Programme	157
3. Vorrang der bundesdeutschen bzw. der in der EG veranstalteten Programme	159
4. Vorrang der Voll- vor den Spartenprogrammen	160
5. Vorrang der TV-Programme vor den sonstigen Kabeldiensten ..	163
6. Vorranggebote aus dem Rundfunkstaatsvertrag vom 3. April 1987 ..	164
7. Ausgestaltung der Rangfolge mit Hilfe einer Kontingentierung nach Satellitentypen	164

8. Nachrangigkeit eines Programmes, das mit einem bereits eingespeisten im wesentlichen identisch ist	166
9. Sinnvolle Kanaluweisungen	168
<i>V. Ergebnis und Folgerungen</i>	168
<i>VI. Der eigene Vorschlag</i>	170
1. Der Modellrahmen	170
2. Modellvorteile	171
3. Aspekte bei der Durchführung des Modells	172
4. Weitere beachtenswerte Aspekte	174
a) Berücksichtigung der positiven Selektionseffekte	174
b) Mehrfacheinspeisung im Falle technischer Innovationen ...	175
c) Sonderfall Bayern?	175
E. Art und Umfang der Normierung	176
 4. Kapitel Zusammenfassung	
	179
 Literaturverzeichnis	
	182

Einleitung

Um Wiederholungen vorzubeugen, sollen in der Einführung die Thematik und der Fortlauf der Gedanken lediglich in einem kurzen Überblick beschrieben werden. Die vorliegende Arbeit umfaßt vier Kapitel, die schrittweise aufeinander aufbauen. Im 1. Kapitel wird in einem kurzen Streifzug durch die Technik und mit der Analyse der Verhältnisse auf der Anbieterseite die fortbestehende Dringlichkeit der Lösung von Engpaßproblemen in den Kabelanlagen dargestellt werden. Eine eingehende Untersuchung der Rundfunkdefinition im Kontext mit dem Verbreitungsmittel Kabelfunk ist Gegenstand des 2. Kapitels. Deren Ergebnis wird einen neuen Definitionsansatz zum Inhalt haben. Mit ihm ist die Aufgabe der bisherigen Nomenklatur, die nach ortsüblichen, ortsmöglichen und weiterverbreiteten Programmen unterscheidet, verbunden. Da die Landesmediengesetze überwiegend in Fragen der Rangfolge auf Empfangskriterien abstellen, muß konsequenterweise der Versuch unternommen werden, aus der Verfassung andere Differenzierungsmerkmale zur Bestimmung der Rangfolge zu entnehmen (3. Kapitel). Dabei soll vor allem auf die Aspekte des im Rundfunksystem zu gewährleistenden Pluralismus, auf die Chancen und Grenzen eines ökonomischen Wettbewerbs unter den Anbietern und auf die Informationsfreiheit eingegangen werden. In einem weiteren Schritt werden die weiteren in der Rundfunkordnung anzufindenden empfangsunabhängigen Rangfolgekriterien auf ihre Vereinbarkeit mit den ermittelten Prämissen, aber auch auf ihre Praktikabilität hin überprüft. Am Ende soll ein neues Rangfolgemodell vorgestellt werden, in dem die einzelnen verfassungsrechtlichen Anforderungen ihre größtmögliche Wirksamkeit erlangen können. Dabei bedarf es auch einer Auseinandersetzung mit der Frage nach Art und Umfang seiner Normierung. Das 4. Kapitel enthält schließlich eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

1. Kapitel: Aktuelle Aspekte bei der Einspeisung

A. Der Stand der Kabeltechnik

I. Die Kanalkapazitäten

Breitbandverteilstellen in Kupferkoaxialtechnik errichtet die Deutsche Bundespost bereits seit 1972. Ursprüngliches Motiv war es, den Empfang von Rundfunk in Abschattungsgebieten zu ermöglichen, um weitestgehend eine Fernsehvollversorgung zu garantieren. In den Netzen wurden zunächst nur die VHF¹-Frequenzen belegt, d.h. der Bereich I und III mit einer Bandbreite von 47 bis 68 sowie von 174 bis 230 MHz.. Somit standen theoretisch bei einer Bandbreite von 7 MHz. pro Fernsehkanal 11 Kanäle (mit der Bezeichnung K 2 - K 4 im Bereich I und K 5 - K 12 im Bereich III) zur Verfügung, wobei jedoch tatsächlich nur sechs belegbar waren. Denn sowohl die Breitbandverteilstellen als auch die Endgeräte der 70er Jahre konnten die Frequenzen bei Signalausgang bzw. -eingang nicht hinreichend präzise trennen.

Da indessen in Grenznähe bereits bis zu 12 Programme ortsüblich empfangbar waren, mußten die Frequenzbereiche unterhalb und oberhalb des VHF - Bereiches, d.h. der untere Sonderkanalbereich (USB = 125 bis 174 MHz. = Kanäle S 4 - S 10) und der obere Sonderkanalbereich (OSB = 230 bis 300 MHz. = Kanäle S 11 - S 20) eröffnet werden. Insgesamt gestattet(e) diese sogenannte 300 MHz.-Technik die Einspeisung von 24 Kanälen.

Als 1984, knapp ein Jahr nach Beginn der Kabelpilotprojekte, in einer Untersuchung des Fernmeldetechnischen Zentralamtes der Deutschen Bundespost (FTZ)² ein zukünftiger Kapazitätsengpaß für die Übertragung der über Fernmeldesatelliten³ herangeführten bzw. über Rundfunksatelliten⁴

¹ VHF = Very-High-Frequency

² Vgl. Funkschau 10/1985 S. 511.

³ Fernmeldesatellit, Nachrichtensatellit, Verteilsatellit und Kommunikationssatellit sind unterschiedliche Begriffe für das gleiche Satellitensystem mit einer Sendeleistung von durchschnittlich 20 Watt; vgl. weiterführend zur Satellitentechnik Hartstein/Ring/Kreile Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag Einführung zu Art. 1, abgedr. bei Ring, Medienrecht sub C-0.

⁴ Rundfunksatelliten besitzen eine Sendeleistung von 230 Watt und sind daher für individuellen Empfang tauglich; dies gilt jedoch auch für die in der Sendeleistung etwas schwächeren (ca. 45 Watt) medium-power-Satelliten, welche in die Kategorie der Fernmel-

ausgestrahlten Programme prognostiziert wurde, entschloß man sich, das Kanalaraster auf 450 MHz. in das sogenannte Hyperband hinein (UHF = Kanäle S 21 - S 32) auszudehnen. Mit diesem neuen, schon kurz nach dem vollständigen Ausbau der 300 MHz.-Technik (ab Mitte 1987) in Angriff genommenen System erreicht das Kabelnetz seine Kapazitätsgrenze von knapp 35 Kanälen⁵, da sich eine Ausdehnung in den UHF-Bereich oberhalb von 450 MHz. aus leitertechnischen Gründen verbietet.

II. Die Nutzbarkeit der Kanalkapazität

Theoretisch ergäbe sich bei schlichter Addition der einzelnen Frequenzbandbreiten und einer anschließenden Division durch die für das Fernsehen erforderlichen 7 MHz. (nämlich für die Bild- und Tonübertragung) Bandbreite (bzw. 12 MHz. oberhalb von 300 MHz. für die neuen Techniken, siehe dazu Fnn. 9 und 12) schließlich die Empfangsmöglichkeit von über 40 Kanälen. In der Praxis scheitert diese Gleichung an den technischen Gegebenheiten. Rasterlücken zur Vermeidung von Intermodulationsprodukten (= störende Frequenzüberlagerungen), Test-, Systemüberwachungs- und Pilotkanäle bilden hierfür einerseits die Ursache. Zum anderen sind selbst bei den im Breitbandverteilsystemkanalaraster tatsächlich verfügbaren Kanälen Abstriche aufgrund unterschiedlicher Reichweiten zu machen. Beispielsweise können Endgeräte der ersten Hälfte der 80er Jahre die Sonderkanäle im unteren und oberen Bereich nicht empfangen⁶. Neue TV-Modelle oder Konverter (bei Kosten nicht unter 300.-DM) mit einer für den UHF-Bereich tauglichen Pal-Normierung werden wohl erst ab Mitte 1989 erhältlich sein. Mit der aber für diesen Bereich (von 300-450 MHz.) geplanten⁷ und teilweise schon begonnenen⁸ Einführung der neuen, ca. 12 MHz. benötigten⁹ Übertragungstechniken D2-MAC¹⁰ (D2 steht für digitale Übertragung von

desatelliten fallen; vgl. Hartstein/Ring/Kreile a.a.O.

⁵ Diese technische Kapazitätsgrenze gilt als sehr wahrscheinlich; vgl. dazu Schardt ZUM 1986 S. 443; siehe demgegenüber frühere Fehlprognosen z. B. von Kröger NJW 1979 S. 2540, der bis zu 60 Kanäle für verfügbar hielt.

⁶ Groß NJW 1984 S. 409.

⁷ Horst Ehrnsperger (Experte des Bundespostministeriums für das Post- und Fernmeldewesen für leitergebundene Übertragungstechnik) in „Der Ausbau der Breitbandverteilsysteme — Das Konzept der Bundespost“ S. 12.

⁸ Am 28. November 1988 konnte in der Bundesrepublik erstmalig ein in D2-MAC-Norm ausgestrahltes Bild vom direktstrahlenden Satelliten TDF 1 empfangen werden.

⁹ Für die D2-Mac-Technik steht diese Bandbreite bereits fest, vgl. Müller in DLM Jahrbuch S.104. Für die HDTV-Technik siehe Fn. 11.

¹⁰ D2 MAC ist ein digitales Tonübertragungsverfahren kombiniert mit einer neuen Farbtechnik, das die alte Pal-Technik ablösen soll, mit dem Vorteil der Bild- und Tonqualitätsverbesserung (insbesondere vermeidet es durch sukzessive Übertragung der