

**Kommission für den Ausbau
des technischen Kommunikationssystems**

– Arbeitskreis Organisation –



**Organisation
von Breitbandverteilnetzen**

Anlageband 7 zum Telekommunikationsbericht

Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems

– Arbeitskreis Organisation –



Organisation von Breitbandverteilnetzen

Ludwig-Maximilians-Universität München
Bibliothek
Informations- und Kommunikationsforschung/
Wirtschaftsinformatik und Neue Medien
Ludwigstrasse 28/AG, Raum 205
D-80539 Muenchen
Tel. 089/2180 3768

Anlageband 7 zum Telekommunikationsbericht

Ludwig-Maximilians-Universität München
Informations- und Kommunikationsforschung/
Wirtschaftsinformatik und Neue Medien

Inventarnummer: 8628

Signatur: 05.50.30 428

Zum **Telekommunikationsbericht** der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems gehören als Anlagebände die 8 Berichte der 4 Arbeitskreise.

Arbeitskreis	Titel des Berichts	Anlageband	Preis DM
	<i>Telekommunikationsbericht</i>		9,—
1	Bedürfnisse und Bedarf für Telekommunikation	1	12,—
2	Technik und Kosten bestehender und möglicher neuer Telekommunikationsformen (enthält die Zusammenfassung der Anlagebände 3, 4, 5 und 6)	2	7,—
		3	6,—
		4	15,—
		5	14,—
		6	12,—
3	Organisation von Breitbandverteilnetzen	7	6,—
4	Finanzierung von Telekommunikationsnetzen	8	8,—

Bei geschlossener Abgabe aller 9 Bände reduzierter Preis: **79,—**

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten

Copyright 1976 by Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen in Bonn

Herausgeber: Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Druck: Bundesdruckerei Zweigbetrieb Bonn 501290/2.76

Vertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Goethestraße 56, Postfach 821, 5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Tel. (02221) 363551

Geleitwort

Im Februar 1974 wurde die unabhängige „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems“ (KtK) von meinem Amtsvorgänger Professor Dr. Horst Ehmke ins Leben gerufen.

Sie hatte den Auftrag, Vorschläge für einen wirtschaftlich vernünftigen und gesellschaftlich wünschenswerten Ausbau des Telekommunikationssystems der Bundesrepublik Deutschland auszuarbeiten. Die Kommission hat ihre Arbeit nach knapp zweijähriger intensiver Tätigkeit termingerecht Ende 1975 abgeschlossen und ihre Vorschläge in Form von Feststellungen und Empfehlungen mit ihrem „Telekommunikationsbericht“, zu dem die Berichte der Arbeitskreise als acht Anlagebände gehören, vorgelegt.

Die Veröffentlichung auch der Berichte der Arbeitskreise soll einen vollen Einblick in die Materialien geben, die der Kommission für ihre Beratungen als Grundlage dienen.

Durch die Erarbeitung und Zusammenfassung zahlreicher neuer bzw. vorhandener Aussagen und Fakten für die Bereiche der Bedürfnisstruktur, der Technik und der Kosten, der Organisation und der Finanzierung haben die Arbeitskreise unzweifelhaft wertvolle Beiträge für die interessierte und fachkundige Öffentlichkeit sowie zur Meinungsbildung der Bundesregierung über den Stand und die Weiterentwicklung unseres Telekommunikationssystems geleistet.

Dafür möchte ich allen Beteiligten, insbesondere den Vorsitzenden der Arbeitskreise, auch im Namen der Bundesregierung, meinen Dank aussprechen.

Bonn, im Januar 1976



Kurt Gscheidle
Bundesminister
für das Post- und Fernmeldewesen

Vorwort

Der Arbeitskreis 3 „Organisation“ der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) legt hiermit einen Bericht vor, der sich der „Organisation von Breitbandverteilsnetzen“ widmet. Obgleich die Aufgabenstellung des Arbeitskreises 3 auch vermittelte Netze, wie das Fernsprechnetz, das Fernschreibnetz, das Datenübertragungsnetz und ein etwa in der Zukunft zu schaffendes Breitbanddialognetz umschließt, haben sich die Beratungen auf die organisatorischen und rechtlichen Fragen von Breitbandverteilsnetzen konzentriert. Denn sie stehen im Zusammenhang mit besonders komplexen Problemen der Kompetenzverteilung und der Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Ländern, den Rundfunkanstalten und anderen Medienträgern.

Insbesondere das Kabelfernsehen als eine hervorzuhebende Nutzungsform von Breitbandverteilsnetzen hat eine temperamentvolle politische Diskussion ausgelöst. Die vorgetragenen Argumente basieren nicht selten auf Mißverständnissen und Fehlinformationen. Der Arbeitskreis war deshalb bemüht, die vorliegenden Fakten mit Sorgfalt darzulegen und die alternativen Möglichkeiten der zukünftigen Entwicklung sowie die bestehenden rechtlichen Begrenzungen aufzuzeigen.

Der Arbeitskreis kommt schließlich zu Vorschlägen, die in das Plenum der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems eingebracht werden und nach einer entsprechenden Beschlussfassung in den Telekommunikationsbericht der Kommission eingehen.

Die Beratungen des Arbeitskreises 3 wurden durch mehrere Untergruppen und Einzelbeiträge unterstützt. Allen Beteiligten gilt der Dank für die sachverständige und engagierte Mitarbeit.

November 1975



Prof. Dr. Eberhard Witte

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Überblick	1
2 Allgemeines	5
2.1 Aufgabenstellung	5
2.2 Zusammensetzung und Arbeitsweise	5
3 Die gegenwärtige Situation und ihre Entstehung	9
3.1 Entstehung des Rundfunks	9
3.1.1 Hörfunk	9
3.1.1.1 Die Entstehung des Hörfunks in der Weimarer Republik und seine Weiterentwicklung bis 1945	9
3.1.1.2 Der Hörfunk nach 1945	10
3.1.2 Fernsehfunk	11
3.1.2.1 Die Anfänge des Fernsehens	11
3.1.2.2 Die Wiederaufnahme des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland	11
3.1.3 Rechtsgrundlagen	12
3.1.3.1 Grundgesetz	12
3.1.3.2 Rundfunkgesetze	12
3.1.3.3 Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunk- gebührenwesens	13
3.2 Entstehung von Breitbandverteilnetzen	14
3.2.1 Organisation des Rundfunknetzes	14
3.2.1.1 Tonrundfunknetz	14
3.2.1.2 Fernsehrundfunknetz	15
3.2.1.3 Rundfunkempfang	15
3.2.2 Rechtsgrundlagen	21
3.2.2.1 Fernmeldeanlagengesetz (FAG)	21
3.2.2.2 Fernmeldeordnung (FO)	22
3.2.2.3 Vereinbarung über die Leistungsbeziehungen zwischen den Rundfunkanstalten und der Deut- schen Bundespost hinsichtlich der technischen Leistungen (VTL)	23
3.2.3 Gründe für den Bau von Breitbandverteilnetzen	23
3.2.3.1 Versorgung	24
3.2.3.2 Kostenvorteile	24

	Seite
3.2.3.3 Städtebauliche Gesichtspunkte	24
3.2.3.4 Programmvermehrung	24
3.2.3.5 Wegfall von Abschattungen	24
3.2.4 Breitbandverteilnetze unter organisatorischem Aspekt	24
3.2.4.1 Art der Netze	24
3.2.4.2 Lage der Netze	26
3.3 Die aktuelle Problematik	28
4 Zukünftige Organisation von Netz- und Nutzungsbereich	32
4.1 Prämissen	32
4.2 Verfassungsrechtliche Ausgangslage	33
4.3 Funktionsbereiche eines zukünftigen Breitband- verteilsystems	33
4.3.1 Produktion	34
4.3.2 Veranstaltung	34
4.3.3 Zulassung von Veranstaltern zum Netz	34
4.3.4 Errichten und Betreiben des Netzes	35
4.3.4.1 Errichten des Netzes	35
4.3.4.2 Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Netzes	35
4.3.4.3 Technische Übertragung der Nutzungsinhalte	35
4.3.4.4 Feststellen und Einziehen von Entgelten	36
4.4 Folgerungen für den Netzbereich	36
4.5 Alternative Organisationsformen	37
4.5.1 Organisatorische Vereinigung des Netz- und des Nutzungsbereiches	37
4.5.2 Organisatorische Trennung des Netz- und des Nutzungsbereiches	38
5 Rahmenbedingungen im Netzbereich	39
5.1 Netzkompetenz	39
5.2 Franchise-Verhältnis	40

	Seite
5.3 Auflagen an den Netzbetreiber	41
5.3.1 Netzneutralität	41
5.3.2 Vollversorgung	42
5.3.3 Weitergabe von Informationen über Teilnehmerverhalten	42
5.3.4 Einhaltung der Gesamtkonzeption zur Breitbandverkabelung	42
5.4 Aufgabenerfüllung durch den Netzbetreiber	42
5.4.1 Eingehen auf Wünsche der Veranstalter	42
5.4.2 Flexibilität bei Innovationen	43
5.4.3 Gewährleistung einer hohen Betriebssicherheit	43
5.4.4 Erfüllung der Auflagen und Zugänglichkeit für Aufsicht und Kontrolle	43
6 Rahmenbedingungen im Nutzungsbereich	44
6.1 Veranstaltungskompetenz	44
6.1.1 Artikel 30 Grundgesetz als Ausgangspunkt	44
6.1.2 Rundfunkprogramme	44
6.1.2.1 Grundsätzliche Zuständigkeit der Länder	44
6.1.2.2 Länderzuständigkeit für etwaige private Rundfunkprogramme	45
6.1.2.3 Länderzuständigkeit für Kabelrundfunk	46
6.1.2.4 Begriff des „Rundfunks“ und seine Problematik	47
6.1.2.5 Mögliche landesgesetzgeberische Aktivitäten	48
6.1.3 Andere Nutzungsinhalte (außerhalb Rundfunk)	50
6.1.3.1 Normierungsbedürftigkeit von Programmen mit publizistischer Relevanz	50
6.1.3.2 Normierungsbedürftigkeit von Programmen ohne Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung	51
6.2 Nutzungsarten	52
6.2.1 Informationsverteilung	52
6.2.2 Informationsabruf	54
6.2.3 Informationserfassung	55
6.2.4 Dialog zwischen Teilnehmer und Zentrale	56

	Seite
7 Koordination von Netz- und Nutzungsbereich	59
7.1 Die Koordinierungsaufgabe	59
7.2 Heutige Kooperation im Rundfunkbereich	59
7.2.1 Postkommission der Rundfunkanstalten	59
7.2.2 Kommission „Kabelverteilanlagen für Rundfunk“	59
7.2.3 Gemischter Ausschuß für technische Rundfunk- fragen (GAT)	59
7.2.4 Arbeitskreis „Rundfunkempfangsantennen“	60
7.3 Koordinierungsinstanzen und Koordinierungs- prozeß	60
7.3.1 Problemstellung	60
7.3.2 Den Zugang regelnde Stellen	60
7.3.2.1 Nutzergremium	60
7.3.2.2 Unabhängiges Gremium	61
7.3.2.3 Behörde	61
7.3.3 Gesetzliche Zugangsregelung	62
7.3.3.1 Kontrahierungszwang des Netzbetreibers	62
7.3.3.2 Auswahlgesichtspunkte	62
8 Pilotprojekte für Breitbandverteilstetze	63
8.1 Projektziele	63
8.2 Versuchsbedingungen im Netzbereich	63
8.2.1 Netzträgerschaft	63
8.2.2 Standort	64
8.2.3 Technik	64
8.3 Angebot an Inhalten	64
8.4 Wirtschaftliche Gesichtspunkte	65
8.5 Ausprägung der Versuchsanordnungen und begleitende Auswertung	66

1 Überblick

Dieser Bericht befaßt sich mit organisatorischen und rechtlichen Fragestellungen, die bei der Errichtung und dem Betrieb neuer Breitbandverteilnetze von Bedeutung sind. Errichten und Betreiben wird als ein einheitlicher Funktionsbereich angesehen (vgl. 4.3.4); eine Aufsplitterung auf verschiedene Organisationseinheiten, die Netze entweder nur errichten oder nur betreiben, ist nicht erwogen worden.

Bei den untersuchten Breitbandverteilnetzen handelt es sich um Gemeinschaftsantennen- und insbesondere um Kabelfernsehanlagen, die in Zukunft zu einem wichtigen Bestandteil des Telekommunikationssystems werden könnten.

Es war nicht die Aufgabe des Arbeitskreises 3, Vorschläge zur Organisation des Veranstaltungsbereiches vorzulegen. Angesichts der Kompetenz der Länder hat sich die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems Zurückhaltung aufzuerlegen.

Das Kapitel 3 referiert mit besonderer Betonung der organisatorischen Seite die Entwicklung und den heutigen Stand von Telekommunikationsformen in Breitbandverteilnetzen. Der Rückblick soll dem besseren Verständnis der derzeitigen Situation dienen. Er zeigt, daß im Hörfunkprogramm der Weimarer Zeit Kontrollen von Reichs- und Länderseite stattfanden, die heute verfassungswidrig sein würden (Abschnitt 3.1.1.1). Nach dem Krieg wurden die Rundfunkprogramme zunächst von den Besatzungsmächten gestaltet, sodann unabhängige Zonenrundfunkanstalten und noch vor Verabschiedung des Grundgesetzes Landesrundfunkanstalten geschaffen (3.1.1.2). Auch die Entwicklung des Fernsehens, das in den fünfziger Jahren zu einem Massenkommunikationsmittel wurde, wird detailliert aufgezeigt (3.1.2). Die für Programminhalte in Breitbandverteilnetzen wichtigsten Rechtsgrundlagen werden im Abschnitt 3.1.3 dargelegt.

Die Entstehung von Breitbandverteilnetzen hat mit den UKW- und Fernsehrundfunknetzen begonnen. Die innere Netzstruktur des Ton- und Fernsehrundfunknetzes ergibt sich aus den Abschnitten 3.2.1.1 und 3.2.1.2. Die eigentliche Überleitung zu den Kabelfernsehanlagen stellt die Empfangsseite des Rundfunks dar, die aus Einzel- und Gemeinschaftsantennenanlagen besteht. Tabelle 1 listet Standort und Daten von 50 Gemeinschaftsantennenanlagen mit mehr als 1000 versorgten Wohneinheiten auf (3.2.1.3). Nach Darstellung der Rechtsgrundlagen für Rundfunknetze (3.2.2) werden in Abschnitt 3.2.3 Gründe für den Bau von Gemeinschaftsantennenanlagen angeführt:

- Versorgung topographisch ungünstig gelegener Ortschaften
- Kostengründe (Anschluß an Gemeinschaftsantennenanlagen häufig kostengünstiger)

- Verschwinden häßlicher Antennenwälder
- Empfang einer größeren Anzahl von Programmen
- Lösung von Abschattungsproblemen

Abschnitt 3.2.4 geht auf die Unterschiede zwischen Gemeinschaftsantennenanlagen und Kabelfernsehanlagen ein. Abweichungen ergeben sich in der Definition und im Verfahren zur Erlangung einer fernmelderechtlichen Genehmigung, weil die Verbreitung zusätzlicher Rundfunkprogramme in einer Kabelfernsehanlage ohne Konzession des betreffenden Landes, das die Rundfunkhoheit hat, von der Deutschen Bundespost nicht genehmigt wird (3.2.4.1.1). Ferner wird auf die Vermehrung der Organisationsprobleme eines Kabelfernsehnetzes mit Rückkanal vom Teilnehmer zur Zentrale hingewiesen, die durch die höheren Netz- und Endgerätekosten sowie durch die größere Anzahl von Diensten und deren Anbietern bedingt ist (3.2.4.1.2). Abschnitt 3.2.4.2 beschreibt die Konzeption der Anlage zur Amtsblatt-Verfügung Nr. 536/74 des Bundespostministers (Amtsblatt 1974 Nr. 103) und die von ihr ausgelöste Diskussion.

Die Aktuelle Problematik, die zur organisatorischen Analyse der Errichtung und Nutzung von Breitbandverteilsnetzen zwingt, wird in Abschnitt 3.3 beleuchtet.

Kapitel 4 erörtert die zukünftige Organisation von Netz- und Nutzungsbereich, wobei als Prämisse (4.1) klargestellt wird, daß schon aus technischen und finanziellen Gründen auf absehbare Zeit nur Inselnetze in der Bundesrepublik Deutschland (stets einschließlich Berlin) existieren werden. Sofern im Nutzungsbereich Rundfunkveranstaltungen durchgeführt werden, müssen nach der gegenwärtigen Gesetzeslage die Veranstalter so organisiert sein, daß alle in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte ihren Einfluß in den Organen des Veranstalters und im Gesamtprogramm geltend machen können (4.2). Ein Breitbandverteilsnetz ist Teil eines Kommunikationssystems, das sich in vier Funktionsbereiche aufgliedern läßt: Produktion von Informationsinhalten, Veranstaltung der Programme, Zulassung von Veranstaltern zum Netz sowie Errichten und Betreiben des Netzes (4.3). Der Netzbereich muß neutral sein, darf also insbesondere keine Veranstaltungs- und keine Zulassungsfunktion wahrnehmen, hat aber andererseits jedem interessierten und berechtigten Teilnehmer gegenüber eine Bedienungspflicht. Um sie auf eine wirtschaftlich tragbare Basis zu stellen, wird dem Netzbetreiber ein Gebietsmonopol zugesprochen werden müssen (4.4). Gründe, die gegen eine institutionelle Einheit von Netz- und Nutzungsbereich sprechen und für eine organisatorische Trennung beider Bereiche angeführt werden können, sind unter 4.5 angesprochen. Der Arbeitskreis 3 hat sich für das Trennungsmodell entschieden.

Das Kapitel 5 benennt fünf mögliche Netzträger: Die Deutsche Bundespost, Gemeinden, sonstige öffentlich-rechtliche Institutionen, gemischtwirtschaftliche Unternehmungen und private Unter-

nehmen (5.1). Nach der Feststellung, daß kein potentieller Netzbetreiber von vornherein ungeeignet ist, beleuchtet der Bericht einen privatrechtlichen Organisationsaspekt, das Franchise-Verhältnis. Beim Errichten und Betreiben von Kabelfernsehanlagen würde die Deutsche Bundespost als Franchisegeber z. B. eine Generalnetzplanung, know-how für die technische Netzgestaltung und evtl. das Wegebenutzungs- und Planfeststellungsrecht nach dem Telegrafenerweggesetz einbringen; die Franchisenehmer könnten Gemeinden oder Privatunternehmen sein, die die Investitionen für das Netz tätigen und denen die Einkünfte von den Teilnehmern und Veranstaltern zufließen (siehe Kapitel 5.2). Die fernmelderechtliche Genehmigung nach § 2 Fernmeldeanlagen-gesetz (FAG) wird notwendig, wenn ein anderer als die Deutsche Bundespost das Netz errichten und betreiben soll. Weitere Rahmenbedingungen sind die gesetzliche Regelung der Zulassung zum Netz, ein Breitbandkabelplan für alle Verkabelungsprojekte, Auflagen im Rahmen der Genehmigung oder des Franchiseverhältnisses (z. B. Neutralität des Netzbetreibers, Netzausbauanforderungen bis hin zum Anstreben einer Vollversorgung des jeweiligen Gebietes sowie die Art der Aufgabenerfüllung durch den Netzbetreiber gegenüber Veranstaltern und Teilnehmern (5.3. und 5.4.).

Im Kapitel 6 werden als Rahmenbedingungen des Nutzungsbereiches die vorgegebene Veranstaltungskompetenz und die Nutzungsarten abgehandelt. Soweit eine staatliche Befassung mit dem Veranstaltungsbereich zulässig ist, ist sie nach Art. 30 Grundgesetz (GG) prinzipiell Sache der Länder (6.1.1). Die Kompetenz der Länder wäre auch für ein von privater Seite veranstaltetes Rundfunkprogramm zu bejahen (6.1.2.2). Nichts anderes gilt für den Bereich des Kabelrundfunks (6.1.2.3). Auf den Begriff des „Rundfunks“ und seine Problematik wird im Abschnitt 6.1.2.4 eingegangen. Da das Grundgesetz den Rundfunkbegriff nicht definiert, haben Praxis und Lehre die Aufgabe näherer Konkretisierung. Diese ist auch durch den Gebührenstaatsvertrag der Länder noch nicht endgültig erfüllt. Nur das Bundesverfassungsgericht könnte den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff letztverbindlich definieren.

Es sind Nutzungsarten ohne Gesetzesnovellierungen vorstellbar, und zwar auch, wenn es sich um neue Rundfunkprogramme handelt. Nur darf durch Veränderungen oder Ergänzungen des Programms die bestehende Verantwortung der zuständigen Rundfunkorgane nicht angetastet werden (6.1.2.5.1). Im übrigen muß aber darauf geachtet werden, daß bei Veränderungen im Veranstaltungsbereich die Existenzgrundlagen der Presse weder unmittelbar noch mittelbar in Frage gestellt werden (6.1.2.5.2).

Bei der Betrachtung von Programmen mit publizistischer Relevanz, die nicht Rundfunk sind, gilt wieder Art. 30 Grundgesetz (6.1.3.1.1). Besonderes gilt, wenn der Nutzungsinhalt als „Presse“ erscheint (Rahmengesetzkompetenz des Bundes), was bei der Faksimilezeitung zu bejahen ist (6.1.3.1.2 und 6.1.3.1.3).

Bei Programmen ohne publizistische Relevanz wird unter dem Aspekt der Regelung der Wirtschaft (Artikel 74 Nr. 11 GG) eine Bundeskompetenz anzunehmen sein (6.1.3.2).

Abschnitt 6.2 behandelt die Nutzungsarten, die für die Nutzung von Breitbandverteilnetzen in Frage kommen. Neben die reine Informationsverteilung, wie sie typisch als Rundfunk vorkommt, tritt der Informationsabruf durch den Teilnehmer über den Rückkanal. Dieser erlaubt in Richtung vom Teilnehmer zur Zentrale außerdem verschiedene Dienste der Informationserfassung. Schließlich bietet sich ein (wechselseitiger) Dialog zwischen Teilnehmer und Zentrale an.

Das Kapitel 7 widmet sich der Koordination von Netz- und Nutzungsbereich. Nach der Darstellung der heutigen Kooperationsgremien (7.2) werden die zukünftigen Koordinierungsinstanzen in alternativen Ausprägungen diskutiert (7.3). Insbesondere im Falle eines Kanalmangels bedarf es einer gesetzlichen Regelung darüber, wer grundsätzlich als Nutzer von Breitbandverteilnetzen zuzulassen ist. Die Entscheidung im Einzelfall und die Zuteilung von Kapazitäten ist Aufgabe eines Gremiums (oder einer Behörde) mit zur Diskussion gestellten unterschiedlichen Organisationsformen.

Kapitel 8 schließt den Bericht ab und gibt einen Ausblick auf die von der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems vorgeschlagenen Pilotprojekte zur Errichtung und Nutzung von Breitbandverteilnetzen. Im einzelnen werden die Projektziele (8.1), die Versuchsbedingungen (8.2), das Angebot an Inhalten (8.3), wirtschaftliche Gesichtspunkte (8.4) und begleitende wissenschaftliche Untersuchungen behandelt (8.5).

2 Allgemeines

Der Arbeitskreis 3 der KtK mit der Bezeichnung „Organisationsmodelle und Rahmenbedingungen für künftige Telekommunikations-Systeme“ (kurz: Organisation) wurde auf der konstituierenden Sitzung der Kommission am 27./28. Februar 1974 eingesetzt.

2.1 Aufgabenstellung

Dem Arbeitskreis 3 war die Aufgabe gestellt worden, geeignete Träger und zweckmäßige Rahmenbedingungen für künftige Telekommunikationsnetze vorzuschlagen, und damit Antworten auf die Frage 5 des Berufungsschreibens der Bundesregierung vom 2. November 1973 zu geben:

„Durch wen und unter welchen Rahmenbedingungen sollen die verschiedenen technischen Einrichtungen für ein künftiges Kommunikationssystem jeweils geplant, errichtet und betrieben werden?“

2.2 Zusammensetzung und Arbeitsweise

Der Arbeitskreis setzte sich aus folgenden Mitgliedern zusammen (stimmberechtigte Mitglieder kursiv):

<i>Burmeister</i> , Hans-Werner	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
<i>Fuhr</i> , Ernst W., Dr.	Zweites Deutsches Fernsehen
<i>Glitz</i> , Peter, Dr.	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (bis Juni 1974)
<i>Göltz</i> , Karl-Friedrich	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
<i>Hirsch</i> , Burkhard, Dr., MdB	Freie Demokratische Partei (bis April 1975)
<i>Hoffie</i> , Klaus-Jürgen, MdB	Freie Demokratische Partei
<i>Hoffmann</i> , Hermann	Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft
<i>Jenke</i> , Manfred	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
<i>Kreile</i> , Reinhold, Dr., MdB	Christlich-Soziale Union
<i>Kruse</i> , Hans-Joachim, Senatsdirektor	Freie und Hansestadt Hamburg (bis März 1975)
<i>Lafontaine</i> , Oskar, Dipl.-Phys.	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (ab Oktober 1974)
<i>Lange</i> , Bernd-Peter, Prof. Dr.	Universität Osnabrück
<i>Langenbucher</i> , Wolfgang R., Prof. Dr.	Universität München

<i>Lerche, Peter, Prof. Dr.</i>	Universität München
<i>Meyn, Hermann, Dr.</i>	Deutscher Journalistenverband
<i>Scheffler, Hermann, MdB</i>	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
<i>Schreckenberger, Waldemar, Dr.</i>	Land Rheinland-Pfalz
<i>Stephan, Günther, Ministerialdirigent</i>	Deutscher Gewerkschaftsbund
<i>Weinberger, Bruno, Dr.</i>	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
<i>Witte, Eberhard, Prof. Dr.</i>	Universität München

Zum Vorsitzenden des Arbeitskreises 3 wählten die Mitglieder der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems auf der konstituierenden Sitzung Professor Dr. Eberhard Witte, zu seinem Stellvertreter Professor Dr. Peter Lerche.

An den Sitzungen des Arbeitskreises haben außer den Kommissionsmitgliedern externe Sachverständige und Vortragende sowie Mitglieder der Interministeriellen Arbeitsgruppe teilgenommen.

Zur Erledigung spezieller Aufträge bildete der Arbeitskreis Untergruppen, zu denen gleichfalls Sachverständige hinzugezogen wurden. Die Untergruppen standen unter der Federführung von Professor Dr. Witte, Professor Dr. Lerche, Professor Dr. Lange und Herrn Göltz.

Insgesamt wurden 12 Sitzungen des Arbeitskreises und 10 Sitzungen der Untergruppen abgehalten.

Als Sachverständige des Arbeitskreises und der Untergruppen wurden hinzugezogen:

Berg, Klaus, Dr.

Hessischer Rundfunk

Brepohl, Klaus, Dr.

Institut der Deutschen Wirtschaft

Ecklebe, Gunter, Dipl.-Kfm.

Dresdner Bank AG

Fleck, Werner, Leitender Ministerialrat

Land Rheinland-Pfalz

Forsthoff, Martin, Dr.

(Axel Springer Verlag AG)

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger

Güntsch, Fritz-Rudolf, Dr., Ministerialdirektor

Bundesministerium für Forschung und Technologie

Haist, Waldemar, Dipl.-Ing., Ministerialdirektor

Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Höfling, Heribert, Ministerialrat

Bundesministerium des Innern

Jochimsen, Ulrich

Land Hessen

Kanzow, Jürgen, Dipl.-Ing., Ministerialrat

Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Krath, Herbert, Dipl.-Ing., Ministerialrat
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Krebsbach, Ulrich, Dr.
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Kull, Edgar, Dr.
(Axel Springer Verlag AG)
Verband Deutscher Zeitschriftenverleger

Lange, Hans-Georg
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Lehr, Wolfgang
Hessischer Rundfunk

Lotz, Ernst Georg, Dr.
IBM Deutschland GmbH

Maußer, Erich, Dr., Ministerialdirigent
Freistaat Bayern

Muthesius, Thomas, Dr.
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Pajunk, Gerd
Siemens AG

Peters, Otto, Prof. Dr.
Deutsches Institut für Fernstudien

Ring, Oswald
Zweites Deutsches Fernsehen

Rinklef, Peter, Dipl.-Ing., Oberpostdirektor
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Röder, Helmut, Ing. (grad.)
IBM Deutschland GmbH

Stammler, Dieter, Dr., Oberregierungsrat
Bundesministerium für Forschung und Technologie

Thomas, Uwe, Dipl.-Phys.
Bundesministerium für Forschung und Technologie

Triesch, Günter
Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Filial- und Einzelhandels

Wiechert, Eckart, Oberpostdirektor
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Wien, Christa, Dipl.-Volksw.
Deutscher Gewerkschaftsbund

Wurster, Jürgen, Dr.
Deutsches Institut für Fernstudien

Zuber, Helmut, Dr.
Siemens AG

Bei der Abfassung des Berichts haben folgende Mitglieder der *Interministeriellen Arbeitsgruppe* mitgewirkt:

Spindler, Klaus, Dr.-Ing., Ministerialrat
Leiter der Arbeitsgruppe
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Müller-Using, Detlev, Dr. jur., Oberpostdirektor
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Nilges, Heinz, Dr. jur., Regierungsdirektor
Bundesministerium des Innern

Rave, Dieter, Dr. phil.
Bundesministerium für Forschung und Technologie

Titius, Jürgen, Dipl.-Volksw., Oberpostdirektor
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen

Geschäftsstelle,
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen:

Garcia, Claren de, Regina, Amtsinspektorin

Gruber, Marianne, Amtsinspektorin

Lawrenz, Hans-Werner, Ing. (grad.), Amtsrat

Der Arbeitskreis hat sich zunächst der Frage gewidmet, welche Träger und organisatorischen Alternativen für die Telekommunikation im internationalen Vergleich existieren. Eine Synopse zeigte, daß die in der Bundesrepublik Deutschland historisch gewachsene Trennung zwischen der Industrie als Hersteller nachrichtentechnischer Anlagen und der Deutschen Bundespost als Infrastrukturunternehmen zum Errichten und Betreiben von Netzen lediglich für europäische Verhältnisse typisch ist. In verschiedenen überseeischen Ländern sind engere Verflechtungen zwischen der Industrie und den jeweiligen Netzträgern vorzufinden. Andererseits sind dort die Institutionen der Post und des Fernmeldewesens weitgehend getrennt.

Der Arbeitskreis verschaffte sich sodann einen Überblick über das inländische Rundfunkrecht und Fernmelderecht, über die unter den Begriff „Rundfunk“ fallenden Telekommunikationsformen und über die Organisation von Telekommunikationssystemen des Auslands. Hierzu vergab die Kommission auf Initiative des Arbeitskreises eine vergleichende Studie an P. A. Management Services S. A., Fribourg (Schweiz).

Der Arbeitskreis hat festgestellt, daß die in der Bundesrepublik Deutschland geltende organisatorische Trennung von Industrie und Bundespost sowie die Verbindung des Postwesens mit dem Fernmeldewesen erhebliche Vorteile aufweisen.

Der Arbeitskreis hat das Schwergewicht seiner Arbeit auf die Trägerschaft und die Organisation von Verteilnetzen gelegt. Hier nämlich bietet sich ein Problemfeld an, das sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich noch in Entwicklung befindlich und damit weitgehend gestaltbar ist. Die im Aufbau befindlichen Gemeinschaftsantennenanlagen und die zur Diskussion gestellten Kabelfernsehnetze bedürfen einer ins einzelne gehenden organisatorischen Analyse. Deshalb legt der Arbeitskreis 3 einen Bericht zur Organisation von Breitbandverteilsnetzen vor.

3 Die gegenwärtige Situation und ihre Entstehung

3.1 Entstehung des Rundfunks

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind als breitbandige Telekommunikationsformen der UKW-Tonrundfunk und der Fernsehrundfunk bekannt. Um die derzeitige Situation, insbesondere unter dem Aspekt der organisatorischen und rechtlichen Probleme würdigen zu können, soll ein Rückblick auf die Entwicklung des Hörfunks gegeben werden. Denn der Fernsehfunk hat sich institutionell aus dem Hörfunk heraus entwickelt.

3.1.1 Hörfunk

3.1.1.1 *Die Entstehung des Hörfunks in der Weimarer Republik und seine Weiterentwicklung bis 1945*

Die Weimarer Reichsverfassung bestimmte, daß „das Reich die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens hat“. Unter Telegraphenanlagen wurden auch Funkanlagen verstanden. Demgemäß hat die Deutsche Reichspost bis 1945 Rundfunksendeanlagen errichtet und betrieben sowie Rundfunkempfangsanlagen genehmigt.

1923 verfügte der Reichspostminister, daß als Dienst der Deutschen Reichspost zunächst in beschränktem Umfang (Sender Berlin mit 100 km Reichweite im Umkreis) der Unterhaltungsrundfunk eröffnet wurde. In der folgenden Zeit wurden jeweils in Zuordnung zu den weiter entstehenden Sendern 9 Rundfunkbezirke in Deutschland gebildet.

Am Sitz jedes Senders wurden Rundfunkgesellschaften für die Programmgestaltung in der Rechtsform von Aktiengesellschaften (in Bayern eine GmbH) gegründet. Die meisten entstanden im Jahre 1924. Die Rundfunkgesellschaften fanden private und öffentliche Anteilseigner (Industrielle, Verleger, Großkaufleute, eine Stadt, sonstige Körperschaften wie Industrie- und Handelskammern, nicht aber die Deutsche Reichspost). Die Gesellschaften erhielten von der Deutschen Reichspost je nach ihrer Teilnehmerzahl 50 bis 60 % des Hörfunkgebührenaufkommens (die Gebühr betrug ab 1. April 1924 zwei Reichsmark monatlich), womit sie anfangs die Programm- und sonstige Unkosten nicht decken konnten; eine Kostendeckung oder ein Überschuß wurde erst mit steigenden Teilnehmerzahlen möglich (vgl. hierzu Magnus: Der Rundfunk in der Bundesrepublik und Westberlin, Frankfurt/M. 1955, S. 17; Bausch: Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik [1923—1933], Tübingen 1956, S. 14 ff. [19, 26, 30]; Eckner: Der Rundfunk als bundesstaatliches Problem, in: Jahrbuch des Postwesens 1964, S. 9 ff.; vgl. auch Kronjäger,

Pressler, Vogt: 50 Jahre Rundfunk aus der Sicht der Deutschen Fernmeldeverwaltung, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1973, S. 411 ff.).

1925 wurde von den Programmgesellschaften auf Initiative der Deutschen Reichspost eine Dachgesellschaft, der Reichsfunkverband e. V., später Reichsrundfunk GmbH gegründet, deren Geschäftsanteile sich zu 51 % in Händen der Deutschen Reichspost befanden. Der Postverwaltungsrat hatte dem unter der Voraussetzung zugestimmt, daß sich die Deutsche Reichspost und die Länder über deren Mitwirkung bei politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Nachrichten einigen würden. Die Einigung erfolgte 1926 durch Einrichtung von je einem Programm-Überwachungsausschuß pro Sendegesellschaft, der meistens aus einem Mitglied des Reiches und zwei Mitgliedern der zuständigen Landesregierung bestand und den Nachrichten- und Vortragsdienst daraufhin kontrollierte, ob er mit den Auflagen für die Programmgesellschaften in der Sendegenehmigung der Deutschen Reichspost übereinstimmte. Zu einer abschließenden Regelung der Zuständigkeit für das Programm ist es also nicht gekommen. Sowohl das Reich als auch die Länder beanspruchten ihre Zuständigkeit. Auch im Jahr 1932, als die noch in privater Hand befindlichen Anteile an der Reichsrundfunkgesellschaft auf Reich und Länder übertragen wurden, blieb diese Zuständigkeitsfrage offen.

1933 verstärkte sich der staatliche Einfluß auf die Programmgestaltung, weil die nationalsozialistische Regierung den Hörfunk als Propagandamittel benutzte. Zuständig war der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda. Die technische Seite des Rundfunks wurde nach wie vor von der Deutschen Reichspost wahrgenommen.

3.1.1.2 *Der Hörfunk nach 1945*

1945 wurden die Rundfunksender von den Besatzungsmächten beschlagnahmt und von ihnen betrieben. Die Zahl der deutschen Mitarbeiter wurde jedoch ständig vergrößert, schließlich beschränkten sich die Besatzungsmächte nur noch auf Kontrollen. In den drei westlichen Besatzungszonen wurden öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit dem Recht der Selbstverwaltung geschaffen, um die Unabhängigkeit des Hörfunks vom Staat zu sichern.

Den Rundfunkanstalten wurde das Rundfunk-Vermögen der Deutschen Reichspost und das Vermögen der Reichsrundfunk GmbH übereignet; dadurch wurden sie Eigentümer aller Studio- und Sendeeinrichtungen. Hierdurch wurde auch ihre Unabhängigkeit von der Post dokumentiert.

In den Jahren 1948/49 wurden die Zonenrundfunkanstalten nach Erlaß entsprechender Landesgesetze oder Militärregierungsverordnungen in Landesrundfunkanstalten, also in deutsche Hand, überführt.

Die Verabschiedung des Grundgesetzes hat an diesen Fakten nichts verändert. Es geht bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz

zwischen Bund und Ländern vom Prinzip der Länderzuständigkeit aus. Demgemäß haben die Länder durch Gesetz oder, wenn mehrere Länder zuständig sind, durch Staatsverträge die Organisation von Rundfunkanstalten geregelt. Aufgrund der Zuständigkeit für Deutschland und für auswärtige Angelegenheiten hat der Bund durch das Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960 die Anstalten „Deutschlandfunk“ und „Deutsche Welle“ errichtet.

3.1.2 **Fernsehfunk**

3.1.2.1 *Die Anfänge des Fernsehens*

Erstmals 1928 wurden in einer Demonstration der Deutschen Reichspost bewegte Bilder über Fernsprechleitungen übertragen. Doch dauerte es noch bis 1935, bis der Fernseh Rundfunk von der Deutschen Reichspost als Programmdienst in Berlin eingeführt wurde. Er versorgte über Fernsprechleitungen Prominentenhaushalte, über Breitbandkabel öffentliche Fernsehstellen (zusammen ca. 500 Bildschirme). 1938 wurde das Berliner Programm über Breitbandkabel nach Hamburg übermittelt, wo es aber nur öffentlichen Fernsehstellen und der Gauleitung der NSDAP zugänglich gemacht wurde. Von einem Massenkommunikationsmittel konnte also noch keine Rede sein, zumal die weitere Entwicklung der drahtgebundenen Fernseh-Übertragung durch den Krieg praktisch gestoppt wurde.

Organisatorisch interessant ist noch, daß die Entwicklungsaufgaben des Fernsehens zunächst beim Telegraphentechnischen Reichsamtsamt, seit 1928 beim Reichspostzentralamt und ab 1937 bei der Forschungsanstalt der Deutschen Reichspost lagen.

3.1.2.2 *Die Wiederaufnahme des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland*

Die sogenannte Hochfrequenztechnik war während des Krieges so weit fortentwickelt worden, daß nunmehr die funktechnische Verbreitung von Fernsehprogrammen möglich wurde. Am 19. September 1950 begann der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR) mit seinem Fernsehsender Hamburg die erste Fernsehversuchssendungsreihe der Nachkriegszeit, die bereits zwei Monate später zu einem regelmäßigen Versuchsprogramm ausgeweitet wurde. 1951 kam unregelmäßig auch der Fernsehsender Berlin hinzu. Am 25. Dezember 1952 setzte die regelmäßige tägliche Ausstrahlung eines Fernsehprogramms des NWDR ein (Erstes Programm). Die anderen Rundfunkanstalten folgten Zug um Zug nach. Am 1. Juni 1961 begannen die Landesrundfunkanstalten mit der Ausstrahlung eines bundesweiten 2. Programms über 29 Sender der Deutschen Bundespost, die laufend vermehrt wurden. Am 1. April 1963 übernahm das durch einen Staatsvertrag gegründete „Zweite Deutsche Fernsehen“ die Veranstaltung des 2. Programms. Bereits am 1. Oktober 1963 konnte

in Nordrhein-Westfalen ein vorläufiges drittes Programm des Westdeutschen Rundfunks empfangen werden, nachdem die Deutsche Bundespost dazu übergegangen war, am Standort der Sender des 2. Programms unter Mitbenutzung der Gebäude und Antennenträger dieser Sender auch solche für das 3. Programm zu errichten.

3.1.3 **Rechtsgrundlagen**

3.1.3.1 *Grundgesetz (GG)*

Nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet.

In der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird hieraus eine weitgezogene „Rundfunkfreiheit“ abgeleitet (dazu unten 6.1.2.4).

Nach Art. 73 Nr. 7 GG hat der Bund die ausschließliche Zuständigkeit über das Post- und Fernmeldewesen. Der Rundfunk als Ganzes gehört jedoch nicht zum Fernmeldewesen (BVerfGE 12, S. 226). Fernmeldewesen ist ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff. Der Rundfunk ist „Benutzer“ der Einrichtungen des Fernmeldewesens. Den Fernmeldeeinrichtungen kommen in dieser Beziehung somit nur untergeordnete, dienende Funktionen zu (BVerfGE 12, S. 226 f.). Die fernmeldetechnische Übertragung beginnt erst mit der Übermittlung der sendefertigen Ton- und Bildsignale vom Studio zum Sender. Folglich gehört die sogenannte Studiotechnik nicht zum Fernmeldewesen (über die aus dieser verfassungsrechtlichen Ausgangssituation zu ziehenden Folgerungen zur Kompetenzlage näher unten 6.1.2).

3.1.3.2 *Rundfunkgesetze*

Die Rundfunkgesetze sind im wesentlichen Organisationsgesetze für die Rundfunkanstalten. Sie befassen sich z. B. mit deren Rechtsform, deren Selbstverwaltungsrecht, Aufgaben und Sendegrundsätzen, Verlautbarungsrechten der Regierungen, ferner den Organen Rundfunkrat, Verwaltungsrat, teilweise Programmbeirat, Intendant, Haushaltsführung und der Rechtsaufsicht der zuständigen Regierungen. In Ergänzung der Bestimmungen der Rundfunkgesetze haben die Rundfunkräte der Anstalten Satzungen erlassen.

Die Rundfunkanstalten besitzen die Rechtsnatur öffentlich-rechtlicher Anstalten. Das gilt auch für die Bundesrundfunkanstalten und für die durch Staatsvertrag von allen Ländern gemeinsam errichtete Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“ (vgl. zu deren Verfassungsmäßigkeit BVerwGE 22, S. 299 ff.). Durch Bundesgesetz wurden mit spezieller Aufgabenstellung die Rundfunkanstalten „Deutsche Welle“ und „Deutschlandfunk“ errichtet.

Eine gewisse Ausnahmestellung nimmt das Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland ein, das eine Reihe

von Möglichkeiten für die Veranstaltung von Rundfunksendungen vorsieht. Neben dem Saarländischen Rundfunk kommen nach diesem Gesetz noch sonstige Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts in Betracht, soweit der Saarländische Rundfunk derartige Aufgaben nicht erfüllen kann (§ 37). In § 38 werden auch private Veranstalter von Rundfunksendungen unter der Voraussetzung zugelassen, daß sie eine Konzession der Landesregierung erhalten. Die damit verbundenen verfassungsrechtlichen Fragen werden z. Z. vom Bundesverfassungsgericht auf einen Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes geprüft. Ebenso liegt dem Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde der Freien Rundfunk AG (Saarbrücken) vor, in der die Untätigkeit der Saarländischen Landesregierung, einen privaten Rundfunkveranstalter zuzulassen, als mit Art. 5 GG unvereinbar gerügt wird. Zu den Rechtsfragen des „Rundfunkmonopols“ vgl. unten 6.1.2.2.1.

3.1.3.3 *Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens*

Dieser Staatsvertrag in der Neufassung vom 5. Dezember 1974 ist die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Grund- und Fernsehgebühren vom Rundfunkteilnehmer. Er enthält Vorschriften über die Begriffsbestimmung des Rundfunks, über Beginn und Ende der Gebührenpflicht, Befreiungsbestimmungen (vornehmlich aus sozialen Gründen), Beitreibungsvorschriften und Ordnungswidrigkeitsbestimmungen.

Die Regelung der Höhe der Rundfunkgebühr ist einem weiteren Staatsvertrag vorbehalten (z. Z. 3 DM Grund- und 7,50 DM Fernsehgebühr).

Die Länder haben Zustimmungs- und Ausführungsgesetze zum Gebührenvertrag sowie Verordnungen über die Befreiung von der Rundfunkgebühr erlassen.

Der Gebührenstaatsvertrag war eine Folge des Bundesverwaltungsgerichtsurteils vom 15. März 1968 (BVerwGE 29, S. 214 ff.), das eine jahrzehntelange Streitfrage zwischen der Deutschen Bundespost und den Ländern beendete. Es entschied, daß die Rundfunkgebühren nicht Verleihungsgebühren für die Genehmigung der technischen Empfangsmöglichkeit durch die Rundfunkapparate seien, sondern Anstaltsnutzungsgebühren, die den Programmherstellern zuständen.

Nach Absicht der Länder besitzt die in dem Gebührenstaatsvertrag vom 5. Dezember 1974 enthaltene Definition des Rundfunkbegriffs allgemeine (also nicht nur auf das Gebührenwesen bezogene) Geltung. (Über die daraus erwachsende Problematik vgl. unten 6.1.2.4.)

Art. 1 des Gebührenstaatsvertrages lautet:

Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller

Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.

3.2 Entstehung von Breitbandverteilnetzen

Während im vorstehenden die Inhalte (Rundfunk als Hörfunk und Fernsehen) dargestellt wurden, die auf den technischen Netzen verbreitet werden, soll im folgenden ein Überblick über die Netze gegeben werden, auf denen die Informationsinhalte verteilt werden. Auch hier wieder empfiehlt es sich, auf das Tonrundfunknetz zurückzugreifen. Da sich das Breitbandleitungsnetz für den Fernseh Rundfunk aus dem Tonrundfunknetz entwickelt hat, ist die derzeitige Situation aus der historischen Herleitung am deutlichsten zu verstehen.

3.2.1 Organisation des Rundfunknetzes

Wie soeben dargelegt, existiert zur Zeit nur der Rundfunk als Telekommunikationsform in Breitbandverteilnetzen. Bevor die von den Rundfunkanstalten verbreiteten Programme von der Allgemeinheit empfangen werden können, werden sie — der Öffentlichkeit nicht zugänglich — über die Rundfunkleitungsnetze geleitet.¹⁾ Da dies unter organisatorischem Aspekt beachtenswert ist, sollen die bestehenden Rundfunknetze kurz erörtert werden:

3.2.1.1 Tonrundfunknetz

Dem überregionalen und internationalen Programmaustausch dient das von der Deutschen Bundespost errichtete und betriebene *Sternnetz* mit der Schaltzentrale in Frankfurt am Main, das die Rundfunkanstalten mit Ton- und Meldeleitungen in beiderseitiger Richtung über den Sternpunkt miteinander verbindet. Die Steuerung dieser posteigenen Schaltzentrale nimmt der beim Hessischen Rundfunk installierte, primär für die Programmkoordination bestimmte Großrechner der ARD wahr.

Vergleichbar ist das für das Regionalprogramm bestimmte Netz zwischen den Landesstudios und der einzelnen Anstalt organisiert, die insoweit selbst den Mittelpunkt bildet.

Schließlich sind die Modulationsleitungen von den Anstalten zu den verschiedenen Sendern zu erwähnen, die die letzte Verbindung vor der eigentlichen Ausstrahlung darstellen. Die einzelnen Sender versorgen dann ein bestimmtes Gebiet mit dem Hörfunkprogramm, dessen Größe von den physikalischen Ausbreitungsbedingungen der verwendeten Frequenz (Mittelwelle oder UKW) abhängt. Eine hohen Qualitätsansprüchen (Stereo, High Fidelity) genügende Breitbandabstrahlung existiert nur bei den UKW-Sendern, weil die Kurz-, Mittel- und Langwellensender nur schmalbandige Hörfunkübertragung gestatten.

¹⁾ Siehe Anlageband 3, Bestehende Fernmeldedienste, Abschnitte IV. 3.1 und IV. 3.2

3.2.1.2 *Fernsehrundfunknetz*

Hier sind die Netzstrukturen gleichgeartet wie beim Tonrundfunk, weil auch hier ein Programmaustausch zwischen den Rundfunkanstalten (Gemeinschaftsprogramm der ARD) oder den Landesstudios (ZDF) sowie eine Programmverteilung vom „ARD-Stern“ in Frankfurt am Main stattfindet. Das gesamte Fernsehleitungsnetz ebenso wie die zentrale Schaltstelle sind gleichfalls von der Deutschen Bundespost errichtet worden. Die Zuführungsleitungen verlaufen von den Rundfunkanstalten zum Sternpunkt, damit jede Anstalt ihren Anteil am ARD-Programm liefern kann.

Die Verteilungen münden in Schaltstellen der Deutschen Bundespost am Sitz der Rundfunkanstalten. Sie werden dort durchgeschaltet auf das Modulationsleitungsnetz, über das die Sender mit Bild und Ton gespeist werden. Anzumerken ist, daß für alle 3 Programme entsprechend ihrer differierenden Aufgabenstellung (1. Programm: Gemeinschafts- und Regionalprogramm; 2. Programm: überregionales Programm; 3. Programm: Regionalprogramm unter Zusammenarbeit einzelner Anstalten) getrennte Leitungsnetze existieren.

Darüber hinaus besteht für den westeuropäischen Programmaustausch (Eurovision) ein internationales Fernsehleitungsnetz, das von der Europäischen Rundfunk Union (EBU) in Brüssel beschaltet wird. Die großflächige Fernsehversorgung des Bundesgebietes nehmen die im VHF-Bereich (Very High Frequency, Bereich I um 50 MHz, Bereich III um 200 MHz) und heute überwiegend im UHF-Bereich (Ultra High Frequency, Bereich IV und V von 470—790 MHz) arbeitenden Grundnetzsender wahr. Von diesen leistungsstarken Grundnetzsendern sind ca. 90 pro Fernsehprogramm vorhanden, die vor allem für das 2. und 3. Programm einen gemeinsamen Standort haben. Die Versorgung der verbleibenden zahlreichen Lücken, abhängig von den jeweiligen topographischen Verhältnissen, ist Aufgabe der Fernsehfüllsender. Die Grundnetzsender werden über die bereits erwähnten Modulationsleitungen angesteuert, während die Füllsender aus dem Rundstrahlungsfeld der Grundnetzsender gespeist werden. Die Füllsender arbeiten in den gleichen Fernsehfrequenzbereichen wie die Grundnetzsender; infolge ihrer geringen Strahlungsleistung können allerdings dieselben Frequenzen ohne Störwirkungen an verschiedenen Orten wiederverwendet werden. Bislang sind über 1 000 derartige Füllsender pro Fernsehprogramm in Betrieb.

3.2.1.3 *Rundfunkempfang*

Die Sendeantennen der Rundfunksender strahlen die Rundfunksignale normalerweise in Rundstrahlung ab, um auf diese Weise eine möglichst große Fläche zu versorgen. Die Teilnahme des Bürgers am Hör- und Fernsehrundfunk ist wegen der Informationsfreiheit heute selbstverständlich, schutzwürdig und rechtlich anerkannt. Diese Tatsache leitet zur Empfangsseite des Rundfunks über.

Rundfunkempfangsanlagen bestehen aus einer unübersehbaren Anzahl von Einzel- und Gemeinschaftsantennenanlagen sowie aus den mit ihnen verbundenen Rundfunkgeräten.

Im Rahmen dieses Berichts interessiert die Zahl der in der Bundesrepublik vorhandenen Gemeinschaftsantennenanlagen, über die keine umfassende Statistik vorliegt. Nach einer Statistik der Deutschen Bundespost gibt es Mitte 1975 ca. 5 500 Anlagen mit einer Kapazität von mehr als 100 Anschlüssen. Davon haben 90 Großgemeinschaftsantennenanlagen eine Kapazität von mehr als 1 000 Wohneinheiten, etwa 230 Anlagen eine solche für 500 bis 1 000 Wohneinheiten sowie rd. 5 200 Anlagen eine für 100 bis 500 Wohneinheiten. Tabelle 1 ist vom Deutschen Städtetag nach vorläufigen Ermittlungen erstellt worden und enthält die Angaben über 50 Anlagen mit über 1 000 angeschlossenen Wohneinheiten.

Die Rundfunkempfangsseite ist ebenso wie die Sendeseite zum Fernmeldewesen zu rechnen. Das Errichten und Betreiben von Empfangsanlagen hat die Deutsche Bundespost von jeher privater Initiative überlassen; einen gewissen Wandlungsprozeß hat lediglich die fernmelderechtliche Genehmigung für die Anlagen durchgemacht. Handelte es sich früher um Einzelgenehmigungen der Deutschen Bundespost, die in den Auflagen u. a. die Verpflichtung der Teilnehmer enthielten, Rundfunkgebühren an die Deutsche Bundespost zu zahlen, so gilt seit dem 11. Dezember 1970 eine „Allgemeine Ton- und Fernseh Rundfunkgenehmigung“ mit insbesondere technischen Auflagen. Wenn ein einzelner den Auflagen zuwiderhandelt, kann die allgemeine Genehmigung ihm gegenüber widerrufen werden. Diese Vereinfachung hängt mit dem oben (3.1.3.3) geschilderten „Gläubigerwechsel“ bezüglich der Rundfunkgebühr zusammen, der die Rundfunkanstalten als Anspruchsberechtigte der Rundfunkgebühren ausweist.

Ortsfeste Einzelantennenanlagen und Gemeinschaftsantennenanlagen ohne aktive elektronische Bauelemente sind ebenfalls allgemein genehmigt.

Für ortsfeste Gemeinschaftsantennenanlagen jeder Größe, die mit aktiven elektronischen Bauelementen ausgestattet sind, wurde ab 1. April 1975 ein neues Einzelgenehmigungsverfahren eingeführt (Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen Nr. 103/1974). Da das FAG bis jetzt noch keine Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung dieser Art enthält, mußte die Form einer bloßen Verwaltungsvorschrift gewählt werden. Auf diese Bestimmungen ist unten (3.2.4) einzugehen.

Tabelle 1: Umfrageergebnis des Deutschen Städtetages zur Verbreitung von Gemeinschaftsantennenanlagen (GA)*
Stand Mai 1975

Gemeinde	Anzahl der GA 1)	Versorgte WE 8)		Kabelnetz		vorgesehen für:		Kosten für Netz und Kopfstation je WE 8)	Anschlußgebühr je WE 8)	Monatliche Gebühr je WE 8)	Ersteller/Betreiber	Anschluß von Altbauten vorhanden
		vorhanden	geplant	vorhanden km	geplant km	Kabelfernsehen	eigene Programme geplant					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Hamburg	ca. 1	3 131	—	—	—	ja	nein	—	—	1,50 DM	Deutsche Bundespost	nein
Köln	6	16 100	—	—	—	—	nein	—	70,— bis 150,— DM	2,— bis 3,— DM je Steckdose	private Fa.	ja
Frankfurt	ca. 7	—	—	—	—	—	nein	—	—	—	private Fa.	ja
Dortmund	1	2 200	—	1,3	2,5	ja	nein	50,— bis 200,— DM	keine	3,— DM	private Fa.	ja
Bremen	5	36 000 ²⁾	—	120 ²⁾	—	ja, zum Teil	ja	—	keine	2,95 DM	private Fa.	—
Nürnberg	1	2 200	—	—	—	ja	ja	—	—	1,50 DM	Deutsche Bundespost	ja
Hannover	1	1 200	—	1,2—1,5 ²⁾	—	—	—	150,— bis 200,— DM je Steckdose	keine	1,— DM je Steckdose	private Fa.	nein
Gelsenkirchen	1	1 500	2 500	4	—	nein	nein	—	ja	0,75 DM je Steckdose	private Fa.	nein
Bonn	ca. 1	5 500	—	—	—	—	—	—	—	—	private Fa.	—

* Anmerkungen siehe Seite 20.

noch Tabelle 1: Umfrageergebnis des Deutschen Städtetages zur Verbreitung von GA — Stand Mai 1975 —

Gemeinde	Anzahl der GA 1)	Versorgte WE 8)		Kabelnetz		vorgesehen für:		Kosten für Netz und Kopfstation je WE 8)	Anschlußgebühr je WE 8)	Monatliche Gebühr je WE 8)	Ersteller/Betreiber	Anschluß von Altbauten vorhanden
		vorhanden	geplant	vorhanden km	geplant km	Kabelfernsehen	eigene Programme geplant					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Münster	2	2 200	—	—	—	ja	nein	—	—	1,35 — 1,52 DM je Steckdose	private Fa.	ja
Hagen	1	2 000	—	—	—	—	nein	—	—	2,70 DM je Steckdose	private Fa.	nein
Ludwigshafen	1	2 700	—	11,3	12,8	ja	ja	—	—	4,— DM pro Jahr	private Fa.	nein
Bremerhaven	1	770	1 000	—	—	—	—	—	—	—	private Fa.	nein
Darmstadt	1	—	1 500 bis 1 700	—	2,5	—	—	—	—	—	private Fa.	nein
Heidelberg	1	500	3 750	—	—	—	—	—	—	2,50 DM	private Fa.	nein
Würzburg	1	700	7 000	—	—	ja	ja	—	300,— DM	1. Steckdose 5,30 DM	private Fa.	nein
Kaiserslautern	1	1 070	—	6	—	ja	nein	196,— DM	185,— DM	—	private Fa.	nein
Pforzheim	1	800	1 630	40	—	ja	nein	—	ja	1,— DM je Steckdose	private Fa.	nein
Marl	2 ⁴⁾	3 235	—	—	—	nein	nein	—	keine	ja	private Fa.	ja

noch Tabelle 1: Umfrageergebnis des Deutschen Städtetages zur Verbreitung von GA — Stand Mai 1975 —

Gemeinde	Anzahl der GA 1)	Versorgte WE 8)		Kabelnetz		vorgesehen für:		Kosten für Netz und Kopfstation je WE 8)	Anschlußgebühr WE 8)	Monatliche Gebühr je WE 8)	Ersteller/Betreiber	Anschluß von Altbauten vorhanden
		vorhanden	geplant	vorhanden km	geplant km	Kabelfernsehen	eigene Programme geplant					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Villingen-Schwenningen	2	—	2 495	7	26	ja	nein	—	282,80DM für Zweitanschluß 48,— DM	1,70 DM	private Fa.	nein
Tübingen	1	1 930	3 650	13,4	16,5	nein	nein	ca. 100,— DM	keine	1,— DM je Steckdose	private Fa.	nein
Schweinfurt	1	510	5 000	13,5	—	ja	—	350,— bis 500,— DM	keine	3,85 DM je 2 Steckdosen	Stadtwerke	nein
Rosenheim	1	200	3 500	9	—	ja	ja	170,— DM	—	3,— DM je 2 Steckdosen; weitere —,50 DM	Stadtwerke	ja
Heidenheim	1	1 800	—	—	—	nein	nein	—	5) 133,50 DM	1,50 DM	private Fa.	nein
Nürtingen	1	1 437	—	25	—	ja	nein	—	110,— DM	1,70 DM 2. Steckdose: —,50 DM	private Fa./Stadt	nein
Donauwörth	1	200	ca. 5 000	6	—	—	—	—	—	—	private Fa.	nein
Neustadt bei Coburg	1	250	5 000	5	45	ja	ja	—	—	4,50 DM	Stadtwerke	ja

noch Tabelle 1: Umfrageergebnis des Deutschen Städtetages zur Verbreitung von GA — Stand Mai 1975 —

Gemeinde	Anzahl der GA ¹⁾	Versorgte WE ⁸⁾		Kabelnetz		vorgesehen für:		Kosten für Netz und Kopfstation je WE ⁸⁾	Anschlußgebühr je WE ⁸⁾	Monatliche Gebühr je WE ⁸⁾	Ersteller/Betreiber	Anschluß von Altbauten vorhanden
		vorhanden	geplant	vorhanden	geplant	Kabelfernsehen	eigene Programme geplant					
	1	2	3	4	5	6	7	DM	DM	DM	11	12
Landsberg a. L.	1	300	1 200	3	6	ja	nein	—	ja ⁶⁾	2,50 DM für 1 Steckdose	private Fa.	ja
Dorsten/Wulfen	1	2 500	30 000	—	—	ja	ja	—	102,— DM	1,56 DM	Entwicklungsgesellschaft/Stadt	nein
Spaichingen	1	ca. 800	1 600	—	—	ja	nein	—	498,— DM ⁷⁾	1,80 DM	private Fa.	ja
Traunstein	1	250	—	8	60	ja	ja	—	300,— DM	3,— DM	Stadtwerke	ja
Immenstadt i. A.	1	465	—	2,9	6,5	ja	nein	—	373,— DM	1,30 DM	private Fa.	ja

¹⁾ Anzahl der GA, die bereits betrieben werden und gegenwärtig oder in der geplanten Endstufe 1 000 und mehr WE ⁸⁾ versorgen. Kleinere Anlagen wurden in der Umfrage nicht berücksichtigt.

²⁾ Einschließlich mehrerer Kleinanlagen.

³⁾ Für Mietwohnung; bei Einfamilienhaus: 598,89 DM; bei Zweifamilienhaus: 873,57 DM (einschließlich Wartung für die ersten 10 Jahre).

⁴⁾ Es handelt sich gegenwärtig um 5 Anlagen, die zu 2 Anlagen zusammengefaßt werden sollen.

⁵⁾ Für Wohnung im Wohnblock; für Wohngebäude mit 1 Wohnung: 344,— DM; für jede weitere Wohnung: 66,50 DM.

⁶⁾ Bei Einfamilienhäusern: 199,— DM.

⁷⁾ 100,— DM für jede weitere Anschlußdose.

⁸⁾ WE = Wohneinheit.

3.2.2 **Rechtsgrundlagen**

3.2.2.1 *Fernmeldeanlagenengesetz (FAG)*

Die §§ 1 bis 3 des FAG haben folgenden Wortlaut:

§ 1

(1) Das Recht, Fernmeldeanlagen, nämlich Telegraphenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten, Fernsprechanlagen und Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, steht ausschließlich dem Reiche (heute Bund) zu. Funkanlagen sind elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann.

(2) Das in Absatz 1 bezeichnete Recht übt der Reichspostminister (heute Bundespostminister) aus; für Anlagen, die zur Verteidigung des Reichs (heute Bund) bestimmt sind, übt es der Reichswehrminister (heute Verteidigungsminister) aus.

§ 2

(1) Die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb einzelner Fernmeldeanlagen kann verliehen werden. Die Verleihung kann für bestimmte Strecken oder Bezirke erteilt werden.

(2) Die Verleihung sowie die Festsetzung der Bedingungen der Verleihung stehen dem Reichspostminister (heute Bundespostminister) oder den von ihm hierzu ermächtigten Behörden zu. Sie muß für Fernmeldeanlagen, die von Elektrizitätsunternehmungen zur öffentlichen Versorgung mit Licht und Kraft, die der allgemeinen Versorgung von Gemeinden oder größerer Gebietsteile zu dienen bestimmt sind, zum Zwecke ihres Betriebs verwendet werden sollen, erteilt werden, soweit nicht Betriebsinteressen der Deutschen Reichspost (heute Deutsche Bundespost) entgegenstehen; dies gilt nicht für Funkanlagen.

§ 3

(1) Ohne Verleihung (§ 2) können errichtet und betrieben werden (genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen):

1. Fernmeldeanlagen, welche ausschließlich dem inneren Dienste von Behörden der Länder, der Gemeinden oder Gemeindeverbände sowie von Deichkorporationen, Sied- und Entwässerungsverbänden gewidmet sind;
2. Fernmeldeanlagen, welche von Transportanstalten auf ihren Linien ausschließlich zu Zwecken ihres Betriebs oder für die Vermittlung von Nachrichten innerhalb der bisherigen Grenzen benutzt werden;
3. Fernmeldeanlagen
 - a) innerhalb der Grenzen eines Grundstücks,
 - b) zwischen mehreren einem Besitzer gehörigen oder zu einem Betriebe vereinigten Grundstücken, deren keines von dem

anderen über 25 km in der Luftlinie entfernt ist, wenn diese Anlagen ausschließlich für den der Benutzung der Grundstücke entsprechenden unentgeltlichen Verkehr bestimmt sind.

(2) Die Vorschriften des Abs. 1 gelten nicht für Funkanlagen.

(3) Für die Frage, ob die Voraussetzungen des Abs. 1 vorliegen, ist der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten gegeben.

Das ausschließliche Recht des Bundes, Funkanlagen zu errichten und zu betreiben oder diese Befugnis zu verleihen (§§ 1, 2 FAG), bedeutet bei der Rundfunktechnik eine aktive Mitgestaltung und Verantwortung der Deutschen Bundespost. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, gibt es keinen Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung, doch muß die Deutsche Bundespost bei der Bearbeitung eines Antrages ihr Ermessen gleichmäßig ausüben (BVerwGE 28, S. 278 ff.). Sie kann technische Auflagen verfügen und Gebühren verlangen. Eine Verweigerung der Genehmigung oder einzelne Auflagen können vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. Über den Grad der Bindung des Ermessens bestehen unterschiedliche Auffassungen zwischen den Beteiligten. So wird z. B. die Ansicht vertreten, daß die Genehmigung erteilt werden muß, solange dem nicht sich aus dem Gesetz ergebende, vom Genehmigungszweck gedeckte öffentliche Interessen entgegenstehen. Auch Auflagen und Bedingungen sollen nur in diesem Rahmen zulässig sein.

Kabelnetze, die keine Funkanlagen im Sinne des Gesetzes sind, werden als private Fernmeldeanlagen behandelt mit der Folge, daß sie gemäß § 3 FAG von Gemeinden, anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts und von Verkehrsunternehmen für Zwecke des inneren Dienstes genehmigungsfrei betrieben werden können.

Wenn die Hörfunksender der Landesrundfunkanstalten und die Sender des Ersten Fernsehprogramms heute mit Genehmigung der Deutschen Bundespost von den Landesrundfunkanstalten betrieben werden, während sich die Deutsche Bundespost auf den Betrieb der Hörfunksender der Deutschen Welle und des Deutschlandfunks sowie der Sender des Zweiten und Dritten Fernsehprogramms beschränkt, so steht diese Verhaltensweise in Einklang mit den Möglichkeiten, die das FAG vorsieht. Sie entspricht der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 12, S. 239 f.) empfohlenen Beibehaltung des status quo (Stand 1961).

3.2.2.2 Fernmeldeordnung (FO)

Die FO regelt die Hör- und Fernsehgrundfunkverbreitung benutzungsrechtlich. Maßgebend sind insbesondere der § 46 für das Ton- und das Fernsehleitungsnetz und der § 49 für die Ton- und Fernsehsender. Die Ton-, Fernseh- und Meldestromwege (-leitungen) können zu unterschiedlichen Gebühren dauernd oder für kurze Zeit überlassen werden. Rundfunksendeanlagen werden, abgesehen von Kurzwellensendern, nur dauernd überlassen, wobei die Höhe der Gebühren von der Art (Mittelwellen-, UKW-, Fernsehsender) und der Leistung der Sen-

der abhängig gemacht wird. Die Bundesrundfunkanstalten gelten die Leistungen der Deutschen Bundespost hinsichtlich der Sender nach der FO ab.

3.2.2.3 *Vereinbarung über die Leistungsbeziehungen zwischen den Rundfunkanstalten und der Deutschen Bundespost hinsichtlich der technischen Leistungen (VTL)*

Die Leistungsbeziehungen zwischen den Rundfunkanstalten und der Deutschen Bundespost sind nicht durch Rechtsverordnungen des Bundes, sondern — gemäß § 43 Abs. 4 und § 49 Abs. 1 FO — durch Vereinbarung zwischen der Deutschen Bundespost und den Rundfunkanstalten festgelegt worden.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Fernsehurteil bestätigt, daß für die Zusammenarbeit zwischen Bundespost und Rundfunkanstalten bei der technischen Rundfunkversorgung der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens gilt. Es bestand daher Einvernehmen zwischen der Deutschen Bundespost, den Ländern und den Rundfunkanstalten, daß die Leistungsbeziehungen zwischen der Bundespost und den Rundfunkanstalten bei der technischen Rundfunkversorgung in einer zwischen Bundespost und Rundfunkanstalten abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung geregelt werden sollten.

Wesentlicher Inhalt der VTL sind die Beschreibung der von der Deutschen Bundespost zu erbringenden technischen Leistungen für Rundfunkzwecke und die Entgelte für die erbrachten Leistungen. Die Höhe der Entgelte für die dauernd überlassenen Sender und Leitungen sowie für die Hoheitsaufgaben (z. B. Frequenzverwaltung, Funkstörungsmeßdienst) richtet sich nach der Leistungs- und Kostenrechnung der Deutschen Bundespost. Damit sind frühere Regelungen (Einbehaltung von 1,35 bzw. 1,40 DM pro Rundfunkteilnehmer aus dem Inkasso der Rundfunkgebühren durch die Deutsche Bundespost) abgelöst worden.

3.2.3 **Gründe für den Bau von Breitbandverteilnetzen**

Die Verteilung von breitbandigen Rundfunkprogrammen (bis heute UKW- und Fernseh Rundfunk) erfolgte bisher ausschließlich über den Äther, d. h. von den Sendern unmittelbar zu den einzelnen Empfangsantennen. Seit mehreren Jahren entwickeln sich Gemeinschaftsantennenanlagen, die innerhalb größerer Wohngebiete Kabelverteilnetze darstellen. Ausgehend von der Gemeinschaftsantenne werden die Rundfunkprogramme bis zum Einzelnen ins Zimmer geleitet. Dadurch entstehen technische Voraussetzungen für die Entwicklung eines Kabelfernsehens. Es gibt verschiedene Ursachen für den Bau von Gemeinschaftsantennenanlagen, die hier in nicht bewerteter Reihenfolge aufgeführt werden sollen: ¹⁾

¹⁾ Anlageband 5, Abschnitt 1.2.3

3.2.3.1 *Versorgung*

Häufig lassen sich noch nicht versorgte Gebiete, z. B. topographisch ungünstig gelegene Ortschaften, nur mit größerem Antennenaufwand an das Rundfunknetz anschließen. Eine sinnvolle Lösung besteht dann in einer Kabelverbindung zwischen der Antenne und den Häusern.

3.2.3.2 *Kostenvorteile*

Der Anschluß an eine Gemeinschaftsantennenanlage ist häufig kostengünstiger als die Errichtung einer Einzelantenne. Dies gilt hauptsächlich für Neubaugebiete, in denen auch andere Versorgungsleitungen gleichzeitig verlegt werden.

3.2.3.3 *Städtebauliche Gesichtspunkte*

Städtebauliche Gesichtspunkte erfordern das Verschwinden häßlicher Antennenwälder.

3.2.3.4 *Programmvermehrung*

Die höherwertige Antenne ermöglicht ein vermehrtes Programmangebot. Beispielsweise kann man mit ihr benachbarte inländische (Regional- oder dritte Programme) oder ausländische Programme empfangen; dies gilt auch für DDR-Programme.

3.2.3.5 *Wegfall von Abschattungen*

Kabelanlagen lösen die von Hochhäusern oder sonstigen hohen Bauwerken ausgehenden Abschattungsprobleme. Die Übernahme der Kosten für die Beseitigung von Abschattungsschäden stellt ein akutes Problem dar, das dringend einer Regelung bedarf.

3.2.4 **Breitbandverteilstetze unter organisatorischem Aspekt**

Aus den vorangegangenen Kapiteln wurde ersichtlich, daß die Verteilung von Telekommunikationsformen in Breitbandnetzen sowohl über den Äther als auch über Kabelverbindungen möglich ist. Durch fortschreitende Errichtung von Breitbandkabelnetzen wird diese Form der Verteilung von Telekommunikationsformen in Breitbandnetzen immer bedeutender und wirft organisatorische und rechtliche Fragen auf. Deshalb konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Verteilung von Telekommunikationsformen in kabelgebundenen Breitbandnetzen.

3.2.4.1 *Art der Netze*

Als Breitbandverteilstetze zur Versorgung bestimmter Flächen können auch Gemeinschaftsantennenanlagen (GA) angesehen werden. Die Industrie unterscheidet Gemeinschaftsantennenanlagen und Großgemeinschaftsantennenanlagen; der Begriff Großgemeinschaftsantennenanlagen ist für technisch höherwertige Anlagen gebräuchlich, die wegen ihrer Größe mehrere hintereinanderliegende Breitbandverstärker bzw. Abzweigverstärker benötigen.

Breitbandverteilnetze (Gemeinschafts- oder Großgemeinschaftsantennenanlagen) können zusätzlich genutzt werden, und zwar ohne technische Einrichtungen zur Einspeisung weiterer Rundfunkprogramme und mit solchen Einrichtungen (Kabelfernsehanlagen). Das Errichten und Betreiben von Gemeinschaftsantennenanlagen mit elektronischen Bauelementen bedarf der Genehmigung der Deutschen Bundespost (§ 2 Abs. 1 der Anlage zur Verfügung Nr. 536/74, Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen Nr. 103 vom 11. Juli 1974). Die Verfügung Nr. 536/74 ist eine Verwaltungsvorschrift, die im wesentlichen die von den Dienststellen der Deutschen Bundespost zu prüfenden Voraussetzungen für die fernmelderechtliche Genehmigung bestimmter Gemeinschaftsantennenanlagen zum Inhalt hat. Sie dient damit einer gleichmäßigen Handhabung des der Deutschen Bundespost durch § 2 FAG eingeräumten Ermessens, die Errichtung und den Betrieb von Fernmeldeanlagen zu regeln. Kabelfernsehanlagen unterscheiden sich von GA durch die zusätzliche Nutzung, die in der Verbreitung am Ort nicht drahtlos empfangbarer Rundfunkprogramme besteht. Diese verschiedenartige Nutzung führt zu organisatorischen Konsequenzen:

3.2.4.1.1 Dadurch, daß in eine Kabelfernsehanlage zusätzliche Rundfunkprogramme (z. B. Lokalprogramme) eingespeist werden oder sie dafür vorgesehen ist, hebt sich die Kabelfernsehzentrale prinzipiell von der GA-Zentralstelle (bestehend aus Empfangsantennen und Kopfstelle) ab. Beispielsweise kann die Kabelfernsehzentrale mit einem Studio verbunden sein. Insbesondere tauchen aber die Probleme auf, die sich aus der Rundfunkdefinition und -kompetenz, der Trennung von Veranstaltung und Netz und der Zulassung der Veranstalter zum Netz ergeben. Wegen der Rundfunkhoheit der Länder weicht das Verfahren zur Erlangung einer fernmelderechtlichen Genehmigung für Kabelfernsehanlagen von dem für GA ab:

- Nach § 1 Abs. 7 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 der Anlage zu den Bestimmungen über Gemeinschaftsantennenanlagen mit aktiven elektronischen Bauelementen hat der Antragsteller einen besonderen Antrag auf zusätzliche Nutzung der GA bei der Deutschen Bundespost zu stellen.
- Sollen zusätzliche Rundfunkprogramme in der GA verbreitet werden, so ist vor Erteilung der Genehmigung zur zusätzlichen Nutzung von der zuständigen Staats- oder Senatskanzlei des betreffenden Bundeslandes eine Rundfunkkonzession beizubringen (§ 7 Abs. 2 a. a. O.). Ein privater Veranstalter könnte eine derartige Konzession nach derzeitigem Landesrecht allenfalls im Saarland erhalten. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß das saarländische Rundfunkgesetz insoweit zur Zeit dem Bundesverfassungsgericht zwecks Überprüfung der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz vorliegt.

— Bei Zweifeln, ob die geplante zusätzliche Nutzung Rundfunk ist, wird nach § 7 Abs. 3 a. a. O. von der Deutschen Bundespost eine „Unbedenklichkeitsbescheinigung“ der Staats- oder Senatskanzlei verlangt.

3.2.4.1.2 War soeben von Netzen mit einer Verteilrichtung die Rede, so lassen sich auch Kabelfernsehnetze mit Rückkanälen denken. Der Rückkanal vom Teilnehmer zur Zentrale ist die Grundvoraussetzung weiterer Telekommunikationsformen (Sammeln durch Zentrale, Verteilen nach Anforderung, Dialog mit Zentrale). Es besteht die Möglichkeit, daß der Rückkanal mittels eines geeigneten Multiplexverfahrens von allen Teilnehmern schmalbandig genutzt wird; in Einzelfällen ist auch eine breitbandige Übertragung in Rückrichtung möglich. Die Nutzung des Angebotes kann desto größer werden, je leistungsfähiger die Teilnehmer-Endeinrichtungen, der Rückkanal und die technischen Anlagen in der Zentrale konzipiert sind.

3.2.4.2 Lage der Netze

Gemeinschaftsantennenanlagen und Kabelfernsehanlagen können auf einem oder mehreren Grundstücken untergebracht sein.

3.2.4.2.1 Erstreckt sich eine Gemeinschaftsantennenanlage über eines oder mehrere zusammenhängende Grundstücke, so wird die Genehmigung der Deutschen Bundespost in der Regel erteilt. Die Anlage muß selbstverständlich den jeweils geltenden technischen Vorschriften für Rundfunkempfangsantennen entsprechen.

3.2.4.2.2 Nach § 2 Abs. 2 der Bestimmungen über Gemeinschaftsantennenanlagen gelten Bodenflächen als nicht zusammenhängende Grundstücke, die durch öffentliche Wege und Plätze oder durch Flächen getrennt sind, die in Bauleitplänen für öffentliche Wege und Plätze ausgewiesen sind. Überzieht das Verteilnetz der GA mehrere nicht zusammenhängende Grundstücke, so kann gleichfalls eine Genehmigung erteilt werden. Wichtigste Voraussetzung hierfür ist, daß ein besonderer Antrag auf Überlassung posteigener Breitbandstromwege gestellt wird, und zwar für die Teile der GA, die in öffentlichen Straßen und Wegen geführt werden sollen oder öffentliche Straßen und Wege über- oder unterkreuzen. Die Deutsche Bundespost verfolgt hiermit das generelle Ziel, daß über Gestaltungsregeln ein „Wildwuchs“ bei den GA verhindert und damit die Voraussetzungen für den Aufbau eines künftigen öffentlichen Breitbandnetzes geschaffen werden sollen. Die rechtliche Basis für die Verlegung der Breitbandstromwege ist das nur der Deutschen Bundespost im Telegrafienwegesgesetz (TWG) eingeräumte unentgeltliche Benutzungsrecht der öffentlichen Verkehrswege. Telegrafienlinien im Sinne des TWG sind alle ober- und unterirdischen Anlagen für den Fernmeldeverkehr, einerlei, ob es sich um Telegrafiever-

kehr oder Fernsprechverkehr, um Draht- oder Funkwege handelt (vgl. Neugebauer, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, § 1 TWG unter 4 I mit weiteren Nachweisen). Bei dieser Auslegung fallen Breitbandstromwege unter den Oberbegriff Telegrafienlinien des § 1 TWG. Auch in der amtlichen Begründung zum TWG ist zum Teil ganz umfassend davon die Rede, der elektrischen Nachrichtenübermittlung notwendigerweise die öffentlichen Wege zur Verfügung zu stellen (vgl. Archiv für Post und Telegraphie, Beiheft zum Amtsblatt des Reichs-Postamtes, Ergänzungsheft zu Nr. 7, April 1899, S. 355).

Die Deutsche Bundespost geht also davon aus, daß das unentgeltliche Nutzungsrecht der öffentlichen Verkehrswege für Telegrafien- und Fernsprechlinien nach dem TWG auch für Teile von GA gelte. Von kommunaler Seite wird dazu darauf hingewiesen, daß das aus dem Jahre 1899 stammende TWG bei der Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens die besonderen Probleme der Ausstattung von Gemeinden mit GA noch nicht berücksichtigen konnte. Es handele sich hier um eine für die Stadtentwicklung, den Städtebau und die kulturell-soziale Betreuung der Bürger bedeutsame Entscheidung, die, nicht zuletzt gestützt auf Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, ein institutionell gesichertes Mitwirkungsrecht der örtlichen Gemeinschaft bei der Entscheidung über die Anlage eines solchen Netzes und die dabei zu beachtenden Prioritäten verlange, soweit das Netz durch die Deutsche Bundespost errichtet werde.

Volkswirtschaftliche Überlegungen können es nahelegen, die in den öffentlichen Verkehrswegen vorhandenen Kabelkanalanlagen oder Breitbandstromwegkapazitäten der Deutschen Bundespost zu nutzen. Die Berechtigung dieser Argumente wird jedoch von anderen Betreibern von GA bestritten, weil sie zu organisatorisch unerwünschten Mischstrukturen und zu einer technischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit von der Deutschen Bundespost führten. Andererseits ist die organisatorische Ausgestaltung dort offen, wo Kabelkanalanlagen entweder noch nicht existieren oder die Benutzung vorhandener Anlagen teurer würde als eine Neuverlegung.

3.2.4.2.3 Kann oder will die Deutsche Bundespost keine posteigenen Breitbandstromwege in den öffentlichen Verkehrswegen überlassen, so kann sie deren Errichtung und Betrieb durch den privaten Antragsteller zulassen. Entsteht aber später in dem betreffenden Gebiet eine von der Deutschen Bundespost betriebene Kabelfernsehanlage, so mußte sich der Antragsteller für diesen Fall von vornherein dazu bereit erklären, die privaten Breitbandstromwege zum Zeitwert an die Deutsche Bundespost zu übereignen (vgl. § 2 Abs. 3 c der Bestimmungen über Gemeinschaftsantennenanlagen vom 11. Juli 1974). Auch die Deutsche Bundespost legt Wert darauf, ein organisatorisch einheitliches Breitbandverteilnetz zu betreiben, falls sie eine Kabelfernsehanlage verwirklicht.

3.2.4.2.4 Die zusätzliche Nutzung privater GA soll nach den Bestimmungen über Gemeinschaftsantennen vom 11. Juli 1974 im Grundsatz wegen des möglichen Verkehrsentzuges aus öffentlichen Netzen auf kleinere Anlagen innerhalb der Grenzen eines Grundstücks beschränkt bleiben. Dies gilt auch für den Sonderfall der zusätzlichen Nutzung bei Kabelfernsehanlagen. Wann eine Anlage die Grenzen eines Grundstücks überschreitet, ist nicht immer leicht zu beantworten, weil im Fernmelderecht nicht der privatrechtliche Grundstücksbegriff entscheidend ist (Aubert, Fernmelderecht, 3. Auflage, S. 113). Die fernmelderechtliche Grundstücksdefinition braucht hier jedoch nicht erörtert zu werden. Es genügt, sich vor Augen zu halten, daß die Grundstücksbezogenheit einer Anlage im Genehmigungsverfahren für GA mit zusätzlicher Nutzung, insbesondere also für Kabelfernsehanlagen, von Bedeutung ist. Die Genehmigung einer über die Grenzen eines Grundstücks hinausgehenden Kabelfernsehanlage durch die Deutsche Bundespost wäre eine Ausnahme, die jedoch in den Bestimmungen über Gemeinschaftsantennenanlagen vorgesehen ist.

3.3 Die aktuelle Problematik

Mit den vorstehenden Darlegungen kann die bisherige Entwicklung und der heutige Stand von Breitbandverteilnetzen und deren Nutzung als hinreichend beschrieben angesehen werden. Es zeigte sich, daß die Nutzungsinhalte ausschließlich aus Rundfunkprogrammen bestehen. Die Verteilung der Programme erfolgt bundesweit auf drahtlosem Wege. Lediglich die Verbindung zwischen den Rundfunkanstalten und den Sendern sowie die Gemeinschaftsantennenanlagen stellen Kabelnetze dar.

Mit Blick auf diese Sachlage stellt sich die Frage, welche Entwicklungstendenzen und zukünftigen Gestaltungsprobleme erkennbar sind, die ein grundlegendes Überdenken der Organisationsstruktur von Breitbandverteilnetzen nahelegen. Im folgenden werden solche Denkanstöße aufgezeigt sowie in den daran anschließenden Kapiteln im einzelnen gewichtet, analysiert und im Rahmen des heute bestehenden Überblicks einer Lösung nähergebracht.

Ein wesentlicher Entwicklungsimpuls geht von der Tatsache aus, daß die Gemeinschaftsantennenanlagen eine größere Kapazität ausweisen als es die zur Zeit drahtlos am Ort empfangbaren Rundfunkprogramme verlangen. Zwar wird in der öffentlichen Diskussion diese Möglichkeit häufig überschätzt, weil man von der irr tümlichen Voraussetzung ausgeht, die vorhandenen Kabelnetze hätten sämtlich oder in der Mehrzahl eine Kapazität von zwölf Kanälen. Dennoch ist richtig, daß die Netze — im Einzelfall mehr oder weniger — eine zusätzliche Nutzung aufnehmen können. Sie stellen deshalb potentielle Kabelfernsehnetze dar.

Als zusätzliche Programme bieten sich zunächst diejenigen Rundfunkprogramme (Hörfunk und vor allem Fernsehen) an, die

innerhalb der Bundesrepublik Deutschland von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgestrahlt, jedoch am Ort drahtlos nicht empfangen werden können. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um die sogenannten Dritten Programme aus entfernter liegenden (Bundes-)Ländern. Aber auch ausländische Programme von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern sowie Programme aus der DDR kommen in Betracht. Die Übernahme von Programmen, die nach den Rundfunkgesetzen der Länder nicht für das Sendegebiet bestimmt sind, wirft zusätzliche, u. a. urheberrechtliche Probleme auf. Das Problemfeld wird durch die Frage erweitert, ob und unter welchen Bedingungen private Veranstalter zugelassen werden können oder müssen.

Durch den Blick über die Grenzen wird ein weiterer Entwicklungsimpuls erkennbar. In mehreren Nachbarstaaten (insbesondere in Großbritannien, in Belgien und in den Niederlanden) sind die verschiedensten Modellversuche mit Kabelfernsehnetzen angelaufen und regen die Aktivität auch in der Bundesrepublik Deutschland an. Hinzu kommt die langjährige Erfahrung auf dem Gebiet der Breitbandverteilstetze in den USA und in Kanada.

Unter organisatorischem Aspekt rückt insbesondere die Trägerschaft der Errichtung und des Betriebens von Netzen einerseits und die Trägerschaft der Veranstaltung von Informationsinhalten in der Vordergrund. Dabei liegt eine erste Frage bereits darin, ob die Netzkompetenz und die Nutzungskompetenz in einer Hand (Einheitsmodell) oder in getrennten Händen (Trennungsmodell) liegen sollen. Während bei anderen Medien, zum Beispiel bei den Zeitungsverlagen, die Gestaltung der Inhalte und die Verteilung bis hin zum Empfänger von einem einzigen Betrieb wahrgenommen wird, hat sich auf dem Gebiete des Rundfunks in Deutschland das Trennungsmodell realisiert. Auch mit Blick auf andere Länder, sogar unter Einbeziehung der privatwirtschaftlichen Rundfunkszene in den USA, wird dem Träger des Netzes immer deutlicher die Funktion des „common carrier“, also die reine Verteilfunktion, zugeordnet.

Dies bedeutet für die bereits bestehenden Gemeinschaftsantennenanlagen, daß deren Eigentümer als Träger der Netzkompetenz nicht ohne weiteres die Konzession zur Gestaltung der Informationsinhalte erhalten könnten. Für die Deutsche Bundespost als — im Sinne des Fernmeldeanlagengesetzes — geborener „common carrier“ wirft sich die Frage auf, ob sie die kommunal oder privat entstehenden Kabelnetze zum Rundfunkempfang durch Erteilung von Genehmigungen weiterhin wachsen lassen soll, oder ob sie die bundesweite Netzkompetenz auch auf dem Gebiet der Breitbandverteilstetze selbst ausfüllen will. Zwischenformen würden darin bestehen, private und kommunale Initiative zu fördern und die Infrastrukturverantwortung der Deutschen Bundespost durch Auflagen und Rahmenbedingungen wahrzunehmen. Damit wird auch der Aspekt im Auge behalten, aus den zur Zeit wachsenden Teilnetzen ein integrier-

bares bundesweites Netz zu entwickeln, zumindest diese Entwicklungsrichtung nicht durch Wildwuchs zu behindern.

Die Abwägung des öffentlichen und privaten Entwicklungsimpulses verdeutlicht ein weiteres Mal das Zusammenspiel zwischen einheitlicher Infrastruktur und vielfältiger Nutzung.

Im Bereich der Nutzungskompetenz hat sich in den vergangenen Jahren eine engagierte Diskussion um den Rundfunkbegriff entwickelt. Die folgenden Kapitel versuchen hierzu, eine Bestandsaufnahme der kontroversen Ansichten und eine Zusammenfassung der Rechtsprechung zu erreichen. Die gesetzgeberische Kompetenz zur Regelung der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen liegt prinzipiell bei den Ländern.

Dieser im wesentlichen unbezweifelte Tatbestand gewinnt eine aktuelle Problematik durch zwei Entwicklungen:

- neuartige Kommunikationsinhalte treten ins Blickfeld (siehe Abschnitt 6.2), von denen behauptet wird, daß sie nicht Rundfunk sind und deshalb von anderen Trägern als den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dargeboten werden können.
- Die Breitbandkabeltechnik läßt — im Gegensatz zu der ursprünglichen drahtlos verteilenden Technik — eine derartige Anzahl von Programmen zu, daß von manchen Seiten Parallelen zur Organisationsform der Presse gezogen werden. So haben u. a. die Bundesverbände der deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger Ansprüche auf die Gestaltung oder Mitgestaltung von Programmen angemeldet. Das Problemfeld wird noch dadurch kompliziert, daß Telekommunikationsformen in Breitbandverteilnetzen eine Gestalt annehmen können (Videotext, Videoeinzelbild), die zwar aufgrund der landesgesetzlichen Bestimmungen als Rundfunk gilt, aber von den in der „Arbeitsgemeinschaft technische Kommunikationssysteme der Presse“ zusammenarbeitenden Institutionen als Presse beansprucht wird. Daß die Presse nach geltendem Recht Breitbandverteilnetze nutzen kann, kommt schon in der Tatsache zum Ausdruck, daß die Faksimile-Zeitung nicht als Rundfunk bezeichnet wird.

Dieser Überblick über aktuelle netzorganisatorische und medienpolitische Fragen, der lediglich eine Auswahl der aufgeworfenen Fragen enthält, reicht aus, um das Konfliktfeld und damit die Notwendigkeit einer organisatorischen Analyse zu belegen.

Ein zusätzlicher Akzent wird durch die Möglichkeit gesetzt, Breitbandverteilnetze mit einem (schmalbandigen) Rückkanal zu versehen. Dadurch verläßt der Zuschauer und Zuhörer seine passive Rolle und nimmt aktiv am Kommunikationsgeschehen teil. Es werden neuartige Kommunikationsformen möglich, die bei der bisher bestehenden reinen Verteiltechnik überhaupt nicht erwogen werden konnten. Der Teilnehmer kann von sich aus Kommunikationsinhalte

abrufen. Er kann seinerseits Informationsinhalte zur Zentrale geben und er kann schließlich mit der Zentrale in einen Dialog eintreten. Die praktische Ausgestaltung dieser neuen technischen Möglichkeiten ist zur Zeit noch offen. Es liegen Vorschläge und fragmentarische internationale Erfahrungen vor; jedoch sind sie noch nicht deutlich genug, um die zukünftige Entwicklung abschätzen zu können. Immerhin ist bereits erkennbar, daß neuartige Telekommunikationsformen Aussicht auf Realisierung haben, so daß eine vorsorgliche organisatorische Analyse sinnvoll ist, um den neuen Kommunikationsmöglichkeiten den Weg zu bereiten.

4 Zukünftige Organisation von Netz- und Nutzungsbereich

4.1 Prämissen

Um die Entscheidung über die Errichtung eines Breitband-Netzes vorzubereiten, werden in diesem Bericht alternative organisatorische Vorkehrungen für die konkrete Ausgestaltung und Nutzung eines derartigen Netzes diskutiert. Es handelt sich um Denkmodelle, anhand derer Argumente für oder gegen spezifische Organisationsformen und institutionelle Ausgestaltungen in bezug auf das Errichten und Betreiben eines Breitbandverteilsnetzes erörtert werden.

Der Rahmen, in dem sich diese Erwägungen bewegen, ist durch das Grundgesetz vorgegeben. Insbesondere gehen die Überlegungen von der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern aus.

Dabei muß auch der Verfassungsgrundsatz des Artikel 28 Abs. 2 GG beachtet werden, wonach den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muß, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Eine Einschränkung dieses Selbstverwaltungsrechtes durch Gesetze ist nur in den vom öffentlichen Wohl gesetzten Grenzen zulässig.

Organisatorische Alternativen in bezug auf die Errichtung und das Betreiben eines Breitbandkommunikationsnetzes lassen sich nicht ohne Berücksichtigung der Nutzungsanforderungen sowohl von seiten der „Veranstalter“ als auch von seiten der „Benutzer“, der angeschlossenen Teilnehmer, diskutieren. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß es nicht zum Auftrag der KtK gehört, zur Ausgestaltung des Veranstaltungsbereichs nähere Vorschläge zu unterbreiten.

Angesichts der Tatsache, daß die Frage nach den Bedürfnissen und dem Bedarf für erweiterte Telekommunikationsformen in Breitbandverteilsnetzen noch ungeklärt ist und eine Entscheidung, ob eine Verkabelung als wirtschaftlich vernünftig und gesellschaftlich wünschenswert angesehen werden kann, offen ist, steht die bundesweite Verkabelung jetzt nicht zur Diskussion. Außerdem werden aus technischen und Kostengründen auf absehbare Zeit nur Inselnetze in wenigen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland bestehen. Lediglich aus Vereinfachungsgründen wird bei den folgenden Betrachtungen von einem Breitbandverteilsnetz ausgegangen, das sich im Endzustand über die gesamte Bundesrepublik erstreckt. Probleme des Nebeneinanderbestehens lokaler bzw. regionaler Netze werden hier zunächst ausgeklammert.

4.2 Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Jede organisatorische Vorkehrung für die Verbesserung der Kommunikation hat das geltende Verfassungsrecht, insbesondere die Grundrechte, zu beachten. In diesem Zusammenhang sind besonders hervorzuheben das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), das Recht, seine Meinung in Wort ... und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie die Presse- und Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, der folgendermaßen lautet:

„Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet“).

Im Zusammenhang mit dem letztgenannten Grundrecht hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere in seinem sogenannten Fernsehurteil 1961 (BVerfGE 12, S. 205/260 ff.) auf die Bedeutung dieser Massenkommunikationsmittel als eminente Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung hingewiesen. Dabei hat es unter den damaligen Gegebenheiten den grundsätzlichen Unterschied zwischen Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland herausgestellt, der ... darin besteht, „daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während 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 muß“. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu hervorgehoben, daß „diese Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens ... besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Artikel 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks“ erfordert (BVerfGE a. a. O., S. 261). „Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind“ (a. a. O.). Durch diese Vorkehrungen wird sichergestellt, daß der Rundfunk „weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können ... Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemein verbindlich gemacht werden.“ (BVerfGE a. a. O., S. 262 f.).

4.3 Funktionsbereiche eines zukünftigen Breitbandverteilensystems

Betrachtet man den Gesamtvorgang der Kommunikation, so fällt einem zukünftigen Breitbandverteilnetz darin eine Teilaufgabe zu.

Diese Teilaufgabe besteht in der Übermittlung von Nachrichten (Nutzungsinhalte aller Art) ohne Ansehen des Nachrichteninhaltes. Mit seiner Funktionserfüllung ist das Breitbandverteilstetz Teil eines Kommunikationssystems, das dazu dient, entsprechend den Bedürfnissen der Teilnehmer ein attraktives Programmangebot zu vermitteln. In einem derartigen Kommunikationssystem lassen sich — zunächst unabhängig von der organisatorischen und institutionellen Ausgestaltung — folgende Gruppierungen einzelner Funktionen bilden.

4.3.1 Produktion

Dieser Funktionsbereich umfaßt das Herstellen von Informationsinhalten aller Art, bis hin zu Fernunterrichtsprogrammen, Bibliotheksangeboten, Faksimilezeitungen, Ferneinkaufskatalogen usw.

4.3.2 Veranstaltung

In diesem Funktionsbereich ist die Koordination der Angebote des Produktionsbereiches zu Programmfolgen angesiedelt (z. B. Zusammenstellen von Sendungen verschiedener Hersteller zu einer Programmfolge, Zusammenfassung der Auskunftssysteme verschiedener Verkehrsträger zu einem einheitlichen System).

In diesem Funktionsbereich sollte auch die Präsentation des vermehrten und komplexen Informationsangebotes (Übersichten über das Programm bzw. über das Informationsangebot; möglicherweise auch Dokumentations- und Nachweisfunktion) erfolgen.

Die Instanz, die die Veranstaltungsfunktion wahrnimmt, kann auch diejenige Stelle sein, an der die Wünsche der Teilnehmer verarbeitet werden.

Schließlich ist es möglich, daß diese Instanz die Interessen sowohl der Produzenten als auch der Rezipienten gegenüber dem Errichter und Betreiber des Netzes bzw. der Zulassungsinstanz vertritt. Ein wesentlicher Teil des Funktionsbereiches „Veranstaltung“ wird von Art. 5 GG (Rundfunkfreiheit) erfaßt und unterliegt demgemäß der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes, daß der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird (a. a. O., S. 262), und es ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu beachten. Ein anderer Teil dieses Bereiches unterliegt diesen Anforderungen nicht (vgl. 6.1.3).

4.3.3 Zulassung von Veranstaltern zum Netz

Aufgrund der zu erwartenden weiten Differenzierung der über ein zukünftiges Breitbandverteilstetz zu vermittelnden Inhalte kann nicht davon ausgegangen werden, daß alle möglichen Programme bzw. Programmkombinationen von einem einzelnen Veranstalter angeboten

werden. Außerdem sind die rechtlichen Anforderungen in bezug auf die organisatorische Ausgestaltung — wie dargelegt — je nach Angebot für die einzelnen Veranstalter verschieden. Es wird daher eine Reihe von konkurrierenden Veranstaltern geben, die sich um die Zulassung zum Netz bemühen. Wenn ein Mangel an Übermittlungskapazitäten zu verwalten ist, dann wird die Zulassung von Veranstaltern und die Koordination der Funktionserfüllung bezüglich aller vier Funktionsbereiche gesondert zu betrachten sein. Die Befugnisse der Instanz, die diese Funktion wahrnimmt, sollten gesetzlich bestimmt sein und die Entscheidungen einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Im Falle des Überflusses an Übertragungskapazitäten und im Falle des ungehinderten Zugangs zum Netz ist in der speziellen Hinsicht der Ordnung des Netzes eine Begründung für die Wahrnehmung einer gesonderten Zulassungsfunktion nicht ersichtlich. Das allein schließt die Möglichkeit sonstiger Beschränkungen, etwa wirtschaftspolitischer Art, auch zum Schutz der Presse (Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG), nicht aus.

Ohnehin sind hiervon zu unterscheiden Beschränkungen der Zulassung zum Veranstaltungsbereich, die sich aus den Rundfunkgesetzen der Länder ergeben können, soweit sich Beschränkungen dieser Art verfassungsrechtlich aufrechterhalten lassen. Eine Gegenmeinung im Arbeitskreis vertritt die Auffassung, daß die Situation des Mangels und des Überflusses nicht klar voneinander zu unterscheiden sind und daher stets die Wahrnehmung einer gesonderten Zulassungsfunktion erforderlich ist.

4.3.4 Errichten und Betreiben des Netzes

Der Funktionsbereich der Übermittlung von Nachrichten läßt sich in folgende Aufgabenstellungen untergliedern:

4.3.4.1 Errichten des Netzes

Hierher gehört — im Rahmen der technischen und ökonomischen Möglichkeiten — die Sicherstellung, daß alle Teilnehmer, die es wünschen, an das Netz angeschlossen werden und daß für weitere Teilnehmer die Anschlußmöglichkeit gegeben ist. Das Netz ist so zu errichten, daß es den Anforderungen des Veranstaltungsbereiches genügt. Dem Errichter obliegt außerdem die ständige, qualitative und quantitative Verbesserung und Erweiterung des Netzes als Teil der nachrichtentechnischen Infrastruktur eines Landes.

4.3.4.2 Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Netzes

Hierzu gehört, daß alle für die Nachrichtenübermittlung bereitgestellten technischen Einrichtungen den für den technischen Übermittlungsvorgang und den störungsfreien Betrieb des Netzes unerläßlichen Anforderungen entsprechen.

4.3.4.3 Technische Übertragung der Nutzungsinhalte

4.3.4.4 Feststellen und Einziehen von Entgelten

Hier sind — bezogen auf das technische System — zwei Möglichkeiten gegeben:

- Einzug von Entgelten für die Amortisation des Netzes direkt vom Teilnehmer
- Einzug von Entgelten für die Amortisation des Netzes vom Veranstalter.

Bezüglich der Entgelte für das Programm gibt es für den Teilnehmer drei Arten der Programmfinanzierung:

- unentgeltlich (Finanzierung durch Werbung)
- voll entgeltlich (z. B. Abonnementfernsehen — Pay TV)
- Mischformen (Beispiel: Finanzierung des gegenwärtigen Fernsehens).

Diese Entgelte können eingezogen werden beim Teilnehmer vom Netzbetreiber für den Veranstalter oder vom Veranstalter selbst.

4.4 Folgerungen für den Netzbereich

Akzeptiert man die geschilderte Gruppierung von Funktionsbereichen eines Breitbandkommunikationssystems, so ergeben sich folgende bei den organisatorischen Überlegungen zu beachtende Grundsätze für den Netzbereich.

Im Bereich der Funktionserfüllung des Errichtens und Betreibens des Netzes ist *Veranstaltungsneutralität* zu wahren, d. h. daß vom Netzbetreiber grundsätzlich keine Veranstaltungsfunktion wahrgenommen werden darf und ihm — im Falle eines Zulassungsverfahrens — keine Zulassungsfunktion übertragen wird. Die Neutralität den Veranstaltern gegenüber beinhaltet auch die Garantie gleicher Zugangsvoraussetzungen. Diese Garantie ist für den Fall des Mangels vom Träger der Zulassungsfunktion gemäß gesetzlicher Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Schließlich ist auch die *Gewährleistung gleicher Anschluß- und Servicebedingungen* für die anschlussbereiten Teilnehmer zu erwähnen. Aus der Neutralität des Netzes folgt, daß jeder Interessent die Möglichkeit erhalten muß, an das Netz angeschlossen zu werden. Für den Betreiber des Netzes ergibt sich daraus eine Bedienungspflicht. Sie wird in der Praxis nur dadurch zu erreichen sein, daß dem Netzbetreiber ein *Gebietsmonopol* zugesprochen wird, um ihm die Basis für eine wirtschaftlich tragbare, gleichmäßige Versorgung der Fläche zu geben. Damit ist andererseits erreichbar, daß alle Interessenten eines Netzbereiches zu vergleichbaren kostenmäßigen Belastungen an der technischen Kommunikation teilhaben können, oder aber, daß die Entgelte entsprechend den tatsächlich erbrachten Leistungen gestaffelt werden.

4.5 Alternative Organisationsformen

Der Arbeitskreis 3 hat die folgenden alternativen Organisationsformen für den Netzbereich unter Berücksichtigung der Ausgestaltung des Nutzungsbereiches diskutiert.

4.5.1 Organisatorische Vereinigung des Netz- und des Nutzungsbereiches

Dieser Typ bedeutet eine institutionelle Einheit von Nutzungen und Netz, so daß für beide Bereiche eine organisatorische Gesamtverantwortung vorhanden ist.

4.5.1.1 Das gravierendste Problem besteht darin festzustellen, welches Gesetzgebungsorgan die Regelungskompetenz für den Einheitstyp hat.

Bei dem Einheitstyp sind alle Probleme, die mit der Bund-Länder-Mischverwaltung zusammenhängen, aufgeworfen; dazu kommen kommunale Kompetenzprobleme.

4.5.1.2 Innerhalb des Einheitstyps müßte eine strenge organisatorische Trennung durchgeführt werden, weil sonst aus dem Netzbereich ein staatlicher Einfluß auf den Rundfunkbereich genommen werden könnte. Deshalb müssen die Einnahmen beider Bereiche unvermischt bleiben. Dies würde eine eigene Haushalts- und Finanzabteilung in jedem Bereich bedeuten.

Es ist ein Widerspruch in sich, daß einerseits ein Einheitstyp geschaffen wird, der aber andererseits eine strenge organisatorische Trennung zwischen Nutzungs- und Netzbereichen vorsieht.

4.5.1.3 Außerdem würde die Neutralität des Netzbereiches gegenüber den einzelnen Nutzungsveranstaltern auch bei interner organisatorischer Trennung von Netz- und Nutzungsbereich gefährdet sein. Die bestehenden einflußreichen Nutzungsveranstalter könnten nämlich Einfluß auf den freien Zugang zur Nutzung des Kommunikationsnetzes zu nehmen suchen.

4.5.1.4 Dem Verfassungsgebot der Informationsfreiheit und Meinungsvielfalt entspricht eine möglichst weitgehende Pluralität der Nutzungsarten. Wegen der Vielzahl der Nutzer und der Vielfalt der unterschiedlichen Nutzungsanforderungen ist eine Einheitsorganisation nicht zu verwirklichen.

Außerdem könnten die Veranstalter versuchen, in der Einheitsorganisation repräsentiert zu sein, aber Hinzutretenden den Zutritt möglicherweise verwehren.

Im übrigen könnte die Pluralität der Nutzungsveranstaltung bei einer Einheitslösung zu Kompetenzkonflikten zwischen den verschiedenartigen Nutzungsveranstaltern führen. Die Austragung dieser divergierenden Interessen wäre bei einer Einheitslösung für die Öffentlichkeit weniger transparent.

Aus diesen Gründen lehnt der Arbeitskreis 3 den Einheitstyp ab.

4.5.2 Organisatorische Trennung des Netz- und des Nutzungsbereiches

Dieser Typ geht von einer organisatorischen Trennung von Netz und Nutzung aus, sieht aber wechselseitige kooperative Beziehungen zwischen beiden Bereichen vor.

Als Gründe für diese Trennung sind neben den Gründen, die gegen das Einheitsmodell und damit zum Teil für das Trennungsmodell sprechen, zu nennen:

4.5.2.1 Die Trennung dient der bestmöglichen Wahrung der Netzneutralität. Es gibt keine medienpolitisch bestimmenden Rückwirkungen vom Netzbereich auf den Nutzungsbereich. Die dienende Funktion des Netzbereiches wird unterstrichen.

4.5.2.2 Eine getrennte Organisation von Netz- und Nutzungsbereich ermöglicht es, für den Bereich der jeweiligen Aufgabenstellung optimal angepaßte Organisationsformen zu wählen, insbesondere den im Nutzungsbereich zur Erhaltung der Informationsfreiheit und Meinungsvielfalt gebotenen flexiblen Organisationsformen Rechnung zu tragen. Die Klarheit in der Gesetzgebungskompetenz wird ohne Überschneidungen gewahrt.

4.5.2.3 Das Trennungsmodell ermöglicht eine klare Zuweisung von Funktionsbereichen und die Transparenz der Funktionserfüllung.

4.5.2.4 Bei geeigneten Kooperationsverknüpfungen ist eine flexible Anpassung an neue Entwicklungen und Bedürfnisse gegeben.

5 Rahmenbedingungen im Netzbereich

5.1 Netzkompetenz

Nach dem Fernmeldeanlagengesetz steht die Kompetenz zum Errichten und Betreiben von Telekommunikationsnetzen mit Ausnahme der in § 3 FAG genannten Fälle (z. B. Drahtfernmeldeanlagen für den inneren Dienst der Gemeinden, vgl. oben Abschnitt 3.2.2.1) der Deutschen Bundespost zu. In der Diskussion um alternative Organisationsformen befinden sich auch andere Träger der Netze, zumal die bestehenden Breitbandverteilnetze in der Form von GA durch private und kommunale Träger errichtet wurden und betrieben werden. Sofern die Deutsche Bundespost ein Breitbandverteilnetz, das für die in Kapitel 6.2 genannten Nutzungsarten geeignet ist, nicht selbst errichtet und betreibt, ist sie rechtlich befugt, die entsprechenden Genehmigungen (§ 2 FAG) an andere Netzträger zu vergeben. Hierbei kommen in Frage:

- Gebietskörperschaften (z. B. Gemeinden)
- sonstige öffentlich-rechtliche Institutionen (z. B. Eigenbetriebe der Gemeinden)
- gemischt-wirtschaftliche Unternehmungen (z. B. unter der Beteiligung der Deutschen Bundespost, eines Landes und einer Gemeinde)
- private Unternehmen.

Bei der Erteilung der Genehmigung kann die Deutsche Bundespost Auflagen hinsichtlich der technischen Ausgestaltung des Netzes und evtl. hinsichtlich der Vollversorgung des in Betracht kommenden Gebietes erteilen. Im Hinblick auf die Auflagenbefugnis wird der Deutschen Bundespost empfohlen, eine Gesamtkonzeption zur Breitbandverkabelung zu erarbeiten, die technische Rahmenbedingungen für alle Verkabelungsprojekte festlegt und internationale Normen berücksichtigt. Hierzu ist zu erwägen, die Übertragungskapazität auf bis zu 30 Fernsehkanäle (ein Fernsehkanal entspricht 300 Hörfunkkanälen) auszulegen, womit keine erheblichen Mehrkosten verbunden sind. Für diesen Gedanken spricht insbesondere das organisatorische Argument, daß bei der Zuteilung von Breitbandkapazität ein Engpaß möglichst vermieden werden soll. Obgleich sich im Zeitverlauf Wartezeiten grundsätzlich nicht vollständig vermeiden lassen, wird doch großer Wert darauf gelegt, daß kein struktureller Kapazitätsengpaß entsteht, der sofort die Zugangsfrage der Nutzer zum Netz verschärft stellt und damit schwierige politische und organisatorische Konflikte bringen müßte.

Da die Breitbandverkabelung in absehbarer Zukunft die Nutzung für Rundfunkzwecke vorsehen dürfte, ist die Rundfunkkompetenz der Länder in erheblichem Maße berührt. Deshalb ist wegen des den Ländern zustehenden Rundfunk-Organisationsrechts unter dem Gesichts-

punkt des bundesfreundlichen Verhaltens eine vorherige Abstimmung mit den Ländern erforderlich.

Falls das Fernmeldeanlagen-gesetz und andere rechtliche Grundlagen für die Organisation von Kabelfernsehnetzen nicht ausreichen, müssen neue Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Dabei sollten auf Anregung insbesondere der Ländervertreter Rechtsverordnungsermächtigungen geschaffen werden, die es ermöglichen, Vorschriften mit Außenwirkung in Form von Rechtssätzen zu erlassen.

5.2 Franchise-Verhältnis

Ohne Änderung des FAG kann die Deutsche Bundespost nach Ansicht des Arbeitskreises 3 in Form des Franchising vertragliche Vereinbarungen mit anderen Netzbetreibern treffen, soweit das Genehmigungsverfahren die Durchsetzung aller auf das Kabelfernsehen bezogenen Zielsetzungen nicht ermöglicht. Deshalb hat sich der Arbeitskreis außer mit den vorstehend abgehandelten, aus dem Genehmigungsrecht herrührenden Organisationsaspekten zusätzlich mit dem privatrechtlichen Franchise-Verhältnis befaßt. Generell betrachtet ist Franchising ein auf Dauer angelegter Vertrag zwischen selbständig bleibenden Partnern, in dessen Rahmen der Franchisegeber den Franchisenehmern verschiedene Rechte an dem gemeinsamen Betriebssystem oder Produkt einräumt, z. B. Name, Warenzeichen, Absatzerlaubnis, Nutzung des Know-how des Franchisegebers in technischer, organisatorischer, finanzieller oder personeller Hinsicht.

Als Gegenleistung übernimmt der Franchisenehmer bestimmte Pflichten wie einmalige und/oder laufende Entgelte an den Franchisegeber für dessen Tätigkeiten oder Einhaltung von Vorgaben hinsichtlich der Preisgestaltung oder der Ausstattung. Daraus wird klar, daß das Franchise-Verhältnis ein vertikales Integrationsmodell bedeutet. Der Franchisegeber ist der Ideenspender des Systems, dessen sich der Franchisenehmer bei der Realisierung des jeweiligen Vorhabens bedient. Der Franchisenehmer übernimmt im weiteren den Vertrieb des Produktes oder der Dienstleistung und gibt aus der Praxis heraus Erfahrungen und Anregungen an den Franchisegeber zur Innovation weiter.

Heute existieren bereits verschiedene Franchising-Formen in der Industrie, im Handel und vor allem im Dienstleistungssektor.

Auf Kabelfernsehnetze ist diese Grundidee übertragbar. Als Franchisegeber kommt insbesondere die Deutsche Bundespost in Betracht, die die Gesamtnetzplanung übernimmt, Normen und Schnittstellenbedingungen vorgibt, Mindestbedingungen an die technische Ausgestaltung der Kabelfernsehnetze stellt und Innovationsanforderungen festlegt, sofern diese Aspekte nicht schon im Genehmigungsverfahren geregelt worden sind. Soweit die Deutsche Bundespost nach dem TWG ein Wegebenutzungs- und Planfeststel-

lungsrecht hat, muß es bei ihr als Franchisegeber verbleiben; würde nämlich ein privater Franchisenehmer von der Deutschen Bundespost vertraglich in deren Rechte nach dem TWG eingesetzt werden, so gäbe sie unzulässigerweise Hoheitsrechte mittels privatrechtlichen Franchisevertrages weiter. Abgesehen davon würden die Franchisenehmer durch ein abgeleitetes unentgeltliches Wegebenutzungsrecht besser gestellt als die öffentlichen Energieversorgungsunternehmen, denen dieses Recht nicht eingeräumt ist. Die Inanspruchnahme eines öffentlichen Weges müßte also mit dem Wegeeigentümer, in der Regel der Gemeinde, vereinbart werden.

Die Errichtung und der Betrieb des Netzes ist dagegen den Franchisenehmern überlassen, die in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik als öffentliche oder private Partner denkbar sind. Die Investitionen für den Aufbau der Netze sind Sache der Franchisenehmer, ebenso die laufenden Betriebskosten.

Das Franchise-Verhältnis ist eine privatrechtliche Organisationsform, die eine Ergänzung der öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Deutscher Bundespost und Genehmigungsinhaber darstellen könnte. Genehmigung und Franchise-Vertrag müssen jedoch strikt auseinandergelassen werden. Die Erteilung einer Genehmigung darf nicht davon abhängig gemacht werden, daß gleichzeitig oder später ein Franchise-Vertrag geschlossen wird.

5.3 Auflagen an den Netzbetreiber

Bei der Erteilung der Genehmigung nach § 2 FAG oder — wenn der Regelungsbereich des FAG überschritten wird — durch Franchise-Vertrag können Auflagen bzw. Regelungen zu folgenden Punkten festgelegt werden:

5.3.1 Netzneutralität

Es muß sichergestellt werden, daß der Netzbetreiber auf Auswahl und Zulassung von Veranstaltern zum Netz keinerlei Einfluß ausüben kann. Unter Knappheitsbedingungen wird eine Prioritätenrangfolge von Nutzungsinhalten aufgestellt werden müssen, die Fragen der Zulassung klar entscheidbar macht. Die Modalitäten der Zulassung von Veranstaltern sollen gesetzlich fixiert werden und Einzelentscheidungen durch ein gesondertes Zulassungsgremium getroffen werden. Dabei muß der Preis, den ein Veranstalter bereit ist, für die Nutzung des Netzes zu zahlen, nicht unbedingt das geeignete Regulativ für die Zulassung darstellen. Andererseits bedeutet Netzneutralität auch Preisneutralität in dem Sinne, daß für gleiche Leistungen gleiche Preise bezahlt werden und der Netzbetreiber keine Nutzungsart subventioniert.

5.3.2 **Vollversorgung**

Zum einen ist festzulegen, wie das Versorgungsgebiet abzugrenzen ist (für welche Teile des Bundesgebietes — Ballungsgebiete, Randzonen, flaches Land — finden sich potentielle Errichter von Netzen). Zum anderen ist zu entscheiden, welche Ausbauanforderungen in dem Gebiet gestellt werden sollen (zu welchem Zeitpunkt erreicht ein Netz welche Ausdehnung und in welchem Zeitraum ist — wenn überhaupt — eine Gesamtversorgung zu erreichen).

Wenn die Genehmigung für ein fest abgegrenztes Gebiet gewährt wird (Gebietsmonopol), dann ist zu fordern, daß eine Vollversorgung angestrebt wird, d. h. jedem Wunsch nach Netzanschluß grundsätzlich nachgekommen wird. In diesem Falle ist der Preispolitik besondere Beachtung zu schenken.

5.3.3 **Weitergabe von Informationen über Teilnehmerverhalten**

Für einen Netzbetreiber fallen umfangreiche Informationen darüber an, mit welcher Intensität die Teilnehmer die jeweiligen Angebote nutzen. Damit wird das Teilnehmerverhalten in einem Ausmaß transparent, das Datenschutzmaßnahmen dringend erforderlich macht (Verbot bestimmter Auswertungen, Speicherungs- bzw. Löschungsvorschriften). Andererseits muß die Weitergabe zur Auswertung der Pilotprojekte in anonymisierter Form, die eine Teilnehmeridentifikation ausschließt, sichergestellt werden.

5.3.4 **Einhaltung der Gesamtkonzeption zur Breitbandverkabelung**

Der Netzausbau muß sich an die aus der Gesamtplanung der Deutschen Bundespost hervorgehenden Vorgaben halten.

5.4 **Aufgabenerfüllung durch den Netzbetreiber**

5.4.1 **Eingehen auf Wünsche der Veranstalter**

Der Netzbetreiber wird voraussichtlich gegenüber den Veranstaltern als Anbieter von Dienstleistungen auftreten. Es ist wünschenswert, daß er zu günstigen wirtschaftlichen Bedingungen einen reichhaltigen Service anbietet: bei verschiedenen Nutzungsangeboten werden einheitliche technische Einrichtungen benötigt (z. B. Studios, Datenverarbeitungsanlagen, Bildspeicher u. ä.), die bei einer Mehrfachausnutzung rationeller eingesetzt werden können. Da beim Netzbetreiber Informationen über die Nutzung durch Teilnehmer anfallen, bietet er sich zur zentralen Erfassung und zum Einzug der Nutzungsentgelte an. Da er den Netzbetrieb laufend technisch überwacht, könnte er den Betrieb nutzungsspezifischer technischer Einrichtungen mit überwachen.

Die Frage, welchen Service ein Netzbetreiber anbietet, stellt sich auf besondere Weise bei Dienstleistungen, die nicht lukrativ sind.

Ein spezieller Gesichtspunkt ist auch, unter welchen Bedingungen (Schnelligkeit, Transparenz) bei der Neueinrichtung einer Telekommunikationsform die erforderlichen Voraussetzungen im Netz geschaffen werden.

5.4.2 Flexibilität bei Innovationen

In zweierlei Hinsicht kann eine Flexibilität gegenüber technischen Neuerungen erforderlich sein:

- ein Netz sollte technisch so gestaltet sein, daß es den von neuartigen Endgeräten ausgehenden Verkehr störungsfrei abwickeln kann,
- sollte eine Netztechnik entwickelt werden, die im Vergleich zur bisherigen gewichtige wirtschaftliche Vorteile bietet, muß eine Umrüstung des Netzes leicht möglich sein.

Beide unter 5.4.1 und 5.4.2 genannten Aufgaben sollen so erfüllt werden, daß die sich verändernden Bedürfnisse der Teilnehmer möglichst weitgehend erfüllt werden.

5.4.3 Gewährleistung einer hohen Betriebssicherheit

Eine hohe Betriebssicherheit, die mindestens der beim heutigen Rundfunkempfang entspricht, wird bei neuen Kabelfernsehnetzen für unerläßlich gehalten.

5.4.4 Erfüllung der Auflagen und Zugänglichkeit für Aufsicht und Kontrolle

Ob ein Netzbetreiber Auflagen erfüllt, hängt wesentlich davon ab, welche Mechanismen zur Durchsetzung von Auflagen zur Verfügung stehen. Dieser Gesichtspunkt sollte bei der Auswahl von Netzträgern berücksichtigt werden, zumal ein kooperationsunwilliger Netzbetreiber eine Kontrolle erschweren kann.

6 Rahmenbedingungen im Nutzungsbereich

Die Chancen der künftigen Breitbandverteilstetze sind bestimmt durch die Attraktivität der jeweiligen Programminhalte für die Empfänger. Insofern sind Netz- und Nutzungsbereich unmittelbar aufeinander bezogen. Da sich aber die Kompetenz der Kommission auf Empfehlungen zum Ausbau des „technischen“ Kommunikationssystems begrenzt, nimmt die Kommission davon Abstand, nähere Vorschläge für die inhaltliche Ausgestaltung der Programmseite zu machen. Der Arbeitskreis beschränkt sich daher in diesem Gebiete darauf, die vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die der inhaltlichen Ausfüllung einen weiten Raum lassen, nach der gegenwärtigen Problemsituation zu referieren (6.1) und einen Überblick darüber zu geben, welche Möglichkeiten von Nutzungsinhalten in Betracht kommen (6.2).

6.1 Veranstaltungskompetenz

6.1.1 Art. 30 GG als Ausgangspunkt

Das Kompetenzproblem wird im Bund-Länder-Verhältnis dann aktuell, wenn eine *staatliche* (namentlich gesetzgeberische) Befassung mit dem Veranstaltungsbereich in Frage kommt, also erforderlich oder doch zulässig ist. In diesem Falle muß grundsätzlich von Art. 30 GG ausgegangen werden. Hiernach ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der *Länder*, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fallen unter diese Befugnisse und Aufgaben jedenfalls solche staatliche Betätigungen, die der Erfüllung *öffentlicher Aufgaben* dienen (und zwar ohne Rücksicht darauf, ob Mittel des öffentlichen oder des privaten Rechts verwendet werden, vgl. BVerfGE 12, S. 205, 244).

6.1.2 Rundfunkprogramme

Für Rundfunksendungen folgt hieraus:

6.1.2.1 Grundsätzliche Zuständigkeit der Länder

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Veranstaltung von Rundfunksendungen angesichts der deutschen Rechtsentwicklung als eine derartige „öffentliche Aufgabe“ angesehen. Daraus ergibt sich, daß dann, wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgendeiner Form befaßt, diese zu einer „staatlichen Aufgabe“ im Sinne des Art. 30 GG wird (vgl. BVerfGE 12, S. 246). Die Besorgung dieser Aufgabe fällt in den Bereich der Länder, weil das GG — außer der aus der Kompetenz des Bundes für Deutschland und für auswärtige Angelegenheiten abgeleiteten Kompetenz für die Errichtung

von Rundfunkanstalten des Bundesrechts (s. o. Abschnitt 3.1.1.2) — nichts anderes vorsieht. Vom Fernmeldewesen und anderen Spezialmaterien abgesehen, billigt das Grundgesetz dem Bunde in diesem Felde nur fernmeldetechnische Funktionen zu (vgl. Art. 73 Nr. 7 GG in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 12, S. 225 ff.; allerdings einschließlich der Organisation dieser Technik, vgl. BVerfGE 12, S. 237 f.). Nach alledem ruht die Regelung des Veranstaltungsbereichs des Rundfunks prinzipiell in der Kompetenz der Länder, die hierbei die materiellen Grundsätze von Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks (vgl. BVerfGE 12, S. 205, 259 ff.; E 31, S. 314, 325 ff.; BVerwGE 39, S. 159, 163 ff.) gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu achten haben.

6.1.2.2 Länderzuständigkeit für etwaige private Rundfunkprogramme

Nicht anders würde sich die Kompetenzsituation im Bund-Länder-Verhältnis dann darstellen, wenn ein von privater Seite veranstaltetes Rundfunkprogramm ins Auge gefaßt werden sollte; denn auch die Ermöglichung eines solchen Programms setzte eine „staatliche“ Befassung (im Sinne des Art. 30 GG) voraus:

6.1.2.2.1 Das folgt einmal schon aus dem Umstande, daß die gegenwärtigen Rundfunkgesetze der Länder (mit Ausnahme des Saarlandes) die Veranstaltung von Rundfunk den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorbehalten (sog. Rundfunkmonopol; im Freistaate Bayern ist die grundsätzliche öffentlich-rechtliche Trägerschaft des Rundfunks zusätzlich verfassungsgesetzlich garantiert). Zu einer Änderung dieses Zustandes bedürfte es daher einer Änderung dieser Landesgesetze. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wären in einem solchen Falle außerdem bestimmte inhaltlich-organisatorische Vorkehrungen zu treffen (vgl. BVerfGE 12, S. 205, 262 f.; E 31, S. 314, 326 f.). In der Literatur wird allerdings gelegentlich die Meinung vertreten, daß ein (landesgesetzliches) Rundfunkmonopol nur in jenen Ländern bestehe, die den betreffenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „ausdrücklich“ eine Ausschließlichkeitsstellung einräumen. An der Kompetenzsituation im Bund-Länder-Verhältnis änderte dies jedoch nichts; denn jedenfalls verbliebe die Notwendigkeit, die soeben erwähnten inhaltlich-organisatorischen Vorkehrungen in Gesetzesform (vgl. BVerfGE 12, S. 205, 264, auch S. 263; E 31, S. 314, 326 ff.; siehe auch BVerwGE 39, S. 159, 167 f., 169; OVG Saarland Beschl. v. 25. April 1974 — 4 K 410/71 —) zu treffen. Da mithin stets eine „staatliche“ Befassung (durch den Gesetzgeber) notwendig ist, wäre auch im Falle der Ermöglichung privater Rundfunkveranstaltungen der Tatbestand des Art. 30 GG erfüllt, mithin prinzipiell die Zuständigkeit der Länder anzuerkennen.

6.1.2.2.2 An diesem Ergebnis dürfte sich ferner auch dann nichts ändern, würde man der nicht nur im rechtswissenschaftlichen Schrifttum verschiedentlich geäußerten Meinung folgen, daß die künftigen

(oder sogar schon gegenwärtigen) technisch-wirtschaftlichen Entwicklungen (insbesondere behaupteter Wegfall der Frequenzknappheit und behaupteter geringerer finanzieller Aufwand bei Kabelrundfunk bzw. Kabelfernsehen) verfassungsrechtlich zur Aufgabe der Monopolstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwingen (= behaupteter Verfassungsauftrag zur — teilweisen — Privatisierung des Rundfunks).

Diese Ansicht wird vor allem damit begründet, daß es angesichts jener technisch-wirtschaftlichen Entwicklungen nunmehr möglich werde, auch im Felde des Rundfunks eine der Pressesituation vergleichbare „Vielfalt“ zu erzeugen. Damit aber müsse sich die individuelle Veranstaltungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG (u. U. auch Art. 12 Abs. 1 GG u. a. m.) prinzipiell ungehindert entfalten können. Von anderen Seiten wird dem u. a. entgegengehalten, daß eine entsprechende Veränderung der technisch-wirtschaftlichen Situation noch nicht eingetreten sei und daß die bei der Privatisierung jedenfalls entstehende „Startsituation“ Gefahren für die freiheitliche Bildung der öffentlichen Meinung umschlüsse, die einen Vergleich mit der Pressesituation nicht ohne weiteres zuließen; eine „effektive“ und nicht nur eine mögliche Vielfalt sei entscheidend. Darauf wird etwa erwidert, diese Effektivität ließe sich auch bei Privatisierung erreichen, worauf wiederum entgegnet wird — so daß sich dieser ausholende Streit zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung über Legitimität und Umfang gesetzgeberischer Organisationsfreiheit im heutigen Rundfunkbereich zuspitzt (vgl. zum „Ermessen“ des Gesetzgebers in diesem Gebiet insbesondere auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 1971 BVerwGE 39, S. 159, 169, allerdings ohne Einbezug des Kabelfunks).

Folgte man dieser referierten Ansicht vom Verfassungszwang zur (teilweisen) Privatisierung des Rundfunks, so würde aber doch auch in diesem Falle eine landesgesetzgeberische Aktivität erforderlich sein; denn eine Umformung im Bereiche der grundsätzlichen Struktur des Rundfunkwesens wäre ohne gesetzgeberisches Einschreiten nicht zu realisieren (vgl. auch VG Düsseldorf, Urteil vom 17. Mai 1974 — 1 K 709/72 —, S. 13 f.; nicht rechtskräftig). Nur eine Minderheitsmeinung im Schrifttum neigt zu der These, daß — zumindest unter besonderen Umständen — auch ohne gesetzgeberisches Einschreiten private Tätigkeiten im Rundfunkbereich unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 GG heraus legitimiert werden könnten.

Es zeigt sich nach alledem, daß die im Veranstaltungsbereich (Programmbereich, Nutzungsinhalte) zu treffenden rundfunkbezogenen Entscheidungen unter keinem grundsätzlichen Aspekt in der Hand des Bundes liegen.

6.1.2.3 Länderzuständigkeit für Kabelrundfunk

Diese Feststellungen gelten speziell auch für den Bereich des Kabelrundfunks im weiteren Sinne. Nach der deutlich über-

wiegenden, wiewohl bestrittenen Meinung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird der Tatbestand des Rundfunks nicht allein dadurch beseitigt, daß die Übermittlung per Kabel erfolgt (vgl. zur „Funkanlage“ fernmelderechtlich auch § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG). Der Kabelfunk erscheint hiernach dann als Unterfall des Rundfunks, wenn, abgesehen von der Übermittlungsart über Kabel, alle sonstigen Begriffsmerkmale des Rundfunks (dazu unter 6.1.2.4) gegeben sind. Höchstrichterliche Rechtsprechung liegt zu diesem speziellen Punkte allerdings nicht vor (BVerwGE 39, S. 159, 161 f. hat den Bereich des Kabelfunks ausdrücklich ausgespart, also offengelassen; VG Düsseldorf a.a.O. ist nicht rechtskräftig).

6.1.2.4 *Begriff des „Rundfunks“ und seine Problematik*

Die vorangehenden Darlegungen (s. 6.1.2.1—6.1.2.3) setzen voraus, daß „Rundfunk“-Programme verbreitet werden.

6.1.2.4.1 Der Tatbestand des Rundfunks (= Hörrundfunk und Fernseh Rundfunk) ist jedoch nicht eindeutig. Er enthält sowohl eine technische Komponente („Funk“) als auch eine programmliche (= kulturell-rechtliche = kultur-rechtliche) Komponente („Rund“-Funk). Daher wird vielfach von einem technischen oder fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff sowie von einem kulturellen oder kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriff gesprochen. Für den hier interessierenden Veranstaltungsbereich ist nach herrschender Rechtsmeinung der kulturell-rechtliche Begriff des Rundfunks maßgebend, der aber seinerseits nicht ohne technische Seite zu denken ist, da beide genannten Komponenten aufeinander bezogen sind. Schon deshalb liegt die Annahme nahe, daß technologische Erscheinungen auch den hier maßgebenden Rundfunkbegriff im einzelnen problematisieren können. Gerade die modernen technischen Entwicklungen bzw. Entwicklungsmöglichkeiten führen zu schwierigen Definitionsproblemen, vor allem in Detail- und Grenzzonen. Da die Verfassung den Rundfunkbegriff zwar kennt, aber nicht selbst präzisiert (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), haben daher Praxis und Lehre die Aufgabe näherer Konkretisierung. Diese ist bislang noch nicht allseits erfolgt:

6.1.2.4.2 Eine etwas nähere gesetzgeberische Konkretisierung ist von Länderseite insbesondere im Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. Dezember 1974 erfolgt. Rundfunk wird hiernach verstanden als die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters (vgl. Art. 1 des Staatsvertrages, der insoweit auch in der Neufassung unverändert geblieben ist und nach Absicht der Länder über das Gebührenrecht hinaus allgemeine Bedeutung besitzt).

Unter dem Aspekt des Kabelrundfunks im weiteren Sinne (siehe oben 6.1.2.3) sei hervorgehoben, daß insbesondere auch nach

Ansicht der Länder eine Adressierung an die „Allgemeinheit“ (im Sinne dieses Rundfunkbegriffs) dann nicht anzunehmen sei, wenn sich die Sendung ausschließlich an Einzelpersonen oder an solche Personen richtet, die persönlich gegenseitig oder zum Veranstalter verbunden sind. Dann also kann zwar Kabelfunk, nicht aber Kabelrundfunk vorliegen. Demgegenüber kann etwa — nach geläufiger Meinung — die bloße Weitervermittlung von „aus der Luft“ aufgefangenen Programmen bereits eine „Veranstaltung“ im Sinne dieser Rundfunkdefinition darstellen, wenn nicht alle örtlich mit der vorgesehenen Kabelfunkanlage empfangbaren Programme weiterverbreitet werden, sondern nur — ungeachtet etwaiger Urheberrechtlicher Probleme — eine Auswahl. Ebenso wird der Vorgang zeitlich versetzter Sendungen gesehen.

Vor allem ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, daß die (weite) Definition des Rundfunkbegriffs in dem Staatsvertrag als präzisionsbedürftig betrachtet wird, vor allem durch Zusatz von interpretativen Einschränkungen, die durch ein verfassungskonformes und zugleich realistisches Verständnis nahegelegt werden. Die gegenwärtigen Bemühungen der Länder um eine derartige Präzisierung lassen u. a. eine starke Tendenz dahin erkennen, in materieller Hinsicht einschränkend u. a. hervorzuheben, daß eine Darbietung im rundfunkrechtlichen Sinne nicht vorliege, wenn sie nicht für die „öffentliche Meinungsbildung“ relevant ist. Damit wird ein Grundgedanke der zur Rechtfertigung des Rundfunkmonopols entwickelten Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 12, S. 205, 259 ff.; E 31, S. 314, 326 ff.; BVerwGE 39, S. 159, 163 ff.) in spezifischer Weise aufgenommen.

6.1.2.4.3 Eine letztverbindliche Definition des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs durch das Bundesverfassungsgericht ist indes noch nicht erfolgt; sie kann auch durch die Präzisierungen der Länder nicht vorweggenommen werden. Diese Frage könnte nicht zuletzt im Hinblick auf etwaige Überschneidungen zum Begriff der Presse (vgl. näher unten 6.1.3.2.3) relevant werden.

6.1.2.5 *Mögliche landesgesetzgeberische Aktivitäten*

Zur Frage möglicher landesgesetzgeberischer Aktivitäten ist zu bemerken:

6.1.2.5.1 Sind nach dem Gesagten die Länder (bzw. in ihrem Bereich die Rundfunkanstalten) kompetent, Regelungen im Rundfunk-Veranstaltungsbereich zu treffen, so wird sich die Frage stellen, ob und in welchem Umfange die möglichst attraktive und sinnvolle Nutzung neuartiger Kommunikationstechniken (bzw. deren Erprobung in Pilotprojekten) landesgesetzliche Änderungen erforderlich machen könnte oder nicht. Es ist nicht Aufgabe der Kommission, hierzu nähere Vorschläge zu machen; doch darf allgemein darauf hingewiesen werden, daß sich auch Nutzungsarten (vgl. Kapitel 6.2) vorstellen lassen, die u. U. ohne Gesetzesnovellierungen realisier-

bar erscheinen, und zwar auch dann, wenn es sich um neue Programminhalte (mit Rundfunkcharakter) handelt (also nicht nur um technische Verbesserungen in der Vermittlung der bisherigen Programmlandschaft), etwa dergestalt, daß trotz entsprechender Veränderungen bzw. Ergänzung des Programms die bestehende Verantwortung der zuständigen Rundfunkorgane erhalten bleibt. Ohnehin darf die verfassungsrechtlich gesicherte Freiheit und Unabhängigkeit (prinzipielle Staatsfreiheit) des Rundfunks (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) nicht angetastet werden. Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts neigt dazu, den Schutzbereich dieser Rundfunkfreiheit grundsätzlich weit zu bemessen (vgl. besonders BVerfGE 31, S. 314, 327: „Der Rundfunk ist Sache der Allgemeinheit. Er muß in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden“ . . .). Das schließt allerdings nicht aus, macht es vielmehr notwendig, daß der zuständige Landesgesetzgeber unter Wahrung dieser Unabhängigkeit organisatorische Grundfestsetzungen im Gebiete des Rundfunks trifft.

6.1.2.5.2 Andererseits könnten aber bei Veränderungen im Veranstaltungsbereich auch sonstige Verfassungsnormen bedeutsam werden und gewisse Einschränkungen verlangen. In dieser Richtung wird namentlich das Verhältnis zur Presse nähere Überlegungen erfordern. Schon angesichts der vorhandenen sehr reichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Pressefreiheit (vgl. nur etwa BVerfGE 12, S. 205, 206; insbesondere E 20, S. 162, 174 ff.; E 21, S. 239, 243; E 21, S. 271, 278 ff.; E 25, S. 256, 268; E 33, S. 52, 84 f.; E 34, S. 269, 282 f.; E 36, S. 193, 204; zuletzt E 36, S. 321, besonders 340) wird z. B. darauf geachtet werden müssen, daß die Existenzgrundlagen der freien Presse weder in unmittelbarer noch in mittelbarer Weise in Frage gestellt werden. Von Bedeutung ist dabei u. a., daß die maßgebliche Judikatur den gegenständlichen Schutzbereich der Pressefreiheit weit zieht (vgl. besonders BVerfGE 10, S. 118, 121; E 12, S. 205, 260; E 20, S. 162, 176; E 21, S. 271, 279; E 34, S. 269, S. 283; E 36, S. 193, 204), die „Funktionsfähigkeit“ der Presse als schutzbedürftiges Verfassungsgut betont (zuletzt etwa BVerfGE 36, S. 193, 204) und insbesondere auf den Zusammenhang der Existenz der notwendigen (privat-)wirtschaftlichen Voraussetzungen mit der Garantie der vom Staate unabhängigen Presse hinweist. Zur Frage der Beeinflussung der unentbehrlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen der Presse durch staatliche Maßnahmen vgl. insbesondere BVerfGE 21, S. 271, 279 f.; auch E 20, S. 162, 175; im weiteren ferner E 36, S. 321, 340.

Auch weitere Verfassungsnormen (z. B. Art. 5 Abs. 3 GG; Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 2 GG) könnten in anderen Beziehungen relevant werden. Nach Ansicht des Deutschen Städtetages könnte Art. 28 Abs. 2 GG (Recht der Gemeinden zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft) z. B. dazu nötigen, den Gemeinden die Programmverantwortung für ausschließlich lokale Veranstaltungen zu übertragen oder sie daran institutionell zu beteiligen.

6.1.3 Andere Nutzungsinhalte (außerhalb Rundfunk)

Werden andere Nutzungsarten als Rundfunkprogramme ins Auge gefaßt, so ist die Kompetenzlage vorerst noch wenig abgeklärt, In grundsätzlicher Hinsicht läßt sich jedoch folgendes bemerken:

Das Problem stellt sich hier schon dahin, ob bzw. inwieweit dieser Bereich überhaupt normierungsbedürftig und normierungsfähig ist (abgesehen von den Erwägungen zur Koordinierung mit dem Netzbereich; dazu vgl. unten Kapitel 7). Hier wird zu unterscheiden sein:

6.1.3.1 Normierungsbedürftigkeit von Programmen mit publizistischer Relevanz

Zunächst ist die Möglichkeit solcher Nutzungsinhalte (Programme) zu bedenken, die, ohne „Rundfunk“ zu sein, gleichwohl für die öffentliche Meinungsbildung relevant sind.

6.1.3.1.1 Ansich liegt es nahe, auch für dieses Gebiet ähnliche Erwägungen anzustellen, wie sie das Bundesverfassungsgericht (E 12, S. 205, 261 ff.; E 31, S. 314, 326 f.) im Rundfunkbereich zur Annahme des Erfordernisses gesetzgeberischer Vorkehrungen (mit dem Ziele der Verhütung von Meinungsmonopolen u. ä.) geführt haben, weil und soweit auch hier eine derartige Gefahrenlage besteht. Soweit keine spezielle Bundeskompetenz gegeben ist (vgl. unten 6.1.3.1.2 und 6.1.3.2), lägen derartige inhaltliche Normierungen unter den Voraussetzungen des Art. 30 GG wiederum in der Hand der Länder. Unter dem Kompetenzaspekt ist daher in dieser Hinsicht die Definition des Rundfunkbegriffs nur relativ bedeutsam.

6.1.3.1.2 Indes muß vermerkt werden, daß die vorstehenden Feststellungen dann nicht bzw. nur eingeschränkt gelten, wenn sich der fragliche Nutzungsinhalt im wesentlichen als Erscheinungsform der „Presse“ darstellt. In diesem Falle gelten die Grundsätze der Pressefreiheit (besonders Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 3; Abs. 2 GG); sie setzen gesetzlichen Einschränkungen ihrerseits nähere Grenzen (vgl. nur etwa BVerfGE 20, S. 162, 174 ff.).

Für die Bestimmung des zuständigen Gesetzgebers ist dann namentlich Art. 75 Nr. 2 GG wichtig; hiernach ist in diesem Gebiet der Bund u. U. befugt, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu erlassen; im übrigen sind, von etwaigen Spezialkompetenzen abgesehen, wiederum die Länder zuständig (vgl. BVerfGE 36, S. 193, 201 f.).

6.1.3.1.3 In diesem Lichte kann es also bedeutsam sein, ob eine konkrete Benutzung des Kommunikationsnetzes als Tatbestand der „Presse“ zu beurteilen ist oder nicht (z. B. Faksimile-Zeitung). Von vornherein ist eine bejahende Wertung wohl zumindest dann nicht auszuschließen, wenn die Nutzung des Netzes zum Zwecke der Herstellung eines Druckwerkes erfolgt, also nur instrumentalen Cha-

rakter aufweist. Zu in dieser Hinsicht übereinstimmenden Ergebnissen mag auch eine Betrachtungsweise leiten, die den Tatbestand des Rundfunks primär mit der Zeit-Vorstellung, jenen der Presse mit der Raum-Vorstellung verbindet. Ein noch engerer Tatbestand von „Rundfunk“ schwebt etwa dann vor, wenn dieser neben dem gesprochenen Wort nur durch das „bewegte“ Bild als charakterisiert bezeichnet wird. Jüngste literarische Bemühungen suchen nach weiteren begrifflichen Präzisierungen des Rundfunktatbestandes mit etwa demselben Ergebnis. Höchstrichterliche Judikatur existiert hierzu noch nicht.

Sollte der Fall eintreten, daß landesgesetzliche Konkretisierungen des Rundfunkbegriffs (vgl. oben 6.1.2.4) mit einer etwaigen bundesgesetzlichen Konkretisierung des Pressebegriffs (bzw. anderweitigen landesgesetzlichen Definitionsbemühungen) im einzelnen (etwa durch Überschneidungen) kollidieren, so kann ein solcher Widerspruch verbindlich nur im verfassungsgerichtlichen Wege (siehe oben 6.1.2.4.3) behoben werden.

6.1.3.1.4 Im Gesamtbereiche dieser für die öffentliche Meinungsbildung relevanten Programme kommen im übrigen als materiellrechtliche Regelungsermächtigungen bzw. -schränken verschiedene weitere Verfassungsnormen — je nach Einzelfall — in Betracht; so etwa Art. 7 Abs. 1 GG (Schulbereich), Art. 5 Abs. 3 GG (Wissenschaftsfreiheit, Kunstfreiheit), Art. 28 Abs. 2 GG (kommunale Kompetenzen) usw.

6.1.3.2 *Normierungsbedürftigkeit von Programmen ohne Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung*

Ist der Nutzungsinhalt ohne Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung, so wird eine Bundeskompetenz unter spezifischen Gesichtspunkten angenommen werden dürfen; namentlich unter dem Aspekt der Regelung der Wirtschaft (vgl. besonders Art. 47 Nr. 11 GG; einschließlich der Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung gemäß Art. 74 Nr. 16 GG und sonstiger Spezialkompetenzen). Soweit diese Spezialkompetenzen reichen, wird die Regelzuständigkeit der Länder nach Art. 30 GG begrenzt.

Materiellrechtlich können aber derartige Regelungsmöglichkeiten je nach den Umständen den tatbestandlichen Bereich verschiedener Grundrechte berühren, so etwa Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (individuelle Meinungsäußerung, soweit nicht die öffentliche Meinungsbildung tangierend), Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 GG (Eigentum; insbesondere Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb), Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit). In diesen Fällen ist staatliche Normierung nur unter den Bedingungen und in dem Maße möglich, wie es die jeweils berührten Grundrechte gestatten. Von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG abgesehen dürfte sich dabei ein grundsätzlich breiter Bereich staatlicher Normierungsmöglichkeiten entfalten, der freilich seinerseits nur im Rahmen der allgemeinen rechtsstaatlichen Grenzen (z. B. Übermaßverbot) zu sehen ist.

6.2 Nutzungsarten

Da die rechtlichen Aspekte des Nutzungsbereichs vorstehend im einzelnen behandelt wurden, sollen die Inhalte im folgenden ohne Rücksicht darauf analysiert werden, ob es sich um Rundfunk handelt oder nicht.

Wählt man das organisatorische Merkmal der Netzstruktur zur Gliederung der Nutzungsinhalte aus, so kommt man zu den folgenden Varianten:

- Informationsverteilung
- Informationsabruf
- Informationserfassung
- Dialog zwischen Teilnehmer und Zentrale

6.2.1 Informationsverteilung

Im Rahmen der Entwicklung von Breitbandverteilnetzen wird auch weiterhin eine wesentliche Aufgabe darin bestehen, die Bevölkerung mit unterhaltenden, informativen und bildenden Programmen zu versorgen, wie dies bereits heute im Fernsehfunk drahtlos geschieht. Kabelfernsehanlagen stellen demgegenüber lediglich eine mögliche Erweiterung des Programmangebots durch die Erhöhung der Zahl der Versorgungskanäle dar. Die gesamte Struktur der Trägerschaft zur Produktion und Veranstaltung von Programmen bleibt so lange unberührt, als die vom Bundesverfassungsgericht konstatierte „Sondersituation“ im Rundfunkwesen fortbesteht.

Auch die bereits heute teilweise bestehende Arbeitsteilung zwischen der Produktion von Programmen und der Veranstaltung von Sendungen aus teilweise vorgefertigten und teilweise ad hoc hergestellten Programmen, wird von der Organisationsform des Kabelfernsehens nicht prinzipiell berührt.

Die Nutzung bereits vorhandener Programme durch wiederholte Ausstrahlung ist schließlich vom Kabelfernsehen und von der Netzstruktur völlig unabhängig. Denn diese Form der Darbietung ist bereits heute bei der drahtlosen Versorgung realisierbar, wenn die **Wiederholung** in der bisher sendefreien Zeit erfolgt.

Dagegen ist die Gestaltung von **Zielgruppenprogrammen** heute kaum möglich, weil die begrenzte Anzahl der Versorgungskanäle dem entgegensteht. Durch eine Erhöhung der Kapazität können Zielgruppenprogramme für speziell interessierte Teilnehmer (Jugendliche, Lernende, Ausländer, Sportler, Bastler, Modeinteressierte, Hausfrauen, alte Menschen, Kranke usw.) veranstaltet werden.

Neben den regionalen und bundesweiten Programmen kann ein **lokales Programm** angeboten werden. Hier ergeben sich organisatorische Überlegungen dahingehend, daß die produzierenden Rundfunkanstalten bzw. Rundfunkgesellschaften lokale Studios und

dezentralisierte Verwaltungseinheiten einrichten müssten. Inwieweit hierbei mit der betreffenden Gemeinde und anderen Interessenten, z. B. Medienträgern, zusammengearbeitet werden kann oder sollte, bedarf einer breiten Diskussion.

Bei der Übernahme von Dritten Programmen aus anderen Regionen der Bundesrepublik Deutschland und bei der Übernahme von ausländischen Programmen werden spezielle Übertragungseinrichtungen benötigt, außerdem treten Probleme der rechtlichen und wirtschaftlichen Vertragsgestaltung auf.

Weitere organisatorische Gestaltungsprobleme zeigen sich dann, wenn die Programminhalte nicht lediglich von einem einzelnen Träger gestaltet werden, sondern verschiedene Medienträger, darüber hinaus politische Parteien, Verbände und Vereine sowie einzelne Bürger und Bürgergruppen unmittelbaren Zugang zur Gestaltung von Programminhalten bekommen sollen. Dann nämlich gewinnt die im Kapitel 4.3 genannte Funktionstrennung zwischen „Produktion“ und „Veranstaltung“ an Gewicht. Dadurch rückt auch die dritte Funktion „Zulassung von Veranstaltern“ ins Zentrum des Interesses. Hier ist zu fragen, welche Stelle die Regelung der Zulassung zu verantworten hat.

Die vorstehenden Gesichtspunkte gelten insbesondere für die organisierten gesellschaftlichen Kräfte in der Gemeinde, die örtlichen Parteigruppen, Interessenverbände und Vereine, die im System der repräsentativen Demokratie als die entscheidenden Träger der kommunalen Willensbildung betrachtet werden. Ebenso wie bei den Organen der Gemeinden liegt auch bei ihnen ein starkes Bedürfnis vor, ihre Vorstellungen regelmäßig einem größeren Publikum vortragen zu können und damit zur Diskussion zu stellen. Grundlage ihrer Arbeit war von jeher die Möglichkeit einer angemessenen öffentlichen Selbstdarstellung. Hierbei treten heute jedoch, insbesondere in großstädtischen Verhältnissen, wachsende Schwierigkeiten auf. Diese potentiellen Träger der Informationsversorgung würden Eingang in Breitbandverteilnetze finden können. Ob dies im Rahmen einer vorausgeplanten Programmgestaltung oder unter Benutzung eines offenen Kanals geschieht, ist eine noch zu diskutierende und politisch zu entscheidende Frage.

Im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens sowie im Bereich des Kultur- und Erwachsenenbildungswesens obliegt traditionell der Gemeinde eine besondere Verantwortung.

Die soziale Betreuung von dauernd oder vorübergehend hilfsbedürftigen Bürgern gehört von jeher zu den wichtigsten Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Die Leistungen in diesem Bereich umfassen vorbeugende bzw. aufklärende Massenaktionen werbender Art. Breitbandverteilnetze werden die Möglichkeit bieten, gerade im örtlichen Bereich vermehrt aufklärend zu wirken und andererseits an die gegenseitige soziale Verantwortung der Gemeindebürger zu appellieren. Zu denken ist einmal an spezielle Sendungen für benachteiligte

Gruppen (ältere Menschen, Behinderte, Ausländer) mit besonderer Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, wobei man vor allem auch Mitglieder solcher Gruppen selbst zu Wort kommen lassen sollte. Sodann geht es darum, das soziale Problembewußtsein in der Gemeinschaft ganz allgemein zu schärfen, indem durch entsprechende Sendungen auf etwaige Mißstände und Möglichkeiten der Abhilfe hingewiesen wird. Aus einer derartigen Sozialberichterstattung könnten insbesondere der lokalen Gemeinwesenarbeit neue Aufgaben erwachsen.

Im Bildungswesen kommt der Anwendung audiovisueller Lehrmittel in der Benutzung von Breitbandverteilnetzen besondere Bedeutung zu. Anstelle des physischen Transports von Lehrmitteln bietet sich die Überspielung von einer zentralen Speichereinrichtung zum Unterrichtsort oder in die Wohnung des Teilnehmers an.

Im Bereich der Kultur und Unterhaltung ist schließlich auf die Verbreitung von Vorstellungen des Sprech- und Musiktheaters hinzuweisen.

Schließlich ist als neue Form der Programmverteilung und Programmfinanzierung das Pay-TV zu nennen. Die Teilnehmer erhalten gegen ein spezielles Entgelt den Zugang zu einem zusätzlichen Versorgungskanal, der ihnen besonders attraktive und aktuelle Programminhalte darbietet.

Weitere verteilte Telekommunikationsformen wären z. B. Videotext (etwa die englischen Formen Ceefax und ORACLE), die Faksimile-Zeitung und Spezialangebote wie z. B. Sportberichte, politische Nachrichten, Börsenkurse, Verkehrsinformationen, Straßenzustandsberichte oder Veranstaltungskalender.

Bei allen bisher dargestellten Nutzungsinhalten kann die Versorgung der Bevölkerung ohne Rückkanal realisiert werden.

6.2.2 Informationsabruf

In diesem System ist der (schmalbandige) Rückkanal Voraussetzung für die sich anbietenden Nutzungsformen.

Während in reinen Verteilsystemen der Inhalt der Kanäle von der Zentrale bestimmt wird und der Teilnehmer lediglich die Wahlmöglichkeiten der Kanalbestimmung ausüben kann, erhält der Teilnehmer nun den unmittelbaren Zugriff zur Gestaltung der Informationsversorgung.

Die bescheidenste Stufe dieser Mitbestimmung des Teilnehmers ist dann erreicht, wenn der Zuschauer durch seine Reaktionen auf dem Rückkanal während der Sendung ein Urteil über den Grad der Bedürfnisbefriedigung abgibt. Auf diese Weise wird — über die Meinungsrückkopplung — eine mitgestaltende Einwirkung auf den Programminhalt erreicht.

Eine höhere Stufe der Mitwirkung des Teilnehmers bietet sich durch den Programmspeicher an. In diesem Falle werden Programminhalte auf einer zugriffsbereiten Programmbank bereitgehalten und vom Teilnehmer abgerufen. Es kann sich hierbei um Sprech- und Musikprogramme (Schallplatten und Bänder) sowie um bewegte Bildprogramme (Filme) handeln. Zu berücksichtigen sind allerdings die beim individuellen Abruf von Filmen gegebenen engen Kapazitätsgrenzen eines Breitbandverteilsnetzes.

Informationsabrufsysteme erschöpfen sich jedoch nicht im Abruf von bisher bekannten Programmen der Ton- und Bildversorgung. Vielmehr treten die verschiedensten Datenbank- und Bildbanknutzungen hinzu.

Bei der Nutzung von Bibliotheken geht es zunächst darum, einen Überblick über den vorhandenen Literaturbestand und Informationen über das Vorhandensein bestimmter Schriften zu erhalten. Die Suche nach einer Publikation und innerhalb dieser nach einer bestimmten Aussage, spielt sich schrittweise ab. Die hiermit verbundenen Kommunikationsvorgänge, die sich durch automatische Datenverarbeitung unterstützen lassen, spielen im kommunalen Bibliothekswesen eine wichtige Rolle. Der Rückkanal wird auf diesem Gebiet technische Möglichkeiten zum Abruf von Informationen eröffnen.

Allerdings zeigt sich hier bereits der Übergang zum Dialogsystem. Dasselbe gilt für die Nutzung von Datenbanken mit lexikonartigem Informationsinhalt und von Informationsbanken mit geschäftlichem Dienstangebot.

6.2.3 Informationserfassung

In dieser Form der Nutzung von Breitbandverteilsnetzen steht der Rückkanal im Vordergrund. Hier bieten sich interessante Nutzungen zur Vermeidung des Transports von Datenträgern an.

Zunächst sind die Verfahren des Fernmessens im Sinne der Fernerfassung von Daten zu nennen. Die in den Haushalten gemessenen Größen des Energieverbrauchs, des Wasserverbrauchs etc. können auf telekommunikative Weise über den Rückkanal zur Zentrale gemeldet werden. Dazu allerdings ist der Rückkanal in besonderer Weise organisatorisch auszugestalten. Während er bei den reinen meinungsbildenden Rückmeldungen vom Programmnutzer zur Zentrale in Verteilsystemen lediglich als demoskopischer Massenbeitrag (ohne Adressierung) behandelt wird, ist hier eine Adressierung des einzelnen Teilnehmers unerlässlich, denn die Meßergebnisse müssen z. B. bei der Erstellung von Rechnungen exakt zugeordnet werden.

Eine weitere Nutzung besteht darin, daß der Bürger über den Rückkanal Not- und Unfallsignale an die Zentrale leitet. Auch hier ist eine Adressierung des Absenders unerlässlich.

In diesem Zusammenhang ist weiter die Nutzungsmöglichkeit der Breitbandverteilnetze für die Überwachung und Steuerung der Energieversorgung, der Wasserversorgung, der Fernheizung, der Verkehrssignalisierung, der Emissionen usw. zu beachten.

Einen interessanten und neuartigen Aspekt bietet die Datenerfassung für eine angestrebte bürgernahe Verwaltung. Hierbei geht es um Anträge an die Verwaltung, um die Abgabe von Erklärungen und die Einreichung von Dokumenten. Der Bürger könnte vom Ausfüllen von Formularen, von zusätzlichen Behördengängen, unnötigen Rückfragen und Zeitverzögerungen entlastet werden.

Zukunftsträchtig erscheint in diesem Zusammenhang ein Modell, demzufolge bürgernahe Verwaltungsaußenstellen die notwendigen persönlichen Kontakte mit dem Bürger wahrnehmen. Dort legt er seine Dokumente vor, stellt Anträge und meldet Veränderungen der registrierungsbedürftigen Tatbestände. Die Verwaltungsaußenstelle übermittelt die Informationen per Telekommunikation an die verarbeitenden zentralen Stellen, ohne daß der Bürger seine persönlichen Dokumente aus der Hand geben oder eine Vielzahl von zuständigen Stellen aufsuchen muß. Die Verbindlichkeit der Daten ist hier bereits durch den Absender (die Verwaltungsaußenstelle) gewährleistet.

6.2.4 Dialog zwischen Teilnehmer und Zentrale

In dieser Form der Nutzung von Breitbandverteilnetzen ist sowohl die Vielzahl der Kanäle in Verteilrichtung von der Zentrale zum Teilnehmer als auch der Rückkanal vom Teilnehmer zur Zentrale intensiv genutzt. Das Besondere an dieser Nutzungsform ist, daß es ein kommunikatives Wechselspiel zwischen den beiden Informationsrichtungen gibt. Während bei der Informationsverteilung die Informationsrichtung zum Teilnehmer hin benutzt wird und im Erfassungssystem die Informationsrichtung zur Zentrale hin, und während in Abrufsystemen der Rückkanal nur die informationsbegehrenden Nachrichten transportiert, ist im Dialog eine prinzipielle Gleichwertigkeit beider Informationsrichtungen festzustellen. Die Gleichwertigkeit existiert allerdings nicht im technischen Sinne, denn der Rückkanal enthält eine wesentlich geringere Kapazität und kann nur im Grenzfall zur Übertragung von Bewegtbildern genutzt werden. Im Normalfall ist er für den Daten- und Textverkehr eingerichtet.

Als Beispiele der Nutzung von Breitbandverteilnetzen im Dialogverkehr mit der Zentrale sind Bild- und Datenbanken mit einem breiten lexikonartigen Informationsinhalt oder mit Spezialinhalten auf verschiedenen kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Fachgebieten zu nennen. Aber auch Informationen über das kommerzielle Angebot von Gütern und Dienstleistungen sind zu erwähnen.

Ein möglicherweise breites Spektrum der Nutzungsinhalte bieten Reservierungen und Warenbestellungen. Die Reser-

vierungsdienste können sich auf Hotels, Theater, andere Veranstaltungen und Verkehrsmittel erstrecken. Bei Warenbestellungen ist zu unterscheiden zwischen der Reaktion auf Angebote, die vorher ausgesendet worden sind, und dem Abruf von Produktinformationen in Form von Bildern und Texten. Als Anbieter kommen neben dem überregionalen Versandhandel auch örtliche Kaufhäuser und Einzelhandelsgeschäfte in Betracht. Die Bestellung wird von der Zentrale zum Warenanbieter weitergeleitet. Eine sichere Teilnehmeridentifikation ist unbedingt erforderlich (Ausweis, Paßwort, Schlüssel usw.), um die Rechtsverbindlichkeit der Bestellung zu garantieren.

Eine weitere Nutzungsmöglichkeit bieten Maklerdienste an. Hierunter sind einmalige Angebote oder gezielte Nachfragen nach Gebrauchtwagen, Wohnungen, Grundstücken, Arbeitsplätzen und Dienstleistungen zu verstehen. Als Anbieter kommen öffentliche und private Vermittlungsbüros in Frage. Es ist aber auch denkbar, die Angebote und die Wünsche unmittelbar in einen Rechner einzugeben, der von der Zentrale betrieben wird. Ein rechnergestütztes System ermöglicht es, zeitraubende Suchvorgänge abzukürzen. Hier ergeben sich enge Berührungspunkte zu den bereits behandelten Datenbanknutzungen.

Ein organisatorisches Problem besteht darin, daß in Breitbandverteilnetzen prinzipiell alle übrigen Teilnehmer am Dialog passiv teilnehmen können. Falls die technische Möglichkeit der Ausschließung anderer Teilnehmer aus dem Dialog genutzt wird, können auch Kontostände und andere Diskretion verlangende Informationen einbezogen werden. Dasselbe gilt für den Dialogkontakt mit Notdiensten (Ärzte, Apotheker, Handwerker usw.).

Abschließend sei angemerkt, daß die verschiedenen Nutzungsformen lediglich exemplarisch genannt werden konnten. Da die technischen Möglichkeiten hierfür noch nicht realisiert sind, handelt es sich um Prognosen ohne Erfahrungsbasis. Es kann damit gerechnet werden, daß einige der genannten Nutzungsformen in der Realität unerwünscht sind oder nicht auf eine hinreichend kaufkräftige Nachfrage stoßen. Andererseits sind Nutzungen denkbar, die sich überhaupt erst angesichts des neuen Mediums herausbilden und die heute noch nicht vorausgesagt werden können.

Bei Würdigung der dargestellten Nutzungsarten und Informationsinhalte ist festzustellen, daß deren Realisierung nicht in allen Fällen ein Breitbandverteilnetz voraussetzt. Dies ist nur dann der Fall, wenn Bewegtbilder übertragen werden sollen. Die Übertragung von Ton-, Text-, Daten- und Festbildsignalen ist auch in den bestehenden Fernmeldenetzen möglich.

In jedem Falle ist jedoch eine erhebliche Anstrengung zur Erstellung der notwendigen Software unerlässlich. Hierzu müssen sich Produzenten und Veranstalter finden, die die Nutzungsformen vorbereiten, entsprechende Investitionen vornehmen und für eine nachhaltige Realisierung der Informationsangebote sorgen.

In den USA wurden 30 Telekommunikationsformen und Nutzungsinhalte auf ihr Marktpotential in den Jahren ab 1980 untersucht. Dabei ergab sich folgende Reihenfolge von Dienstgruppen nach ihrer Bedeutung: Bildung, Geschäftsabwicklung vom Privathaushalt aus, Information, Ferneinkauf, Unterhaltung und individuelle Kommunikation, z. B. elektronische Post. ¹⁾

Die Möglichkeiten zur Finanzierung der hier erläuterten Nutzungsinhalte bilden einen gesonderten Fragenkreis außerhalb der Aufgabenstellung der Kommission.

¹⁾ Vgl. Studie „Organisation der technischen Kommunikationssysteme im internationalen Bereich“ — Internationaler Organisationsvergleich —, S. C 35 ff.

7 Die Koordination von Netz- und Nutzungsbereich

7.1 Die Koordinierungsaufgabe

Da der Arbeitskreis für das Verhältnis von Netz- und Nutzungsbereich vom Trennungsmodell ausgeht, sind Kooperationsverknüpfungen zwischen Netzbereich und Nutzungsbereich vorzusehen. Auch im Ausland haben Überlegungen dieser Art dazu geführt, z. B. in Frankreich das Trennungsmodell einzuführen¹⁾ und in USA seine Einführung vorzuschlagen²⁾. Dieser Vorschlag bedeutet eine Abkehr von der bisherigen Politik der Federal Communications Commission.³⁾

7.2 Heutige Kooperation im Rundfunkbereich

Zunächst seien die heutigen Koordinierungsgremien zwischen Netz und Nutzung im Rundfunkwesen dargestellt:

7.2.1 Postkommission der Rundfunkanstalten

Diese Kommission behandelt hauptsächlich die finanziellen Ansprüche der Deutschen Bundespost gegen die Rundfunkanstalten, aber auch betriebliche Angelegenheiten.

Sie besteht aus ordentlichen Mitgliedern fast aller Rundfunkanstalten und zieht bei Bedarf Experten hinzu.

7.2.2 Kommission „Kabelverteilanlagen für Rundfunk“

Diese Kommission wurde auf Initiative der Länder gebildet. Außer Ländervertretern sind Vertreter der Deutschen Bundespost und der Rundfunkanstalten Mitglieder dieser Kommission, Vertreter des Bundesinnenministeriums nehmen als Gäste teil. Zweck der Kommission ist es, sich gegenseitig über die Entwicklung des Kabelfernsehens zu unterrichten, Anregungen zur Fortentwicklung zu geben und Meinungen auszutauschen.

7.2.3 Gemischter Ausschuß für technische Rundfunkfragen (GAT)

Der Ausschuß ist primär ein Informationsgremium für technische Probleme oder Neuerungen. Verbindliche Beschlüsse faßt er nicht.

Er hat eine Untergruppe, die gemischte Expertengruppe (GEG), die Aufträge des GAT bearbeitet.

Der GAT wird von den technischen Direktoren der Rundfunkanstalten und leitenden Fachleuten des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen und des Fernmeldetechnischen Zentralamtes beschickt.

¹⁾ Studie Internationaler Organisationsvergleich, S. C 43.

²⁾ Studie Internationaler Organisationsvergleich, S. E 27.

³⁾ Studie Internationaler Organisationsvergleich, S. C 45.

7.2.4 Arbeitskreis „Rundfunkempfangsantennen“

Der Arbeitskreis berücksichtigt den technischen Fortschritt in den von ihm herausgegebenen „Richtlinien für Planung, Aufbau, Übergabe, Wartung und Betrieb von Gemeinschaftsantennenanlagen“, die jederzeit abgeändert werden können.

Dem Arbeitskreis gehören mehrere Bundesministerien, Landesministerien, Rundfunkanstalten, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Verbände (z. B. Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie, Verband Deutscher Elektrotechniker, Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke, Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer) und das Deutsche Institut für Normung an.

7.3 Koordinierungsinstanzen und Koordinierungsprozeß

7.3.1 Problemstellung

Bei der Betrachtung der künftigen Beziehungen zwischen Netz- und Nutzungsbereich sind folgende Fragen zu untersuchen:

- In welcher Weise können Anbieter von Nutzungsinhalten ihre Anforderungen und Bedürfnisse bei der Nutzung eines Netzes geltend machen?
- In welcher Weise können diese Interessenten an der Nutzung des Netzes teilhaben?

Hier wird wieder zu prüfen sein, ob es einer besonderen Regelung der Zulassung bedarf oder ob die Nutzung dem freien Markt überlassen werden kann.

Beide Vorgänge, Anmeldung eines Bedürfnisses und Zugang zum Netz, spielen sich zwischen dem Nutzer und dem Betreiber des Netzes ab. Sie können daher im Zusammenhang behandelt werden.

Sofern eine Zugangsregelung vorgesehen wird, hat sie die Normen zu enthalten, die verfassungsrechtlich geboten sind.

7.3.2 Den Zugang regelnde Stellen

Für die Auswahl der Bewerber für den Zugang zum Kabelnetz kommen, da der Netzbetreiber wegen des Trennungsmodells grundsätzlich diese Funktion nicht erfüllt, folgende Stellen in Betracht:

- ein Gremium, gebildet aus den Nutzern,
- ein Gremium, gebildet aus unabhängigen Mitgliedern,
- eine Behörde.

7.3.2.1 Nutzergremium

Es könnte daran gedacht werden, die Zulassungsentscheidung einem Gremium zu übertragen, das sich aus den jeweiligen Nutzern zusammensetzt. Dem Nutzerkreis könnte wegen seiner

Pluralität ein relativ großer Ermessensspielraum eingeräumt werden. Dabei müssen verfassungsrechtlich besonders hervorgehobene Rechtspositionen beachtet werden (vgl. insbesondere Art. 5 GG).

Bei einem aus den Nutzern gebildeten Gremium besteht jedoch der Nachteil, daß die Interessen derjenigen, die bereits im Genuß der Nutzung des Kabelnetzes sind, im Vordergrund stehen werden, also die Interessen künftiger Nutzer und öffentliche Belange, soweit sie gesetzlich nicht abgesichert sind, nicht ausreichend gewährleistet werden.

7.3.2.2 *Unabhängiges Gremium*

Um zu erreichen, daß öffentliche Interessen und die Belange potentieller Interessenten besser berücksichtigt werden, kann die Entscheidung über den Zugang zum Netz einem Gremium überantwortet werden, das aus unabhängigen Mitgliedern besteht.

Eine Variante des unabhängigen Gremiums könnte darin bestehen, die Unabhängigkeit lediglich mit Blick auf die Träger der Netzverantwortung und der Nutzungsverantwortung zu fordern. Dabei bietet sich an, auch Vertreter der in Betracht kommenden gesellschaftlich relevanten Gruppen einzubeziehen.

Das den Zugang regelnde Gremium ist an eine noch zu schaffende gesetzliche Regelung gebunden, die grundsätzlich festlegt, welche Gattung von Nutzern unter welchen Bedingungen prinzipiell zugelassen werden. Die Einzelentscheidungen des Gremiums beziehen sich also auf die Frage, ob der antragstellende Nutzer die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt und welche Kanalkapazität und Nutzungszeit zur Verfügung gestellt wird.

Da sich die organisatorische Regelung auf kommunikationspolitischem Neuland bewegt, ist für etwaige Pilotprojekte zu erwägen, unterschiedliche Zugangsformen oder doch zumindest flexible Ausprägungen zu erproben.

7.3.2.3 *Behörde*

Schließlich bietet sich noch an, die Aufgabe der Zulassung zur Teilnahme an der Nutzung eines Netzes einer staatlichen Behörde zu übertragen. Auch hier sollte gemäß dem Grundsatz, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder sind, der dezentralisierten Länderlösung, nicht zuletzt wegen der Ortsnähe und dem Erfordernis der Pluralität, der Vorzug gegeben werden.

Eine bundeseinheitliche Koordinierung ist anzustreben. Es muß aber auch hier den Interessenten gesetzlich unter möglichst bestimmten Voraussetzungen ein einklagbarer Anspruch auf Zulassung eingeräumt werden. Die Tätigkeit der Behörde sollte hier im wesentlichen Gesetzesvollzug sein.

7.3.3 Gesetzliche Zugangsregelung

Im Vorstehenden wurde bereits ausgeführt, daß Voraussetzung für eine befriedigende Regelung des Zulassungswesens zur Kabelnutzung eine gesetzliche Regelung mit der Begründung von Ansprüchen auf Zulassung ist. Der Arbeitskreis 3 hat dabei folgende Gesichtspunkte erwogen:

7.3.3.1 Kontrahierungszwang des Netzbetreibers

Da dem Netzbetreiber praktisch stets eine Monopolstellung zukommen wird, wird die Begründung des Kontrahierungszwanges notwendig sein (vgl. § 453 HGB, § 3 EVO für das öffentliche Eisenbahnwesen, § 8 PostG u. §§ 7, 8 FAG für die Bundespost, § 6 EnWG für Gas- und E-Werke, § 5 PflVG für die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter, §§ 48, 49 BRAO für die Rechtsanwälte, § 4 SchwbG für Arbeitgeber hinsichtlich schwerbehinderter Bewerber, § 15 PatG hinsichtlich Zwangslizenz, ferner gemäß allgemeiner Rechtsgrundsätze für Theater, Museen, öffentliche Bibliotheken, Flughafenunternehmungen).

7.3.3.2 Auswahlgesichtspunkte

Die Regelung wird auch die Gesichtspunkte zu bestimmen haben, nach denen die Auswahl unter mehreren Interessenten zu treffen ist. Folgende Aspekte verdienen Beachtung:

- Berücksichtigung der verfassungsrechtlich hervorgehobenen Rechtspositionen (insbesondere Art. 5 und 7 GG).
- Berücksichtigung von anderen Tätigkeiten von besonderem öffentlichem Interesse.
- Bereitstellung eines angemessenen Teils der Kapazität für die übrigen Tätigkeiten.

8 Pilotprojekte für Breitbandverteilnetze

8.1 Projektziele

Der Arbeitskreis 3 hat sich intensiv mit der Ausgestaltung von Pilotprojekten für Breitbandverteilnetze beschäftigt. Er nimmt zur Kenntnis, daß auf Initiative des Arbeitskreises 1 die noch offenen Fragen der Bedürfnisse, ihrer Umsetzung in Bedarf, der verschiedenen Möglichkeiten seiner Deckung durch bekannte und neue Telekommunikationsformen, deren Akzeptanz und Nutzungsintensität durch die Teilnehmer sowie die Bereitschaft zur Übernahme von Investitionsausgaben und Preisen für laufende Dienstleistungen zu klären sind.¹⁾ Aus der Sicht des Arbeitskreises 3 wurde diskutiert, im Rahmen von Pilotprojekten alternative Möglichkeiten und Bedingungen zur Organisation der Netzträgerschaft in der Praxis zu erproben. Hierzu sieht der Arbeitskreis zwei grundsätzlich verschiedene Erwägungen, die vom Arbeitskreis 3 entwickelt und in die Kommission für ihre Empfehlungen an die Bundesregierung eingebracht werden:

Die erste Erwägung stellt darauf ab, den Innovationsprozeß durch in Konkurrenz stehende unterschiedliche Netzträger zu fördern und damit außerdem die wirtschaftlichste Organisationsform zu finden. Für die Einbeziehung privater und kommunaler Träger spricht auch die Tatsache, daß von diesen Seiten her die Initiative zum Errichten und Betreiben von Breitbandverteilnetzen in Form von GA entfaltet wurde.

Die zweite Erwägung stellt demgegenüber in den Vordergrund die öffentliche Infrastrukturverantwortung, die sichere Gewährleistung der Netzneutralität und die Vergleichbarkeit der Pilotprojekte. Sie führt dazu, nur die Deutsche Bundespost als Errichter und Betreiber der Versuchsnetze vorzusehen.

Die Mehrheit des Arbeitskreises 3 vertritt die erste Erwägung.

Der Vergleich zwischen den Netzträgern richtet sich auf Leistungen und Kosten, auf die Praktikabilität und Durchsetzbarkeit von Auflagen sowie auf die Erprobung der Koordination von Netz- und Nutzungsbereich, einschließlich der Regelung des Zugangs zum Netz.

8.2 Versuchsbedingungen im Netzbereich

8.2.1 Netzträgerschaft

Um die Netzträgerschaft als Variable in Pilotprojekten zu testen, werden drei verschiedene Netzträger vorgesehen, die jeweils zumindest in einem der Projekte das Netz errichten und betreiben:

— die Deutsche Bundespost

¹⁾ Anlageband 1, Abschnitt 7.2.3

- eine Gemeinde bzw. ihr Eigenbetrieb
- eine Privatunternehmung

Für die beiden letztgenannten Träger gelten die Ausführungen in Kapitel 5 zur Genehmigung und zum Franchise-Verhältnis.

8.2.2 Standort

Pro Versuch sollen etwa 10 000 Privathaushalte einbezogen werden. Der Standort soll so gewählt werden, daß die Einbeziehung aller zu einem repräsentativen Querschnitt gehörenden Bevölkerungsgruppen gewährleistet ist und durch keine von vornherein erkennbaren Störfaktoren beeinträchtigt wird. Dabei soll auf folgende Kriterien geachtet werden: soziale Schichtung, Einkommen, Alter, Siedlungsstruktur (Einbeziehung von Altbaugebieten). Falls Standorte mit geringerer Anzahl von Haushalten oder sozial einseitig ausgeprägten Bevölkerungsgruppen — aus heute noch nicht voraussagbaren Gründen — gewählt werden, sollten diese Pilotprojekte zusätzlich zu den repräsentativen Projekten und nicht als Ersatz für diese durchgeführt werden.

8.2.3 Technik

Unterschiedliche technische Realisierungen des Netzes und der Nutzungsangebote sollen erprobt werden, insbesondere in Form von Endgerätekonfigurationen und durch alternative Techniken für den Rückkanal.

Die lokalen Kabelfernsehnetze sollen hinsichtlich technischer und betrieblicher Verträglichkeit einheitlich gestaltet werden, so daß sie in ein regionales oder bundesweites Kabelfernsehnetz integriert werden können.

Um diesem Ziel von Anfang an — auch bereits bei der Durchführung von Pilotprojekten — Rechnung zu tragen, wird der Deutschen Bundespost als Genehmigungsinstanz empfohlen, einen Breitbandkabelplan zu erarbeiten, der die technischen Bedingungen für alle Verkabelungsprojekte festlegt und sich möglichst an die internationalen Normen anpaßt.

8.3 Angebot an Inhalten

In allen Versuchsprojekten gilt das Prinzip der Trennung von Netz und Nutzung, auch für die Produktion von Inhalten. Auf Kapitel 4 und 5 dieses Berichtes wird verwiesen.

Inhaltlich ist anzustreben, die Nutzung der Breitbandverteilstrecken einschließlich des Rückkanals so reichhaltig wie möglich zu gestalten. Es muß angenommen werden, daß ein Bedarf des Teilnehmers im Sinne einer kaufkräftigen Nachfrage nur dann entstehen wird, wenn die Nutzungsinhalte wesentlich über die zur Zeit drahtlos empfangbaren Rundfunkprogramme hinausgehen. Eine zusätzliche Einspei-

sung von in der Bundesrepublik Deutschland ausgestrahlten Dritten Programmen wird wahrscheinlich nicht ausreichen, um Breitbandverteilnetze attraktiv werden zu lassen und kostendeckende Preise zu erreichen.

Der augenblickliche Stand der Diskussion läßt nur wenige zusätzliche Nutzungsinhalte erkennen: Rundfunkprogramme mit lokalem und kommunalem Bezug, Videotext und Videoeinzelbild, die Faksimile-Zeitung sowie einige Formen des Fernmessens (z. B. des Energieverbrauchs).

Der Arbeitskreis 3 erkennt angesichts dieser Sachlage, daß kein An drang auf knappe Übertragungskapazitäten, sondern umgekehrt das Problem einer Nichtausnutzung moderner technischer Möglichkeiten zu erwarten ist.

Die Pilotprojekte sollen also einerseits die Akzeptanz und das Nutzungsverhalten der Teilnehmer testen; andererseits jedoch auch neuartige Nutzungsinhalte zur Entfaltung bringen. Hierbei sollte es eine untergeordnete Frage sein, wer als Impulsgeber und Träger von Nutzungsinhalten auftritt. Im Rahmen zeitlich begrenzter Versuchsreihen sollten rechtliche Wege und Improvisationen gefunden werden, die zur Klärung der Realisierungsfähigkeit und Ertragswürdigkeit neuer Telekommunikationsformen beitragen. Nach Vorliegen dieser Ergebnisse — jedenfalls vor einer Gesamtverkabelung des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland — ist die rechtliche Situation allerdings durch entsprechende politische Entscheidungen möglichst eindeutig zu regeln. Die notwendigen Grundsatzentscheidungen sind mit allen Beteiligten, insbesondere mit den Ländern und den Gemeinden, abzustimmen.

Der Arbeitskreis 3 fühlt sich — trotz der auferlegten medienpolitischen Zurückhaltung — zu diesen Feststellungen veranlaßt, weil das Schicksal der Vorschläge zum Netzbereich nicht unabhängig vom Ausmaß und dem wirtschaftlichen Erfolg neuartiger Nutzungsinhalte ist. Es wird sich kein Träger für das Errichten und Betreiben von Breitbandverteilnetzen finden lassen, wenn er befürchten muß, über die Lösung von Abschattungsproblemen hinaus kaum einen Nutzen erzielen zu können. Es wäre auch kaum zu verantworten, wenn der Arbeitskreis eine Erhöhung der Anzahl von Breitbandverteilkanälen vorschlägt und dabei unterstellt, keine medienpolitische Wirkung ausgelöst zu haben.

8.4 Wirtschaftliche Gesichtspunkte

Endgeräte sollen an die Teilnehmer vermietet und nicht von diesen beschafft werden, weil nicht absehbar ist, ob vom Versuchsbetrieb zum Dauerbetrieb übergegangen wird und ob dies mit unveränderten Endgeräten geschieht.

Für Inhalte, bei denen Nutzungsentgelte gefordert werden, sollen die Preise so fixiert werden, wie sie sich bei einer angemessenen Ver-

breitung unter Bedingungen des Dauerbetriebs voraussichtlich bilden werden. Dieser Bemessungsansatz gilt auch für den Mietpreis der Endgeräte.

In allen Projekten werden Statistiken und — nach Einzeldiensten aufgeschlüsselt — detaillierte Kostenstellen/Kostenträgerrechnungen geführt, um zu genauen Aussagen über Nutzung und Kosten zu kommen. Diese Angaben sind — entsprechend den Auflagen — der Deutschen Bundespost monatlich zu übermitteln.

8.5 Ausprägung der Versuchsanordnungen und begleitende Auswertung

Die Darlegungen haben gezeigt, daß vor Beginn der Pilotprojekte eine Reihe grundlegender technischer, wirtschaftlicher und medienpolitischer Entscheidungen getroffen werden muß. Bevor diese Festlegungen von den politisch kompetenten Stellen des Bundes und der Länder getroffen sind, kann ein Beratungsgremium nicht die Einzelheiten der Pilotprojekte ausformen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, nach dem grundsätzlichen Entschluß zu Pilotprojekten sowie zu deren Anzahl, Trägerschaft und Aufgabenumfang, eine Studiengruppe einzusetzen, die die Experimentalbedingungen im einzelnen definiert, die Meßvorschriften für die Erfassung der unabhängigen und abhängigen Variablen formuliert, etwaige Experimentaleingriffe vorsieht und kontrolliert sowie den Versuchsvorgang bis zur Endauswertung begleitet.

