

Die Veröffentlichung des Werkes

„Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik“

erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors.

BEITRÄGE
ZUR
GESCHICHTE DES DEUTSCHEN RUNDFUNKS

HERAUSGEGEBEN VOM DEUTSCHEN RUNDFUNKARCHIV

BAND 4

INGO FESSMANN

RUNDFUNK UND RUNDFUNKRECHT
IN DER WEIMARER REPUBLIK



JOSEF KNECHT · FRANKFURT AM MAIN

73 K 26/425

Inhaltsübersicht

Literaturnachweis	7
Abkürzungsverzeichnis	12
Vorwort	15
Einleitung	17
A. DER WEIMARER RUNDFUNK	19
1. <i>Die Rundfunkentstehung</i>	19
a) Das Rundfunksystem	21
aa) Kein privater Rundfunk	22
aaa) Hindernisse und ihre Überwindung	23
bbb) Organisationsschema	24
bb) Vorherrschaft der Post	26
aaa) Interessenkonflikt	26
bbb) Erfolg der DRP	27
cc) Zweiteilung des Rundfunkwesens (Technik / Programm)	28
dd) Dezentralisation	29
ee) Kein freier Rundfunkempfang	31
b) Rechtslage	33
aa) Das Funkhoheitsrecht	33
bb) Mangelnde Rechtsgrundlagen	34
aaa) Rundfunkempfang	35
bbb) Rundfunkveranstaltung	37
cc) Zusammenfassung: Die Rundfunkentstehung	39
2. <i>Das Rundfunkempfangswesen</i>	40
a) Die ersten Regelungen	40
aa) Die Verfügung Nr. 815	41
bb) Widerstand der Bevölkerung	42
cc) Die FunkVO	43
b) Die „Bekanntmachung“	45
aa) Beruhigung der Lage	45
bb) Endgültige Regelung	46
c) Das FAG	47
aa) Keine Umgestaltung der Rechtslage	47
bb) Inhalt des FAG	48
3. <i>Das Rundfunkprogrammwesen 1923–1926</i>	50
a) Ausgestaltung und Neuordnung	51
aa) Ressortstreit DRP/RMI	51

D 6

ISBN 3-7820-0301-2

Alle Rechte vorbehalten · Printed in Germany

© 1973 by Verlag Josef Knecht, Frankfurt am Main

Gesamtherstellung Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH, Wiesbaden

aaa) Haentzschel und Bredow	52	cc) Gründe und Folgen der Verleihungskonstruktion	111
bbb) Bredow	54	aaa) Kritik und Stützungsversuche der Literatur	111
ccc) Ergebnis des Ressortstreits	56	bbb) Rechtsgrundlage für Auflagen	112
bb) Der Reich/Länder-Konflikt	58	ccc) „Kurswechsel“ der Funkrechtslehre	113
aaa) Verfassungskonflikt	58	ddd) Einzige Stütze für die Rundfunkkonstruktion	115
bbb) Standpunkt der Länder	59		
ccc) Standpunkt des Reiches	61		
ddd) Kompromiß	63		
b) Ordnung des Rundfunkwesens 1926	65	2. <i>Recht der Rundfunkveranstaltung</i>	116
aa) Organisationsverhältnisse	66	a) Rundfunkaufsicht	116
aaa) RRG	66	aa) Rechtsbeziehungen DRP-Rundfunkgesellschaften	116
bbb) Rundfunkkommissar	68	aaa) Kritik der Literatur	117
bb) System der Programmaufsicht	69	bbb) Rechtsnatur der DRP	118
aaa) Die Sendekonzession	69	ccc) Rechtsstellung der Programmveranstalter	119
bbb) Die „Richtlinien“	73	bb) Programmüberwachung	120
c) Zusammenfassung: Die Rundfunkordnung von 1926	73	aaa) Keine ausreichende Rechtsgrundlage	121
		bbb) Rechtfertigungsversuch	121
		ccc) Keine Reichskompetenz	123
		cc) Zensur	123
4. <i>Rundfunkordnung 1932</i>	74	aaa) Art. 118 WRV überhaupt anwendbar?	124
a) Debatte über eine Rundfunkreform	76	bbb) Anfechtbare Argumentation	125
aa) Der Reichstag	76	ccc) Untersuchung der Ausschlußbefugnisse	127
bb) Einigung RMI/DRP	78	ddd) Berechtigter Zensurvorwurf	128
cc) Einigung mit den Ländern	80	b) Rundfunkberichterstattungs-Recht	129
b) Die Neuregelung	81	aa) Der Neutralitätsgrundsatz	130
aa) Die „Leitsätze“	82	bb) Programmverantwortung	132
bb) Die „Richtlinien“	84	aaa) Rauscher und Becker	132
c) Zusammenfassung: Der Weimarer Rundfunk	86	bbb) Gesetzesvorschlag	133
		cc) Recht auf Gegendarstellung	134
		aaa) Korrektiv zur Rundfunk-Wirkungsmacht	135
		bbb) Gesetzesvorschlag	136
B. DAS WEIMARER RUNDFUNKRECHT	89	3. <i>Die Teilnehmergebilligung</i>	137
1. <i>Die Sendekonzession</i>	92	a) Verleihung	137
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	92	aa) Widersprüche der Verleihungstheorie	137
aa) Die Funkhoheit	93	bb) Kritik der Literatur	139
aaa) Merkmal der Einseitigkeit	94	b) Rechtsbeziehungen DRP-Rundfunkteilnehmer	140
bbb) Postfremder Funkdienst	95	aa) Privatrechtlicher Vertrag?	140
ccc) Sendeinhalt	95	bb) Notwendigkeit einer Neuregelung	141
ddd) RFH-Argumentation	96	cc) Anspruch auf Rundfunkempfang?	143
bb) Problem der Rundfunkhoheit	97	c) Hörergebühr	145
aaa) Unbehandeltes Problem	98	aa) Entgelt wofür?	145
bbb) Keine Theorie der „Konnexkompetenz“	99	bb) Unausräumbarer Widerspruch	146
ccc) Funkhoheit nicht als Grundlage	100		
ddd) Gründe für das „Schweigen“ der Literatur	101	4. <i>Rechtsprobleme des Rundfunkempfangs</i>	147
cc) Grenzen der Funkgesetzgebungskompetenz	103	a) Antennenrecht	148
aaa) Die Auffassung Neugebauers	104	aa) Anspruchverneinende Gesichtspunkte	148
bbb) Die Gegenmeinung	104	bb) Der Rundfunk als wichtiges Gemeinschaftsgut	149
b) Verleihung	105	b) Störerrecht	150
aa) Verleihungstheorie	105	aa) Abwehranspruch aus § 23 FAG	151
aaa) Die Theorie Otto Mayers	106	bb) Daneben Zivilrechtsansprüche?	153
bbb) Die Theorie der h. M.	107	cc) Besitzstörung?	154
bb) Probleme der Verleihungstheorie	108	dd) „Ortsüblichkeit“	155
aaa) Widerspruch zur Rundfunkrealität	109	c) Zusammenfassung: Das Weimarer Rundfunkrecht	157
bbb) Konstruktion des „Mitbetriebs“	109		

C. SYSTEMATISCHER TEIL	159
1. „Rundfunk“ als Rechtsbegriff	159
a) Der Begriff „Rundfunk“	162
aa) Das Wort „Funk“	162
bb) Merkmal der Einseitigkeit	163
cc) Unbestimmter Adressatenkreis	165
dd) Amtlicher Sprachgebrauch	165
b) Der fernmelderechtliche Begriff Rund-„Funk“	166
aa) Technischer Sinngehalt	167
bb) „Drahtfunk“ und „Fernsehen“	167
c) Der kulturell-rechtliche Begriff „Rund“-Funk	168
aa) Sinngehalt Rundfunkveranstaltung	168
bb) Begriffsdefinitionen	170
2. Die Rundfunkhoheit	172
a) Fernmeldewesen kein „Rund“-Funkwesen	173
aa) Einsicht im RPM	173
bb) Zweiteilung des Rundfunkwesens	175
cc) Zweiteilung der Rundfunkverwaltung	176
b) Funkgesetzgebung keine „Rund“-Funkgesetzgebung	177
aa) FunkVO und FAG	177
bb) Länderbeteiligung	179
cc) Angefochtene Verwaltungspraxis	180
c) Fernmelderecht kein „Rund“-Funkrecht	182
aa) „Schweigen“ der Literatur	182
bb) Zwei Rechtsmaterien	184
3. Rundfunk als öffentliche und staatliche Aufgabe	185
a) Rundfunkveranstaltung als öffentliche Aufgabe	189
aa) Gemeinwohl-Charakter	189
bb) Nicht als öffentliche Aufgabe wahrgenommen	190
b) Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe	192
c) Rundfunkverwaltung als staatliche Aufgabe	194
Anmerkungen	197
ANHANG	251
1. FunkVO	251
2. Fernmeldeanlagenengesetz (Auszug)	252
3. Sendekonzession (1926)	256
4. Teilnehmer-Bedingungen (1923)	258
Sachverzeichnis	259
Personenregister	261

Literaturnachweis

- Albath, Jürgen Die Organisationsformen der Rundfunkträger. Diss. jur. Göttingen 1953.
- Aron, Erich Die Bestimmungen des jetzt in Kraft getretenen Telegraphengesetzes, EE Bd. 46 (1928), S. 329 ff.
- Ascher, Bernhard Öffentliches Recht in privater Form, JR 1929, S. 89 ff.
- Aubert, Joachim Fernmelderecht. 2. Aufl. Hamburg/Berlin 1962.
- Bausch, Hans Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik. Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Nr. 6, Tübingen 1956.
- Becker, Bruno Rundfunksendungen im Spiegel des Reichspreßgesetzes. Zugleich ein Vorschlag zu einer funkrechtlichen Regelung des Rundfunks. Diss. jur. Frankfurt a. M. 1931, gedr. Limburg 1931.
- Bley, Kurt Über die Grundlagen des Rundfunkrechts. Diss. jur. Erlangen 1935.
- Bredow, Hans Vier Jahre deutscher Rundfunk. Berlin 1927 (zit.: Vier Jahre). Welche Aufgaben fallen der elektrotechnischen Industrie und den Elektrizitätsunternehmen bei Bekämpfung der Empfangsstörungen im Rundfunk zu? Archiv 1930, S. 457 ff.
Aus meinem Archiv. Probleme des Rundfunks. Heidelberg 1950 (zit.: Aus meinem Archiv).
Vergleichende Betrachtungen über Rundfunk und Fernsehen. Heidelberg 1951 (zit.: Vgl. Betrachtungen).
Im Banne der Ätherwellen. Bd. I und Bd. II, Stuttgart 1954 und 1956 (zit.: Ätherwellen I, Ätherwellen II).
- Bürgin, Paul Die Rechtsnatur der Rundfunkgenehmigung, Archiv 1928, S. 625 ff.
Das Rechtsverhältnis des Rundfunkteilnehmers zur Sendegesellschaft, Archiv 1929, S. 157 ff.
- Cahn-Speyer, Rudolf Kritische Bemerkungen zu Rauschers Entwurf eines Reichsgesetzes über Rundfunkdarbietungen, Archiv 1929, S. 315 ff.
- Demme, Helmut Das Kabelfernsehen (closed-circuit-television) in rechtlicher Sicht. Königstein (Taunus) 1969.
- Dencker, Friedrich Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte im Lichte des Rechts, BIFR 1927, S. 9 ff.
Fernmeldeverkehrsrecht, in: HdwbRW Bd. II, Berlin/Leipzig 1927, S. 547 ff.
Buchbesprechung Rundfunkjahrbuch 1929, Archiv 1929, S. 579.
Grundsätzliches zum Funkrecht, Archiv 1930, S. 9 ff.
Funkrecht, in: HdwbRW Bd. VII, Berlin/Leipzig 1931, S. 154 ff.
Rundfunkstörungsrecht. Diss. jur. Freiburg 1932; gedr. Hagen 1932.

- Eckert, Gerhard Der Rundfunk als Führungsmittel. Bd. 1 der Studien zum Welt-
rundfunk und Fernsehrundfunk, Heidelberg/Berlin/Magde-
burg 1941.
- Eiser, Ernst Rundfunkstörungen und Ortsüblichkeit, EW 1930 S. 237 ff. =
JW 1931, S. 1870 ff. (Auszug).
Rechtsschutz gegen elektrische Fernwirkungen, EW 1931,
S. 383 ff.
- Engländer, Konrad Der privatrechtliche Schutz gegen Rundfunkstörungen, Archiv
1929, S. 74 ff.
- Fleiner, Fritz Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen
1928, 2. unveränderter Nachdruck Aalen 1963.
- Folkerts, Hero Rechtsverhältnisse beim Telegrammübermittlungsvertrag und
beim Unterhaltungsrundfunk. Diss. jur. Köln 1924.
- Freiberg, Harald Das deutsche Rundfunkwesen unter besonderer Berücksichtigung
des Unterhaltungsrundfunks. Diss. rer. pol. Köln 1929,
gedr. Borna (Leipzig) 1930.
- Freund, Martin Der deutsche Rundfunk. Seine öffentlich-rechtlichen Grundla-
gen und seine Organisation. Diss. jur. Würzburg 1933.
- Goebel, Gerhart Der Deutsche Rundfunk bis zum Inkrafttreten des Kopenhage-
ner Wellenplans, APF 1950, S. 353 ff.
- Grave, Walther Rechtsschutz gegen Störungen des Rundfunkverkehrs, JW 1930,
S. 1905 ff.
- Haensel, Peter Die Entwicklung der deutschen Rundfunkgesetzgebung. Diss.
jur. Marburg 1957.
- Haentzschel, Kurt Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: HdbDStR Bd. II
(1932), S. 651 ff.
- Hartmann, Heinrich Vorgeschichte und Beginn des Rundfunks in Bayern, APB 1961,
S. 49 ff.
- Hartwich, Maximilian Betrachtungen über „drahtlos zu befördernde Telegramme an
mehrfache Bestimmung“, Archiv 1928, S. 485 ff.
- Hegendorf, Albert Wirtschaftsfunkrecht. Eine Untersuchung der Rechtsgrundlagen
der drahtlosen Verbreitung von Wirtschaftsnachrichten in
Deutschland. Diss. jur. Marburg 1929.
- Hellwig, Albert Art. 118: Meinungsfreiheit, Zensur, in: Nipperdey, Die Grund-
rechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. II, Berlin
1930, S. 1 ff.
- Hochstetter, Otto Beiträge zur Entwicklung des Rundfunkrechts. Diss. jur. Er-
langen 1928.
- Hoffmann, Willy Die gewerbliche Ausnutzung der Rundfunksendungen nach in-
ternem und internationalem Recht, BIFR 1927, S. 69 ff.
Betrachtungen zum Funkurheberrecht, Archiv 1928, S. 242 ff.
Die gesetzliche Lizenz für die Rundfunksendegesellschaften,
Archiv 1929, S. 247 ff.
Buchbesprechung Neugebauer (FmR), Archiv 1929, S. 499 ff.
Buchbesprechung Hegendorf, Archiv 1929, S. 581 ff.
Antenne und Stadtgemeinde, Archiv 1930, S. 386 ff.
Der 4. Internationale Funkrechtskongress in Lüttich, Archiv
1930, S. 529 ff.
Die Ergebnisse in Rechtssprechung und Schrifttum über den
privatrechtlichen Schutz des Rundfunkunternehmers gegen Stö-
rungen des Rundfunkempfangs, Archiv 1932, S. 201 ff.
- Huber, Ernst Rudolf Das Ergebnis der Antennenprozesse, Archiv 1932, S. 302 ff.
Privatrechtliche Rechtsprobleme des Rundfunks, DJZ 1932,
Sp. 779 ff.
Wirtschaftsverwaltungsrecht. 1. Aufl. Tübingen 1932.
- Ipsen, Hans Peter Die Rundfunkgebühr. 2. Aufl. Hamburg 1958.
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin/Göttingen/Heidelberg 1931,
unveränderter Nachdruck Offenburg 1948.
Zulässigkeit von Polizeiverordnungen gegen Rundfunkstörun-
gen. Unveröffentl. Gutachten vom 5. 2. 1929, RRG-Akten,
R 78/740, BArchiv (zit.: Gutachten).
- Jentsch, Otto Drahtlose Telegraphie und Telephonie mittels ungedämpfter
Wellen, APT 1909, S. 281 ff.
- Kitzinger, F. Artikel 142 Satz 1: Die Freiheit der Wissenschaft und der
Kunst, in: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der
Reichsverfassung Bd. II, Berlin 1930, S. 449 ff.
- Krause, Günter B. Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der
Bundesrepublik Deutschland. Flensburg 1960.
- Lange, Bernt Die Rundfunkstörung im geltenden Recht. Berlin 1932.
- Laue, Heinrich Der privatrechtliche Schutz gegen Rundfunkstörungen durch
elektrische Anlagen. Diss. jur. Halle 1931, gedr. Erfurt 1932.
- Leiling, Ott-Heinrich Die Gesetzgebungsbefugnis zur Neuordnung des Rundfunkwe-
sens. München/Berlin 1955.
- Lerche, Peter Rundfunkmonopol; Zur Zulassung privater Fernsehveranstal-
tungen. Beiträge zum Rundfunkrecht, Bd. 11, Frankfurt a. M./
Berlin 1970.
- Lerg, Winfried B. Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland. Beiträge zur
Geschichte des deutschen Rundfunks, Bd. 1, Frankfurt a. M.
1965.
- List, Friedrich Antennenrechts-Rettung? Archiv 1928, S. 424 ff.
Der Begriff der Öffentlichkeit unter besonderer Berücksichti-
gung des Rundfunks, Archiv 1929, S. 119 ff. und S. 264 ff.
Grundsätzliches zur Rechtsnatur des Rundfunks, Archiv 1929,
S. 583 ff.
Buchbesprechung Klamfoth, Archiv 1929, S. 677 ff.
Buchbesprechung Klie, Archiv 1931, S. 110 ff.
Verstoßen Polizeiverordnungen zum Schutze des Rundfunk-
empfangs gegen Art. 6 Ziff. 7 RV?, Archiv 1931, S. 458 ff.
Zur Frage einer internationalen Funkrechtsvereinbarung, Archiv
1932, S. 1 ff.
Der Rechtsbegriff des „Rundfunks“ im neuen Staat, insbes. im
Rahmen des Rechts der Reichskulturkammer, Archiv 1935,
S. 149 ff., 177 ff., 214 ff.
- Magnus, Kurt Die Rundfunkbewegung im Jahre 1927, Archiv 1928, S. 1 ff.
Die Gründung der Berliner Radiostunde in: Rundfunkjahrbuch
1930 (Hrsg. RRG), Berlin o. J. (1929) S. 1 ff. (zit.: Radio-
stunde).
- Mallmann, Walter Rundfunkreform im Verwaltungswege, in: Zehner, Bd. 1,
S. 234 ff.
- Martens, Wolfgang Öffentlich als Rechtsbegriff. Bad Homburg v. d. H./Berlin/Zü-
rich 1969.

- Maunz, Theodor Rechtsgutachten über die Frage der Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs über die „Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks“ mit dem Grundgesetz, in: Zehner, Bd. 1, S. 276 ff.
- Mayer, Otto Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. München/Leipzig 1924.
- Michel-Bericht Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum, Kornwestheim 1970.
- Neugebauer, Eberhard Die Rechtsstellung der Funksendegesellschaften (Unterhaltungsrundfunk, drahtloser Wirtschafts Rundspruchdienst) APT 1924, S. 152 ff.
 Funkrecht, Stilkes Rechtsbibliothek Nr. 33, 1. Aufl., Berlin 1924 (zit.: Funkrecht I), 2. Aufl., Berlin 1926 (zit.: Funkrecht II).
 Das neue Rundfunkrecht, EE Bd. 43 (1926), S. 32 ff. und 129 ff.
 Die Rechtsprechung über Funkrechtsfragen im Jahre 1927, Archiv 1928, S. 11 ff.
 Die Rechtsnatur der Rundfunkverleihungen, Archiv 1929, S. 1 ff.
 Fernmelderecht mit Rundfunkrecht. Stilkes Rechtsbibliothek Nr. 33 (3. Aufl. des „Funkrechts“), Berlin 1929 (zit.: FmR).
 Die neue Rundfunkregelung, Archiv 1930, S. 155 ff.
 Buchbesprechung Fischer-Staedler, Archiv 1930, S. 627 ff.
 Rundfunkstörungen und Gesetzgebungskompetenz, Archiv 1931, S. 195 ff.
 Nochmals der Rechtsschutz gegen Rundfunkstörungen, Archiv 1931, S. 413 ff.
 Rechtsschutz gegen Störungen des Rundfunks, Archiv 1931, Sonderheft 2, S. 1 ff. (zit.: Sonderheft 2).
 Das neue Rundfunkrecht, Archiv 1932, Sonderheft 4, S. 1 ff. (zit.: Sonderheft 4).
 Rundfunk und Polizei, EE Bd. 52 (1932), S. 305 ff.
 Urteilsanmerkung zu OLG Dresden vom 30. 6. 1931, JW 1932, S. 892.
 Buchbesprechung Dickertmann, Archiv 1933, S. 300 ff.
 Funkrecht-Rundfunkrecht-Gegensätze?, Funktechnischer Vorwärts 1934, S. 165 ff.
- Opet, Otto Der Einfluß des Rundfunks auf die Rechtsprechung und Gesetzgebung, Gruchot's Beiträge Bd. 68 (1927), S. 466 ff.
- Oppermann, Thomas Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969.
- Peters, Hans Die Zuständigkeit des Bundes im Rundfunkwesen. Berlin/Göttingen/Heidelberg 1954.
- Pincus, Harry Das Recht der Allgemeinheit und des Einzelnen im Rundfunk, Archiv 1930, Sonderheft 1, S. 109 ff. (zit.: Sonderheft 1).
 Der Schutz des Rundfunkempfangs gegen Störungen nach Besitzrecht und Elektrizitätsrecht, Archiv 1931, S. 449 ff.
- Pohle, Heinz Der Rundfunk als Instrument der Politik; Zur Geschichte des Dt. Rundfunks von 1923 bis 1938. Hamburg 1955.
- Pridat-Guzatis, H. Hörerrecht. Das Recht des deutschen Rundfunkhörers. Berlin 1932.
 Funkrecht wird Volksrecht, Archiv 1936, S. 210 ff.
- Rauscher, Leopold Entwurf eines deutschen Gesetzes über Rundfunkdarbietungen, Archiv 1929, S. 210 ff.
 Entgegnung auf Cahn-Speyers kritische Bemerkungen, Archiv 1929, S. 519 ff.
- Reiche, Erwin Funkrecht. Das Recht des Rundfunks. Heymanns Taschengesetzsammlung Bd. 111, Berlin 1925.
- Reichert, Hans Ulrich Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks. Heidelberg/Stuttgart 1955.
- Rumpf, Fritz Rechtliche Betrachtungen zum Problem der Rundfunkstörungen, EW 1930, S. 548 ff.
- Roegele, Otto B. – Glotz, Peter Presse-Reform und Fernsehstreit; Texte zur Kommunikationspolitik 1832 bis heute. Gütersloh 1965.
- Runkel, Hans Der privatrechtliche Schutz des Rundfunkteilnehmers gegen Störungen aller Art. Diss. jur. Köln 1928, abgedr. in: Archiv 1928, S. 315 ff.
- Scheuner, Ulrich Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Rundfunks, in: Zehner, Bd. 1, S. 314 ff.
- Schneider, Hans Informationsfreiheit und Rundfunkgenehmigung, NJW 1961, S. 53 ff.
- Schörken, Karl Funk und Rundfunk im öffentlichen Recht. Diss. jur. Erlangen 1953 (Maschinenschrift).
- Scholz, Erich Die Aufgaben der Überwachungsausschüsse, Rundfunkjahrbuch 1931, S. 19 ff.
- Schreiber, Hans-Joachim Die geschichtliche Entwicklung des Rundfunks in Bayern (1922 bis 1949). Diss. phil. München 1949 (Maschinenschrift).
 Regionalität und Föderalismus im Rundfunk. Die geschichtliche Entwicklung in Deutschland 1923–1945. Bd. 3 der Beiträge zur Geschichte des Rundfunks, Frankfurt a. M. 1971.
- Schütte, Wolfgang Der Rundfunk, EE Bd. 40 (1923/1924), S. 73 ff.
 Rechtsprinzipien des Funkverkehrs, Archiv 1930, S. 212 ff.
- Straedler, Erich Die Zulässigkeit polizeilichen Eingreifens zugunsten des Rundfunks zur Abwehr von Störungen, Archiv 1931, S. 289 ff.
- Stienen, Josef Der drahtlose Nachrichtendienst für Wirtschaft und Politik; Seine Entwicklung und Organisation in Deutschland. Diss. rer. pol. Berlin 1931, gedr. Bd. 55 der Reihe „Post und Telegraphie in Wissenschaft und Praxis“.
- Stohl, Hertha Rechtlich-wirtschaftlich-soziologische Grundlagen der deutschen Rundfunkentwicklung. Barna (Leipzig) 1936.
- Vollmann, Heinz Die Aufsicht über den Rundfunk. Diss. jur. Frankfurt a. M. 1965.
- Wilkens, Heinz Zur Frage einer bayerischen Antennenverordnung, Archiv 1929, S. 181 ff.
- Wille, Siegfried Reichen die bisherigen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Störungen von Funkanlagen aus oder ist eine Gesetzesänderung erforderlich?, Archiv 1931, S. 1 ff.
- Zehner, Günter Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht. Eine Dokumentation des Prozeßmaterials. Bd. 1 (Schriftsätze, Rechtsgutachten), Bd. 2 (Mündliche Verhandlungsprotokolle), Karlsruhe 1964 und 1965.
- Ziegler, Eberhard Deutscher Rundfunk in Vergangenheit und Gegenwart; Seine öffentlich-rechtlichen Grundlagen und seine Organisation. Diss. jur. Heidelberg 1949 (Maschinenschrift).

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
a. a. O.	=	am angegebenen Ort
abgedr.	=	abgedruckt
Abs.	=	Absatz
Amtl.	=	Amtlich
Anl.	=	Anlage
Anm.	=	Anmerkung (Fußnote anderer Arbeiten)
APB	=	Archiv für Postgeschichte in Bayern (Z)
APF	=	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen (Z)
APT	=	Archiv für Post und Telegraphie (Z)
Archiv	=	Archiv für Funkrecht (Z)
ARD	=	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland.
Art.	=	Artikel
Aufl.	=	Auflage
AOR	=	Archiv für Öffentliches Recht (Z)
Az	=	Aktenzeichen
BArchiv	=	Bundesarchiv Koblenz
BayObLG	=	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung.
BayVerfGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBC	=	British Broadcasting Corporation
Bd.	=	Band
Bekanntmachung	=	Bekanntmachung über den Unterhaltungsrundfunk v. 24. 8. 1925, PABl., S. 443 ff.
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	=	Bundesgesetzblatt (Z)
BHA	=	Bayerisches Hauptarchiv München (Sämtliche hier herangezogenen Papiere in: Abt. II, Bd. MA 103907/2).
BlFR	=	Blätter für Funkrecht (Z)
BR-Gesetz	=	Gesetz über die Errichtung und die Aufgabe einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ v. 10. 8. 1948 i. d. F. v. 22. 12. 1959, GVBl., S. 311.
Bredow-Handbuch	=	Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, hrsg. v. Hans Bredow-Institut an der Universität Hamburg.
BundesrundfunkG	=	Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts v. 29. 11. 1960 BGBL. I, S. 862.
BTags-Drucks.	=	Drucksache des Deutschen Bundestags
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Amtliche Sammlungen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
ders.	=	derselbe
Deutsche Stunde	=	Deutsche Stunde, Gesellschaft für drahtlose Belehrung und Unterhaltung mbH.
Diss.	=	Dissertation

DJZ	=	Deutsche Juristen-Zeitung
DOV	=	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik.
DRADAG	=	Drahtloser Dienst AG für Buch und Presse.
DRP	=	Deutsche Reichspost
DVBl.	=	Deutsche Verwaltungsblätter (Z)
E	=	Entscheidung
ebda.	=	ebenda
EE	=	Eisenbahn- und verkehrsrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen (Z)
EW	=	Elektrizitäts-Wirtschaft (Z)
FAG	=	Gesetz über Fernmeldeanlagen v. 14. 1. 1928, RGBl. I, S. 8 ff.
fff-Press.	=	Film-Funk-Fernsehen-Informationsdienst (Z)
FN	=	Fußnote dieser Arbeit
Funkgesetznovelle	=	Gesetz betreffend die Abänderung des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches v. 7. 3. 1908, RGBl., S. 79.
FunkVO	=	(Not)Verordnung zum Schutz der Telegraphie vom 8. 3. 1924, RGBl. I, S. 273 ff.
G	=	Gesetz
GG	=	Grundgesetz
GVBl.	=	Gesetzes- und Verordnungsblatt
HdwbRW	=	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrsg. von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, Berlin/Leipzig 1926–29, 1931.
HdbDStR	=	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Zwei Bände, Tübingen 1930 und 1932.
h. L.	=	herrschende Lehre
h. M.	=	herrschende Meinung
HR-Gesetz	=	Gesetz über den Hessischen Rundfunk v. 2. 10. 1948, GVBl., S. 123.
Hrsg. (hrsg.)	=	Herausgeber (herausgegeben)
i. d. F.	=	in der Fassung
insbes.	=	insbesondere
i. S.	=	im Sinne
i. V. m.	=	in Verbindung mit
Jg.	=	Jahrgang
JÖR	=	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart (Z)
JR	=	Juristische Rundschau (Z)
JW	=	Juristische Wochenschrift (Z)
KG	=	Kammergericht
LiturhG	=	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst v. 19. 6. 1901 (RGBl., S. 227)
M. a. W.	=	Mit anderen Worten
MDR	=	Monatsschrift für Deutsches Recht (Z)
m. E.	=	meines Erachtens
m. w. N.	=	mit weiteren Nennungen
NDR-Staatsvertrag	=	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) v. 16. 2. 1955, GVBl. S. 197.
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift (Z)
öffl.	=	öffentlich
OLG	=	Oberlandesgericht
OPD	=	Oberpostdirektion
PABl.	=	Amtsblatt des Reichspostministerium (Z)

PNBL.	=	Postnachrichtenblätter (Z)
Prot.	=	Protokolle
RB-Gesetz	=	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ vom 22. 11. 1948, GBl. S. 225.
RFH	=	Reichsfinanzhof, Sammlung der Entscheidungen und Gutachten des Reichsfinanzhofs.
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt
RGSt., RGZ	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Straf-/Zivilsachen
RMBL.	=	Reichsministerialblatt
RMI	=	Reichsministerium des Innern
RPM	=	Reichspostministerium
RRG	=	Reichsrundfunkgesellschaft mbH
Rspr.	=	Rechtsprechung
RTags-Drucks.	=	Drucksache des Deutschen Reichstags.
RTV	=	Reichstelegraphenverwaltung
RuF	=	Rundfunk und Fernsehen (Z)
RuH	=	Rundfunk und Hörer, Monatshefte für Rundfunk (Z)
SFB-Gesetz	=	Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ v. 12. 11. 1953; i. d. F. v. 26. 10. 1964, GVBl., S. 1152.
sog.	=	sogenannt
Sp.	=	Spalte
Staatsmin. d. A.	=	Der Bayerische Staatsminister des Äußeren
Staatsmin. f. U. u. K.	=	Der Bayerische Staatsminister für Unterricht und Kultus
SWF-Staatsvertrag	=	Staatsvertrag über den Südwestfunk v. 27. 8. 1951, Bad. GVBl., S. 40.
TG	=	Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches v. 6. April 1892, RGBl., S. 467.
teilw.	=	teilweise
u. a.	=	unter anderem
u. ä.	=	und ähnliches
UStG	=	Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer) v. 29. 5. 1967, BGBl. I, S. 545.
Ufita	=	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (Z)
UFITA	=	dto., neue Folge
VA	=	Verwaltungsakt
Vfg.	=	Verfügung
vgl.	=	vergleiche
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR-Gesetz	=	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 25. 5. 1954, GVBl., S. 151.
WDR-Satzung	=	Satzung des Westdeutschen Rundfunks Köln v. 27. 1. 1956, GVBl., S. 107.
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung v. 11. 8. 1919.
ZDF-StaatsV	=	Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“, v. 6. 6. 1961, Hess. GVBl., S. 199.
Z	=	Zeitschrift
Ziff.	=	Ziffer
zit.	=	zitiert
z. T.	=	zum Teil

Vorwort

In diesem Jahr, in dem der Rundfunk in Deutschland 50 Jahre alt wird, rückt die Rundfunkgeschichte verstärkt in das Blickfeld allgemeinen Interesses. Eines ihrer gewichtigsten Kapitel aufzuhellen, soll die nachstehende Arbeit versuchen. Der Verfasser verbindet damit zugleich die Hoffnung, auch einen Beitrag zur Rundfunkdiskussion der Gegenwart zu liefern.

Die Arbeit ist als Dissertation entstanden. Sie wurde im August 1971 abgeschlossen und im Juli 1972 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Münster angenommen.

Zu großem Dank verpflichtet bin ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Christian-Friedrich Menger, für die Betreuung meiner Arbeit und für die großzügige Förderung, die ich dabei erfahren durfte. Besonderen Dank schulde ich ebenso Herrn Justitiar Albert Scharf für die große Fürsorge, die mir von ihm beim Anfertigen und bei der Drucklegung zuteil wurde. Ich danke ferner Herrn Intendant Professor Dr. Hans Bausch für die Aufnahme der Dissertation in die historische Schriftenreihe der ARD, „Beiträge zur Geschichte des Deutschen Rundfunks“.

Die Arbeit ist Herrn Albert Scharf gewidmet, dem ich auf diese Weise meinen besonderen Dank zum Ausdruck bringen möchte.

München, im Januar 1973

Ingo Fessmann

Einleitung

Die Rundfunkordnung der Bundesrepublik verbindet mit der Rundfunkordnung der Weimarer Republik ein engeren Zusammenhang, als es dem äußeren Bild nach erscheinen mag. In gleicher Weise wie das Grundgesetz hat sie nämlich einen stark retrospektiven Charakter. Ebenso entstanden in einer Zeit, die beherrscht war von dem Bestreben, eine Antwort auf das Jahr 1945 zu finden, in der sich der Versuch des Neuanfangs mit dem Bemühen verband, die bereits in Weimar entwickelten Staats- und Gesellschaftsformen ebenso neu zu beleben wie gegen ein neuerliches Scheitern abzusichern, ist unsere Rundfunkordnung wie die Bonner Verfassung als eine Art Gegenmodell zu dem Weimarer Vorgänger konzipiert – ihrer Grundtendenz nach gleichsam die Reproduktion der Rundfunkordnung von 1923 bis 1933 und zugleich die Reaktion auf die mit dieser im Hinblick auf das Scheitern des Weimarer Staates gemachten Erfahrungen.

Dabei ist die Parallele zum Grundgesetz keineswegs rein zufälliger Natur, wie namentlich der Fernsehstreit gezeigt hat. Denn dieser so langwierige und tiefgehende Streit zwischen Bund und Ländern um die beiderseitigen Positionen im bundesrepublikanischen Rundfunkwesen hat dadurch, daß er Rundfunkmachtkampf und Verfassungskampf in einem war, sichtbar werden lassen, daß zwischen dem Wie der Rundfunkordnung und dem Wie des Verfassungsgefüges ein genereller innerer Zusammenhang besteht: Indem der Rundfunk „ein Nachrichtenträger ersten Ranges ist, der im politischen Raum wirkt“ (Fernsehurteil, S. 244) manifestieren sich in seinen organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltungen gerade diejenigen Strömungen und Bewegungen, welche das politisch-gesellschaftliche Gesamtsystem in und unter der Verfassung durchziehen. Anders gesagt, indem dieser Nachrichtenträger einen „Zentralnerv“ des innerstaatlichen Verfassungsgefüges verkörpert, registriert er nicht nur dessen Schwingungen als publizistisches Instrument, sondern erfährt sie auch in seiner institutionellen Existenz. Die Fragen der Ausgestaltung des Rundfunkwesens sind immer auch Fragen nach der Verfassungswirklichkeit, während umgekehrt ihre Antworten stets gerade auch Antworten darauf sind, welche Wirksamkeit den Entscheidungen der Verfassung über Demokratie, öffentliche Meinungsbildung und Meinungsfreiheit zukommt.

Die engen Bindungen zwischen bundesrepublikanischer und Weimarer Rundfunkordnung einerseits und die Parallele zum Grundgesetz andererseits, beides weist also auf eine Interdependenz bzw. wechselseitige Bezogenheit von Rundfunk- und Verfassungsgeschichte hin. Diese Zusammengehörigkeit beider wird für die Gegenwart in erster Linie durch den Fernsehstreit belegt. In Weimar ließ sie sich vor allem an jenem Geschehen ablesen, wonach sich in der damaligen Rundfunkord-

nung zunehmend jene Diskrepanz niedergeschlagen (und damit zugleich widerspiegelt) hat, die im Weimarer Staat unüberbrückbar das Verhältnis zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit kennzeichnete und dem damaligen Staat wie Rundfunk schließlich auch zum Verhängnis geworden ist.

Es ist eine der leitenden Absichten der nachfolgenden Untersuchung, die Erkenntnisse all dieser erst im letzten anderthalb Jahrzehnt voll bewußt gewordenen Zusammenhänge anzuwenden auf eine umfassende rechtshistorische Erforschung des Rundfunksystems in der Weimarer Republik. Dabei bedingt solch Vorhaben zwar eine nicht wenig breit angelegte Untersuchung, insbesondere was die Miteinbeziehung des damaligen Rundfunkgeschehens betrifft. Es besteht dafür jedoch um so mehr Anlaß, als der Fernsehstreit – trotz oder gerade wegen der Engagiertheit, mit der er von beiden Seiten geführt worden ist – eine große Anzahl teils unbeantwortet-offen gelassener, teils ungeprüft-fehlerhaft gebliebener Fragen und Vorstellungen hinsichtlich der Weimarer Rundfunkordnung hinterlassen hat; vor allem aber, weil das diesbezügliche Schrifttum als nur kaum genügend bezeichnet werden darf. Ohne deren Bedeutung schmälern zu wollen, die vorliegenden juristischen Studien über den Weimarer Rundfunk sind, was ihre Brauchbarkeit, den Wert ihrer Aussagen anlangt, durch gleich zwei Faktoren wesentlich beeinträchtigt: Einmal dadurch, daß sich sämtliche dieser Untersuchungen nur jeweils auf Teilaspekte des damaligen Rundfunksystems beschränkt haben. Zum andern durch den Umstand, daß sie fast durchwegs schon zu Beginn der 50er Jahre entstanden sind; dabei erweist sich letzteres insofern als gewichtig, als die Arbeiten deshalb naturgemäß weder die grundlegenden (historischen wie gegenwartsbezogenen) rundfunkrechtlichen Erkenntnisse verwerten konnten, die erst im Gefolge des Fernsehstreits zutage getreten sind, noch in der Lage waren, jene nicht weniger grundlegenden (fach-)historischen Untersuchungen zu berücksichtigen, die uns inzwischen ein genaues Bild von der Entstehung und Entwicklung des Weimarer Rundfunks vermittelt haben, aber ebenfalls erst später, zum Teil sogar erst nach dem Fernsehurteil, angefertigt worden sind.

Die nachfolgende Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil beschreibt das Weimarer Rundfunkwesen, seine organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltungen in den Jahren von 1923 bis 1933. Der zweite Teil behandelt das eigentliche Rundfunkrecht; damit sind einerseits die damals für die Organisation des Rundfunks gewählten Rechtskonstruktionen gemeint, andererseits die Theorien und Auffassungen, welche hierzu in der Rechtswissenschaft vertreten worden sind. Der dritte Teil schließlich gibt den rechtshistorischen Ertrag der Untersuchung, und zwar konkretisiert in dem Versuch, an Hand einer ebenso systematischen wie minuziösen Reihung des gesammelten Materials insbesondere drei Fragenkomplexe zu beleuchten, denen für die Gegenwart grundsätzliche Bedeutung zukommt.

A. Der Weimarer Rundfunk

1. Die Rundfunkentstehung

Als am 29. Oktober 1923 die Berliner Radio Stunde AG den ersten regelmäßigen Rundfunkprogramm Dienst in Deutschland eröffnete, ein Ereignis, in dem man allgemein den Beginn des deutschen Rundfunks sieht, sind die politisch-staatlichen Verhältnisse in Deutschland alles andere als normal gewesen: das Reich war von außen wie von innen in seiner Einheit bedroht; der jungen Republik drohten noch immer Umsturz- bzw. Revolutionsgefahr; der Reichstag war kaum voll funktionsfähig; die Regierungen wechselten häufig; und nicht zuletzt, es herrschte Inflation.

Man wird sich bei einer Betrachtung des Weimarer Rundfunks diesen, den historischen Hintergrund seiner Entstehung in besonderem Maße stets vor Augen halten müssen, kam ihm doch weitreichende Bedeutung zu. Denn die außergewöhnlichen, schwierigen Bedingungen, unter welchen der Rundfunk errichtet wurde, haben nicht nur die ersten Ausgestaltungen und Ausformungen des Rundfunkwesens mitbeeinflusst und geprägt, sondern damit zugleich dem gesamten hier entstehenden Organisations- und Rechtssystem insofern einen bleibenden, endgültigen Stempel aufgedrückt, als es in seinen Grundstrukturen nämlich auch dann nicht mehr umgestaltet bzw. neu geformt worden ist, als einige Jahre später durchaus Gelegenheit bestanden hätte, die häufig zufälligen, nur den momentanen Verhältnissen entsprungenen Entscheidungen gründlich zu überdenken und zu korrigieren.

So muß von daher der bereits hier anzudeutende Tatbestand gesehen werden, wonach die Weimarer Rundfunkordnung stets einen provisorischen, rechtlich ungesicherten Charakter besessen hat. Ursächlich dafür war nämlich vor allem, daß infolge der 1923 bestehenden historischen Ausnahmesituation der Aufbau des Rundfunks nicht etwa unter dem richtungsweisenden Einfluß der Reichsregierung erfolgt ist und erst recht nicht unter Mitwirkung des dafür wohl in erster Linie zuständigen, als Gesetzgeber einzuschaltenden Reichstags, sondern vielmehr so gut wie ausschließlich nach der Maßgabe und Direktive einiger weniger Beamter der für die Verwaltung des Funkwesens zuständigen¹ Deutschen Reichspost (DRP), welche die Rundfunkerrichtung alleine in Händen gehalten haben und dabei – unbehelligt von Regierung, Parlament und Öffentlichkeit und somit anders als es sonst in „normalen“ Zeiten der Fall gewesen wäre – ausschließlich von eigenen Interessen bestimmte Gesichtspunkte zur Geltung brachten, nicht hingegen solche der sachlichen und rechtlichen Erforderlichkeit. D. h. der Satz, daß in Weimar die leitende Ministerialbürokratie eine viel größere Macht ausgeübt, auszuüben vermocht hat als ihr eigentlich zustand, gilt verstärkt für die Anfangsjahre der Republik; und hier wiederum in

besonderem Maße für die Postadministration bei der Rundfunkeinführung, hat es sich doch dabei um eine Angelegenheit gehandelt, deren spezialtechnische Materie nur von wenigen Fachbeamten überblickt und beurteilt werden konnte². Den führenden Männern der Post, namentlich dem DRP-Staatssekretär Bredow³ ist es jedenfalls damals möglich gewesen, das Rundfunkwesen nach weitgehend persönlich geprägten Beurteilungen und Wünschen auszugestalten. Sie haben sich vor allem von der Wahrung ihrer DRP-Machtinteressen leiten lassen – nicht dagegen etwa von dem Bemühen, den besonderen rechtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen, welche sich bei einer so gewichtigen Unternehmung zwangsläufig vielfältig gestellt haben.

Wenn (wie noch eingehend zu zeigen wird, hier nur von Anfang an ins Blickfeld gerückt werden soll) die rechtliche Ausgestaltung des Weimarer Rundfunkwesens stets zu kurz gekommen ist, und vor allem, wenn damals von Anbeginn an bis zuletzt eine spezialgesetzliche, insbesondere eine den Programmsektor betreffende Rundfunkgesetzgebung gefehlt hat und die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rundfunkordnung immer ungeklärt geblieben sind, so rührt das entscheidend von der besonderen zeitgeschichtlichen Situation her, in welcher der Rundfunk entstanden ist. Nur daraus werden jene für den historischen Betrachter unerklärlichen Geschehen voll verständlich. Und auch nur von daher lassen sich im übrigen auch jene zwei weiteren Merkmale begreifen, die für die Weimarer Rundfunkordnung nicht weniger kennzeichnend sind: der stete Ausschluß privater und die ständige Vormachtstellung des Reiches bzw. von Reichsbehörden. Denn für ersteres ist hauptsächlich ein politisch-zeitbedingter Umstand ursächlich gewesen, nämlich die tiefe Furcht der (staatlichen) Rundfunkgründer, daß ein Privatrundfunk „in diesen unruhigen Zeiten“ zu revolutionären Zwecken mißbraucht werden könnte⁴. Während das letztere sich als die Folge davon erweist, daß das Reich hat zunächst den Rundfunk für sich allein in Beschlag nehmen und damit eine nicht mehr zu beseitigende Vorherrschaft begründen können, weil die Länder – die ja durchaus ebenfalls, wenn nicht sogar in erster Linie für die Verwaltung des neuen publizistisch-kulturellen Nachrichtenträgers in Betracht kamen! – damals ganz gefangen gehalten gewesen sind von der Bewältigung all der schwierigen Aufgaben, welche die problemgeladenen Jahre von 1919 bis 1924 gestellt haben.

Wird sich der historische Betrachter, um das organisatorische und rechtliche System des Weimarer Rundfunks voll begreifen zu können, infolgedessen immer auch der zeitgeschichtlichen Umstände seiner Entstehung erinnern müssen, so ist außerdem noch auf einen weiteren, einen in der Natur des Rundfunks selbst liegenden Umstand vorweg aufmerksam zu machen, der für das Verständnis der Weimarer Rundfunkordnung nicht weniger unerlässlich ist: auf die Eigenart des Rundfunks, als ein sowohl technischer wie zugleich „geistiger“ Nachrichtendienst. Denn unter „Rundfunk“ ist einmal ein technischer Funkbetrieb zu verstehen, der mittels Erzeugen elektromagnetischer, hochfrequenter Schwingungen Nachrichten⁵ übermittelt. Zugleich aber versteht man darunter einen Programmbetrieb, welcher Bewußtseinsinhalte – Informationen, Meinungen, Kulturgüter wie Bildung,

Musik und Unterhaltung – beschafft oder selbst herstellt und dabei an die Öffentlichkeit adressiert⁶. D. h. im Gegensatz zu den herkömmlichen Post-Funknachrichtendiensten, die zwischen wenigen Verkehrspartnern eine überdies bloß technisch-funktionale Nachrichtenübermittlung vornehmen (etwa zwischen Nachrichtenagentur und Zeitungen, Börse und Banken, Seewetteramt und Schiffen auf See), findet beim Rundfunk auf der einen Seite eine funktische Nachrichtenbeförderung an die Allgemeinheit statt (ausstrahlen, Rundfunkverbreitung), während auf der anderen Seite die dafür zu verwendenden Sendungen mit dem Inhalt geistig-kultureller Aussagen produziert werden (aussenden, Rundfunkveranstaltung)⁷. „Der“ Rundfunk sind also genau genommen zwei voneinander getrennte selbständige Gebilde, Institutionen. Oder anders ausgedrückt: Neben seiner Funktion als technisches Instrument ist der Rundfunk zugleich auch eine publizistisch-kulturelle⁸ Einrichtung – „auch ein kulturelles Phänomen“⁹.

Dieser eigenartigen Doppelnatur des Rundfunks kommt für das Verständnis des Weimarer Rundfunks und seiner Geschichte grundlegende Bedeutung zu. Denn ohne seinen organisatorischen und rechtlichen Aufbau schon näher zu beleuchten, ist doch bereits hier darauf hinzuweisen, daß in der Rundfunkdoppelnatur die Ursachen für die ausgeprägte Zweiteilung des damaligen Rundfunkwesens liegen. Hierin ist begründet, daß „der“ Weimarer Rundfunk aus zwei voneinander getrennten Organisationskomplexen bestand, dem von der Reichspost verwalteten funktechnischen Betrieb Rund-„Funk“ und den von jeweils selbständigen Gesellschaften geführten Programm-Unternehmen, und daß dem wiederum zwei verschiedene Sektoren des Rundfunkwesens entsprachen, das technische Rund-„Funkwesen“ und das publizistisch-kulturelle „Rund“-Funkwesen. Und hierin, in der Doppelnatur, findet man andererseits auch den eigentlichen, tieferen Grund für die heftigen Auseinandersetzungen, die damals wiederholt, ja beinahe ständig, die Frage nach dem Wie der Rundfunkverwaltung ausgelöst hat. Sie erklärt, warum es über diese Frage nicht nur von Anfang an auf Seiten des Reiches zum Streit gekommen ist zwischen der für die Verwaltung des Funkwesens zuständigen Reichspost und dem die Überwachung des Pressewesens zu seinem Ressort zählenden Reichsinnenministerium (RMI), sondern dann auch zwischen dem Reich und den Ländern, die den „Unterhaltungsrundfunk“¹⁰ gerade im Hinblick auf seine kulturellen Eigenschaften für sich in Anspruch nahmen. Die zentrale – verfassungsrechtliche – Frage, wem die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das Rundfunkwesen zustehe, ob dem Gesamtstaat (Reich) oder den Gliedstaaten (Ländern), diese jahrzehntelang die deutsche Rundfunkgeschichte beherrschende Frage ist gerade in der Doppelnatur des Rundfunks begründet.

a) Das Rundfunksystem

Läßt man wegen ihrer Sonderstellung die erst im Jahre 1926 in Dienst gestellte Deutsche Welle GmbH, Berlin, außer Betracht¹¹, so haben neben der Berliner Radio Stunde AG¹² noch acht weitere, im Laufe des Jahres 1924 ihre Tätigkeit aufnehmende Rundfunkgesellschaften den Programmbetrieb des Weimarer Rund-

funks gebildet¹³: die Mitteldeutsche Rundfunk AG in Leipzig, die Deutsche Stunde in Bayern GmbH, München¹⁴, die Südwestdeutsche Rundfunk AG, Frankfurt/Main, die Norddeutsche Rundfunk AG, Hamburg, die Süddeutsche Rundfunk AG, Stuttgart, die Schlesische Funkstunde AG, Breslau, die Ostmarken Rundfunk AG, Königsberg sowie die Westdeutsche Funkstunde AG in Münster (später Köln). Dabei ist, wie die Namen der Gesellschaften erkennen lassen, das Reich flächenmäßig in neun Sendebzirkel aufgeteilt gewesen. Jede dieser regionalen Rundfunkgesellschaften versorgte einen Sendebzirkel mit Programmen. Alle neun zusammen repräsentierten sie somit – gemeinsam mit den von der Post betreuten jeweiligen Sendern – den damaligen „Rundfunk in Deutschland“.

Dessen Entstehung von der Idee eines „Funkdienst an alle“, wie sie als erster wohl Hans Bredow geäußert hat¹⁵, bis zur Installierung des sog. Unterhaltungsrundfunks in den Jahren 1923/1924 hat nicht weniger als vier Jahre gedauert. In dieser Zeit wurden fünf Entscheidungen gefällt, welche die Grundzüge des Weimarer Rundfunksystems so gut wie festgelegt haben.

aa) Kein privater Rundfunk: Die hierbei an erster Stelle zu nennende Entscheidung betrifft das Verhältnis des Weimarer Rundfunks zum Staat, und sie besagt, daß er als eine weitgehend staatliche Einrichtung entstanden ist, als eine unter dem beherrschenden Einfluß staatlicher Behörden stehende Institution. Denn mag auch seine Einführung wesentlich auf die Initiative und Tatkraft privater Unternehmer zurückzuführen sein¹⁶, indem etwa von Seiten der Elektroindustrie das erste konkrete Konzept für einen „Funkdienst an alle“ vorgelegt worden ist¹⁷, und indem es vor allem Privatleute waren, Industrielle, Großkaufleute und einige Verleger¹⁸, welche die Programmunternehmen gegründet und überdies auch die Finanzierung des gesamten Rundfunkbetriebs übernommen haben, so muß man den Weimarer Rundfunk doch als ein Produkt staatlichen Handelns bezeichnen¹⁹. Und mögen auch die Rundfunkgesellschaften privatrechtlich organisiert und privatwirtschaftlich betrieben worden sein, so waren sie doch von Anfang an von staatlicher Herrschaft gekennzeichnet, der umfassenden Einflußnahme und Kontrolle staatlicher Behörden unterstellt.

Die Errichtung des Rundfunks ist nämlich, wie schon eingangs angedeutet, unter der Federführung der DRP erfolgt, in den Händen der Post gelegen. Im RPM aber hat man – nach einem lediglich kurzen Zögern im allerersten Stadium der diesbezüglichen Planungen²⁰ – von Anfang an den Willen besessen, „das wichtige Instrument des Rundfunks selbst in die Hand zu nehmen“²¹. Man war fest entschlossen, den neuen Funkdienst, wenn möglich, in eigener Regie zu betreiben, in jedem Fall aber ihn derart errichtet zu sehen, daß er im Bereich der Postverwaltung integriert war und allein deren Aufsicht und Kontrolle unterstand. Dabei hat solch Bestreben vorderhand zum Anlaß ebenso wie zur Begründung gehabt, daß sie, die Reichspost, die Vorarbeiten zur technischen Entwicklung des Rundfunks geleistet hatte²², und daß außerdem nicht nur die herkömmliche Aufgabenwahrnehmung²³, sondern auch die Rechtslage²⁴ für die Annahme sprachen, die Verwaltung

eines derart funktechnischen Nachrichtenträgers müsse in erster Linie dem Postressort zustehen. Daneben haben aber nicht wenig, ja wohl sogar überwiegend noch eine Reihe ganz anderer Überlegungen die Haltung der DRP bestimmt. So haben bei ihr schon insofern grundsätzliche Bedenken gegen einen Privatrundfunk bestanden, als sie stets tiefgehende sicherheitsrechtliche Befürchtungen gegenüber jeglicher auch nur teilweiser Freigabe des Funks an „nicht kontrollierbare Kräfte“ hegte. Dem lag eine nachhaltige Wirkung jener berühmten Funkkappelle „an alle“ (radio vestniki) zugrunde, welche in der russischen Revolution eine maßgebliche Rolle gespielt hatten. Die massenrevolutionären politischen Möglichkeiten des Funks, wie sie dort sichtbar geworden waren²⁵, haben – verstärkt durch das Erlebnis, daß es auch in der deutschen Revolution den Versuch gegeben hatte, den Funk für Revolutionen aufzurufen zu benutzen²⁶ – eine insoweit durchaus politisch handelnde Postadministration nur mit Schrecken daran denken lassen, daß sich der Rundfunk in den Händen privater Gruppen oder Organisationen befinden könnte. Weiter schien bei einem privaten Rundfunk das Entstehen eines „Wellenchaos“ zu drohen, wie es in eklatanter Weise beim amerikanischen Rundfunk aufgetreten war²⁷. Bei einem privaten Rundfunk bestand außerdem die Gefahr, daß die Post in diesem Fall nicht mehr hätte den Schutz des Telegraphengeheimnisses voll gewährleisten können²⁸; gerade dazu aber hat man sich im RPM (im Hinblick auf Art. 11 WRV)²⁹ besonders angehalten gewußt. Und nicht zuletzt: die Reichspost ist in ihrer Haltung wohl auch von der Aussicht bestimmt worden, daß sich mit dem Rundfunk eine einträgliche Einnahmequelle, ein erfolversprechendes Finanzierungsmittel für ihre Vorhaben bot. So wenig man damals Prognosen über die Ertragsmöglichkeiten des geplanten Funkdienstes hat anstellen können, so sehr jedoch ist ein finanzieller Erfolg des Unterhaltungsrundfunks – auf lange Sicht jedenfalls – wahrscheinlich gewesen³⁰ und deshalb auch durchaus mit einkalkuliert worden³¹.

aaa) Hindernisse und ihre Überwindung: Hat also die Reichspost auch aufgrund dieser Erwartungen den festen Vorsatz besessen, den zu errichtenden Rundfunk möglichst selbst zu betreiben oder doch unter ihre Kontrolle zu nehmen, so sind ihrem Vorhaben indessen beträchtliche Hindernisse entgegengestanden. Dabei waren die Hindernisse – sieht man einmal von den Bestrebungen des RMI ab, welches die Pläne des RPM auch in anderer Hinsicht durchkreuzt hat³² – vor allem wirtschaftlicher Art³³. Denn angesichts der allgemein angespannten Kapitalverhältnisse erschien die Finanzierung eines posteigenen Rundfunks kaum durchführbar, ja als ein unmögliches Unterfangen. Insbesondere die Kosten für den Bau der Sender und für Errichtung von Programmbetrieben überstiegen bei weitem die Mittel, die die Post aufzubringen imstande war. Es kam hinzu, daß die Reichspost dann mit ihren Plänen vor die Öffentlichkeit, namentlich vor den Reichstag, hätte treten müssen, weil neue Organisationen, die dem Staat Kosten verursachten, nur eingerichtet werden durften, wenn die dafür erforderlichen Mittel im Reichshaushalt oder durch Gesetz genehmigt worden waren³⁴. Bredow aber, dem fast uneingeschränkt waltenden Leiter der Funkabteilung im RPM³⁵, lag stets gerade daran, den Rundfunk

unter Ausschluß der Öffentlichkeit und unter Ausschaltung des Reichstags zu errichten³⁶. Er ist zum Zeitpunkt der Rundfunkeinführung nicht weniger als später beherrscht gewesen von dem Gedanken, seine Behörde müsse die alleinige Aufsicht über den gesamten Rundfunk erhalten, vor allem die Kontrolle und Einflußnahmemöglichkeit auf die Programmgestaltung³⁷. Die Realisierung solcher Idee wäre jedoch bei einer Einschaltung des Reichstags mit Sicherheit in erheblichem Maße gefährdet, wenn nicht von vornherein unmöglich gewesen.

Wenn es der Reichspost dennoch gelungen ist, die schwierigen Probleme, vor die sie sich mit ihren Vorstellungen von dem zu errichtenden neuen Funknachrichtendienst gestellt gesehen hat, zu lösen und ihre Pläne im großen und ganzen zu verwirklichen, so wohl vor allem dank zweier Umstände. Erstens aufgrund jenes noch heute unverändert gültigen Tatbestands, daß der Rundfunk wegen seiner technischen Eigenschaft unter die Funkverwaltungs kompetenz der Post fällt. Die DRP hielt also eine effektive Machtposition inne, aufgrund deren jeder Versuch, den Rundfunk ohne sie bzw. ohne ihre Zustimmung zu errichten, von Anfang an illusorisch erscheinen mußte, und man hat in der Tat im RPM stets keinen Zweifel daran gelassen, daß man sich dieser seiner Machtposition voll bewußt war³⁸. Das Angewiesensein aller privaten Rundfunkinteressenten auf die Zusammenarbeit oder zumindest Befürwortung jeglicher Rundfunkpläne durch die Post dürfte somit das entscheidende Mittel gewesen sein, welches es Bredow erlaubt hat, seine Vorstellungen durchzusetzen und zu verwirklichen³⁹. Hinzugekommen ist jedoch noch als zweites, daß damals die an der Errichtung des neuen Nachrichtendienstes interessierten Unternehmer aus Wirtschaft und Industrie keine eigentliche rundfunkliche Betätigung erstrebten, d. h. gar nicht bestrebt waren, den Rundfunk in den Dienst eigener publizistischer Zwecke zu stellen⁴⁰. Sie haben in dem neuen Publikationsmittel vielmehr lediglich seine wirtschaftlichen Gewinnmöglichkeiten gesehen, nicht hingegen die Chance, selber publizistisch tätig werden, mit ihm selber in den Bereich der Meinungsbildung eintreten zu können. So kam es, daß der DRP mit ihren Rundfunkplänen von dieser Seite her nicht nur keine Hindernisse in den Weg gelegt worden sind, sondern daß solche Haltung der privaten Rundfunkinteressenten die Verwirklichung dieser Pläne sogar erst ermöglicht hat. Denn Privatleute waren es, welche die gesamte Errichtung des Rundfunks finanziert haben. Von ihnen ist der Reichspost (gegen das bloße In-Aussicht-Stellen einer Dividende) jenes Kapital zur Verfügung gestellt worden, dessen sie zur Realisierung ihres Rundfunkprojekts notwendig bedurft hat.

bbb) Organisationsschema: Das Organisationsschema für den neuen Nachrichtendienst hat danach folgendermaßen ausgesehen: Was den technischen Betrieb des Rundfunks betrifft, die Organisation der Rundfunkverbreitung, so hat sich die Post Errichtung ebenso wie Betrieb dieses Unternehmens selbst vorbehalten. D. h. die Reichspost – hier aufgetreten in der Gestalt der sogenannten Reichstelegraphenverwaltung (RTV) – baute die Sender sowie die Verteileranlagen zur Rundfunkübermittlung, beließ diese Anlagen in ihrem Eigentum und übernahm selber die

Beförderung des Sendeguts von den Programmunternehmen zu den Rundfunkteilnehmern. Sie führte die Rundfunkverbreitung in eigener Regie durch.

Das hat unter rechtlichem Blickwinkel bedeutet, daß der technische Rundfunkbetrieb als Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung konstruiert worden ist. Es hat tatsächlich, auf den gesamten Rundfunk bezogen, bedeutet, daß somit zugleich auch schon der andere Rundfunkbetrieb in der Form der Programmunternehmen, d. h. das eigentliche Kernstück jeder Rundfunkorganisation, von Anfang an mittelbar unter staatlicher Herrschaft gestanden ist^{40a}, befand es sich auf diese Weise doch gleich doppelt in starker Abhängigkeit zu einer staatlichen Behörde. Einmal, weil die Rundfunkgesellschaften zur Verbreitung ihrer Sendungen der funktechnischen Beförderung durch die DRP bedurften. Zum andern, weil sich dank solcher Konstruktion die Rundfunkgebühr hat als Entgelt ausschließlich dafür begründen lassen, daß die Post den Hörern das Recht gewährte, die Rundfunkempfangsgeräte aufzustellen und die Leistungen der Post in Anspruch zu nehmen. Damit aber, indem die DRP allein über die Rundfunkgelder verfügte, allein zu bestimmen vermochte, in welcher Höhe die Programmunternehmen an den Einnahmen zu beteiligen waren, damit hat die Post ein Instrument in Händen gehalten, mit dem sich schon von daher nicht nur das Ob, sondern auch das Wie der programmbetrieblichen Tätigkeit in den Funkhäusern bestimmen und im Sinne staatlicher Herrschaft beeinflussen ließ.

Was andererseits den Rundfunkprogrammbetrieb anbelangt, die Organisation der Rundfunkveranstaltung, so hat man hier die Einführung einer Konzessionspflicht beschlossen. D. h. Herstellung und Verbreitung von Rundfunksendungen wurden von einer staatlichen Betriebsgenehmigung abhängig gemacht. Die Rundfunkgesellschaften bedurften, um tätig zu werden, einer postalischen, genau gesagt, einer fernmelderechtlichen (Sende-)Konzession.

Diese Konstruktion hat formell-rechtlich zwar bedeutet, daß die Rundfunkveranstaltung aus der unmittelbaren ebenso wie aus der mittelbaren Staatsverwaltung ausgegliedert worden ist. Die Programmunternehmen entstanden, wie schon erwähnt, als privatrechtlich organisierte, nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitende Handelsgesellschaften. Tatsächlich indessen ist diese formale Separation des Rundfunkprogrammbetriebs aus der Staatsverwaltung gleichsam verkappt dadurch wieder aufgehoben gewesen, daß der Konzessionszwang bestand. Er aber gab der Reichspost die Möglichkeit, staatliche Einflußnahme und Überwachung sogar nachdrücklich und unmittelbar zu statuieren und zu verankern. So ist es der Post mit Hilfe dieser Konstruktion gelungen, daß ihr mehrere der Sendegesellschaften schon bei der Gründung kostenlos Kapitalanteils-Stimmrechte einräumten. Vor allem aber, die Post hat hierüber zu bewirken vermocht, daß der Kernbereich der Rundfunkveranstaltung, die Programmgestaltung, d. h. die inhaltliche Ausrichtung der Sendungen, von Anfang an direkter behördlicher Aufsicht unterstand. Die Rundfunkgesellschaften haben sich nämlich verpflichten müssen, sowohl den politischen Nachrichtenteil als auch die kulturellen Sendungen von Organisationen herzustellen bzw. betreuen zu lassen, welche von der DRP und vom RMI beherrscht wur-

den. Gerade hier ist also von Anfang wirksam dafür Sorge getragen gewesen, daß der Rundfunkprogrammbetrieb stets umfassender staatlicher Überwachung und Kontrolle unterlag.

Es wird somit offenkundig, daß bereits die Entscheidung, welche in der „Gründerzeit“ über die betriebliche Organisation des Rundfunks getroffen worden ist, den – bis heute gültigen – Ausschluß eines Privatrundfunks in Deutschland bedeutet hat⁴¹. Denn trotz der formellen Ausgliederung des Rundfunkprogrammbetriebs ist für die Rundfunkveranstaltung keine Privatautonomie geschaffen worden. In dieser Ausgliederung kann keine materielle Privatisierung gesehen werden⁴². Man wird vielmehr davon ausgehen müssen, daß die Veranstaltung von Rundfunksendungen von Anfang an⁴³ in den Händen des Staates gelegen ist.

bb) Vorherrschaft der Post: Aus der bisherigen Schilderung ist ersichtlich geworden, welche dominierende Rolle die Reichspost bei der Rundfunkerrichtung ausgeübt hat, wie sehr es ihr gelungen ist, den Rundfunk im postalischen Organisations- und Einflußbereich zu halten. Möglich gemacht hat dies alles erst der (vorläufige) „Sieg“ der DRP über das Reichsinnenministerium, ihr erfolgreiches Sichbehaupten in der heftigen Auseinandersetzung zwischen den beiden an der Einführung des Rundfunks interessierten Reichsbehörden, wer auf Seiten des Reichs die Federführung in Rundfunkfragen beanspruchen bzw. erhalten könne. Als nämlich die Post ernsthaft daran gegangen ist, konkrete Pläne für die Errichtung eines publizistisch-kulturellen Funknachrichtendienstes zu entwerfen, ist auch das RMI mit dem Vorsatz auf den Plan getreten, den Rundfunk unter seine Obhut zu nehmen, und zwar hegte es besonderes Interesse an einem Nachrichtendienst, der für Propagandazwecke einzusetzen war. D. h. während die Post wie selbstverständlich das neue Unternehmen für sich beanspruchte, weil es sich dabei um einen (technisch-fernmelderechtlichen) Funkdienst handelte, hat das RMI im Hinblick auf das Publikationsinstrument Rundfunk einen ebensolchen Anspruch oder doch wenigstens ein entscheidendes Mitspracherecht geltend gemacht, – ein Geschehen, das sich, wie erwähnt, vor allem aus der Doppelnatur des Rundfunks erklärt.

aaa) Interessenkonflikt: Die Auseinandersetzung der beiden Reichsbehörden um die Vorrangstellung im deutschen Rundfunkwesen⁴⁴ darf durchaus als „Kampf“ bezeichnet werden⁴⁵, zumal sie derart intensiv und leidenschaftlich geführt worden ist, daß sie lange Zeit das Weimarer Rundfunkgeschehen fast völlig beherrscht hat. Bei diesem Ressortstreit spielten weniger irgendwie rechtliche Gesichtspunkte eine Rolle (etwa die Frage, welche Behörde nach verwaltungsinternen Kriterien für die Aufsicht über einen Nachrichtendienst zuständig sei). Was dies anbelangt, so hat die DRP vielmehr von Anfang an einräumen müssen, daß sich ihre Verwaltungskompetenz nur auf die Technik des Rundfunks erstreckt⁴⁶, bzw. daß „eine behördliche Prüfung des auszusendenden Nachrichtenstoffs... zur Zuständigkeit der inneren Verwaltung“ gehöre⁴⁷. Kern der Kontroverse war hingegen die Frage, ob der Rundfunk als betont publizistisches – und das heißt zugleich: als sich politisch betä-

tigendes, zum politischen Geschehen Stellung nehmendes – Nachrichtenmittel eingesetzt werden sollte. D. h. der Ressortstreit DRP/RMI beruhte darauf, daß beide Behörden sehr verschiedene Ideen und Absichten mit dem Rundfunk verfolgten; unabhängig davon, daß ihm auch kontroverse verfassungsrechtliche Anschauungen zugrunde gelegen haben⁴⁸, war er in erster Linie nicht rechtlich, sondern politisch akzentuiert⁴⁹.

Der Kontrahent der Reichspost, das RMI, hat nämlich schon sehr früh das publizistische Element erkannt, das in dem neuen Funknachrichtendienst steckte. So erwog man im RMI, den Rundfunk als „gesprochene Telephonzeitung für Propagandazwecke“⁵⁰ zu verwenden. Man wollte den Rundfunk in den Dienst überparteilicher Öffentlichkeitsarbeit stellen und ihn insbesondere für die Reichsregierung nutzbar machen, damit diese ein wirksames Publikationsorgan zur politischen Selbstdarstellung besitze⁵¹. Der Rundfunk sollte also als politischer Informationsdienst installiert werden.

Demgegenüber hat der Reichspost ein rein kultureller, ein nur „unterhaltender und belehrender“ Funkdienst vorgeschwebt⁵², wobei sich insbesondere Bredow für einen ausschließlich Kultur veranstaltenden, gänzlich unpolitischen Rundfunk aussprach, hat er doch in dem Vorhaben des RMI nichts anderes denn eine „Politisierung des Verkehrsbetriebs Rundfunk“ gesehen, welche dessen „Zusammenbruch“ zur Folge haben müsse⁵³. Nach ihm durfte sich das „Kulturinstrument“ Rundfunk überhaupt nicht mit aktueller Berichterstattung befassen, weil es dadurch unweigerlich in die Niederungen der tagespolitischen Auseinandersetzungen und damit in den Einflußbereich von Regierung und Parteien hineingezogen würde⁵⁴. Und um dies sicherzustellen, forderte Bredow, daß der neue Nachrichtendienst der nach seiner Ansicht allein „neutralen“, weil lediglich „sachlichen“ Verwaltungsprinzipien verpflichteten Reichspost zu unterstellen sei. Nur diese technische Behörde könne gewährleisten, daß der Rundfunk vor jeglichen politischen, insbesondere parteipolitischen Einflüssen geschützt wäre⁵⁵.

bbb) Erfolg der DRP: Der Kampf zwischen Reichspost und RMI hat im Stadium der Rundfunkgründung (vorübergehend) mit einem Kompromiß geendet, der der DRP (zunächst) die Alleinführung im deutschen Rundfunk⁵⁶ einbrachte. Staatssekretär Bredow gelang es nämlich durchzusetzen, daß seiner Behörde neben der Aufgabenwahrnehmung des technischen Rundfunkbetriebs auch die Ausgestaltung des programmlichen Rundfunkwesens eingeräumt wurde. Denn die Post sollte die Verträge mit den Rundfunkgesellschaften über deren Inbetriebnahme schließen. Ihr sollte die Regelung des Rundfunkprogrammbetriebs unterstehen, womit sie also den Aufbau und die Organisation der Rundfunkveranstaltung entscheidend bestimmen konnte.

Bredow ist es außerdem, zum Teil wenigstens geglückt, sein Konzept von einem unpolitischen, ausschließlich kulturellen Zwecken gewidmeten Rundfunk durchzusetzen⁵⁷; – dies allerdings nur unter Zugeständnissen an das RMI⁵⁸, welches diese

Entscheidung später auch wieder zu revidieren vermocht hat. Inhalt des Kompromisses war hier, daß die Programmgestaltung der Rundfunkunternehmen von zwei Sendegesellschaften vorgenommen werden sollte; diese haben dann auch bei der Inbetriebnahme der Rundfunkgesellschaften jeweils die Rolle des Konzessionsträgers übernommen⁵⁹. Bei den beiden Sendegesellschaften handelte es sich um die Gesellschaft Drahtloser Dienst AG (DRADAG)⁶⁰, die vorwiegend vom RMI beherrscht wurde, sowie um die von der DRP protegierte Gesellschaft Deutsche Stunde GmbH⁶¹. Die DRADAG sollte⁶² die Herstellung und Verbreitung des eigentlichen publizistischen Programms übernehmen, der „Tagesnachrichten und Darbietungen politischen Inhalts“. Die Deutsche Stunde andererseits erhielt die kulturelle Gestaltung der Programme übertragen, sie sollte die „musikalischen und literarischen Darbietungen“ des Rundfunks gestalten. M. a. W. die (inhaltliche) Programmgestaltung des Rundfunks hat man zwischen zwei von den beiden Kontrahenten RMI und DRP beherrschten Sendegesellschaften aufgeteilt⁶³.

cc) *Zweiteilung des Rundfunkwesens (Technik/Programm)*: Der Umstand, daß sich Reichspost und RMI nicht nur dahingehend geeinigt haben, daß die Ausgestaltung des Rundfunks grundsätzlich ins Ressort der Post fallen sollte, sondern ihre Übereinkunft zugleich beinhaltete, die Programmgestaltung des neuen Funknachrichtendienstes zwischen beide Behörden bzw. ihnen nahestehende Organisationen aufzuteilen, hat eine der bedeutsamsten Entscheidungen verstärkt, die man im Stadium der Rundfunkentstehung über dessen Aufbau gefällt hat. Gemeint ist der Umstand, daß das Rundfunkwesen in einen technischen und in einen programmlichen Sektor aufgeteilt worden ist.

Wie oben geschildert, wollte und konnte die Post nur die Beförderung des Sendeguts, die Rundfunkverbreitung, in eigene Regie nehmen, während dagegen die Rundfunkveranstaltung, das eigentliche Element des Rundfunks als Publikationsorgan und Meinungsbildungsinstrument, aus dem Bereich der Reichstelegraphenverwaltung ausgeklammert bleiben sollte. Die Rundfunkunternehmen sind als reine Programmhersteller in der Form selbständiger Gesellschaften errichtet worden. Damit war das Rundfunkwesen von Anfang an, schon im Stadium seines Entstehens, in zwei getrennte Strukturblöcke aufgespalten: in einen einheitlichen technischen Sektor mit dem technischen Funkbetrieb als Teil der Reichspostverwaltung und in einen vielgliedrigen programmlichen Sektor mit den Rundfunkgesellschaften als Programmbetriebe, die, in privatrechtlichen Formen angelegt, nur indirekt der staatlichen Einflußnahme unterlagen. Durch die zwischen DRP und RMI erzielte Übereinkunft über die aufsichtliche Zuständigkeit für die Programmgestaltung ist diese Zweiteilung des Rundfunkwesens aber noch vertieft worden. Denn damit bestand auch auf Seiten der staatlichen Aufsichtsbehörden eine dementsprechende Zweiteilung bzw. Trennung, weil zwei verschiedene Verwaltungsträger die Rundfunkaufsicht ausübten. Während der technische Funkbetrieb allein von der DRP betreut wurde, hat den publizistisch-kulturellen Programmbetrieb neben der Post vor allem das RMI überwacht.

Die Zweiteilung des Rundfunkwesens, die sich bis in die Gegenwart als typisch für den Rundfunk in Deutschland erwiesen hat und heute sogar als ein grundlegendes Merkmal der bundesrepublikanischen Rundfunkordnung angesehen werden muß, hat von Anfang an der Doppelnatur des Rundfunks als sowohl technische wie publizistisch-kulturelle Einrichtung entsprochen, aus der sie allein begriffen werden kann. Dabei ist festzuhalten, daß für sie vor allem tatsächliche Umstände ursächlich gewesen sind: die schlechte Finanzlage, in der sich das Reich befunden hat, sowie das konkurrierende Verhältnis von Reichspost und Reichsinnenministerium, welche beide auf den Rundfunk Einfluß nehmen wollten. Jene verfassungsrechtliche Problemstellung, wonach auch die Länder⁶⁴ die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für einen „kulturveranstaltenden“ Nachrichtendienst beanspruchen konnten (so wie das heute für den Rundfunk der Bundesrepublik gilt), hat die Errichtung und Ausgestaltung des Rundfunks dagegen nicht bestimmt. Denn obzwar man im RPM durchaus erkannt hat, daß die Inanspruchnahme der Organisationsgewalt außer für den technischen auch für den publizistisch-kulturellen Nachrichtenbetrieb nicht zweifelsfrei war⁶⁵ – weil das Funkhoheitsrecht, auf das sich die DRP dabei berief, grundsätzlich nur eine technische Materie betraf^{65a} –, so hat sich doch Staatssekretär Bredow über solche rechtlichen Zweifel bewußt hinweggesetzt. Und er hat damit Erfolg gehabt, weil die Länder – mit Ausnahme Bayerns⁶⁶ – an der Einführung des Rundfunks so gut wie keinen Anteil genommen haben, ihr nämlich zunächst nur uninteressiert-abwartend gegenüber gestanden sind.

Freilich, jene verfassungsrechtliche Problemstellung ist damit nicht gänzlich ausgeräumt gewesen. In der Zweiteilung des Rundfunkwesens hat sich vielmehr gerade die Erkenntnis von der Doppelnatur des Rundfunks manifestiert, damit aber die Erkenntnis, daß der Rundfunk auch rechtlich nicht nur aus seinem technischen Wesen begriffen werden konnte. Die Ausgliederung der Rundfunkveranstaltung aus dem unmittelbaren Verwaltungsbereich der DRP und insbesondere die Beteiligung des RMI an der Programmüberwachung signalisierte gerade, daß man auf Seiten des Reiches den Rundfunk tatsächlich nicht als Gesamtbestandteil des Funkwesens angesehen hat. So hat sich in der Zweiteilung des Rundfunkwesens von Anfang an abgezeichnet, daß die Annahme, die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rundfunkveranstaltung lägen allein in der Funkhoheit des Reiches, einer näheren Überprüfung nicht standzuhalten vermochte. Ohne daß es erst des Auftretens der Länder bedurft hätte, wies schon die Zweiteilung des Rundfunkwesens darauf hin, daß sich bei kritischer Betrachtung nur dessen technischer Bereich als fernmelderechtliche Materie beurteilen ließ, nicht dagegen der programmliche – als „kulturell-rechtliche“^{66a} Materie zu begreifender – Sektor.

dd) *Dezentralisation*: Daß das Reich unbehelligt von den Ländern hat vorgehen können, hat nicht zuletzt auf der Entscheidung beruht, den neuen Funknachrichtendienst dezentralisiert und nach regional-föderalistischen Grundsätzen zu strukturieren. Denn wie schon geschildert, hat man das Reichsgebiet in neun Rundfunkbezirke aufgeteilt, und zwar derart, daß für jeden mit einem eigenen Netz funk-

technischer Übermittlungsanlagen ausgestatteten Bezirk eine Sendegesellschaft zuständig war, die ein durch die jeweilige Region bestimmtes Programm aussandte. Mit dieser Konstruktion ist zwar keine Identität zwischen dem sog. Rundfunkföderalismus und dem Länderföderalismus⁶⁷ hergestellt worden⁶⁸, zumal die Rundfunkgesellschaften auch keine Länderunternehmen darstellten⁶⁹. Die Konstruktion hat jedoch die landschaftlichen, kulturellen, konfessionellen und sprachlichen Unterschiede der jeweiligen Regionen beachtet und gewahrt^{69a}, womit dem Anliegen der Länder, welche, wenn sie überhaupt Interesse an der Rundfunkorganisation hatten, dann allein ihre „Stammes- und Kultureigenheiten“ gewahrt sehen wollten, ausreichend Rechnung getragen war. Ein vom Reich installierter zentraler Reichsrundfunk mit einem Einheits-Rundfunkprogramm hätte wohl mit Sicherheit den Widerspruch der Länder erregt⁷⁰, wie das dann wenige Jahre später auch der Fall sein sollte. So aber sind die Länder gegenüber den in Berlin aufgestellten Überlegungen und Maßnahmen zur Einführung eines publizistisch-kulturellen Funkdienstes unbeteiligt geblieben. Sie haben sich damit begnügt, die Inbetriebnahme des Rundfunks erst einmal abzuwarten.

Auch hier ist festzuhalten, daß sich die Post zwar bewußt dem Gedanken der Dezentralisation zugewandt hat, um auf die föderale Struktur des Reichs Rücksicht zu nehmen, daß solch dezentrale Rundfunk-Konzeption jedoch ebensowenig etwa aus rechtlichen Motiven resultierte, wie das bei der Aufteilung des Rundfunks in zwei Strukturblöcke der Fall war. Nicht etwa die Erkenntnis, daß nach der Verfassung die Zuständigkeit der Länder für die Organisation des Rundfunkprogramm-betriebs in Betracht kommen mußte, ist das Motiv für solches Vorgehen der Reichspost gewesen, sondern vielmehr eine technische Notwendigkeit⁷¹. Denn die Einführung eines zentralen Rundfunks ist damals noch kaum durchführbar gewesen⁷². Außerdem hätte der Bau eines zentralen Sendernetzes solch enorme Summen gekostet, daß der ohnehin stark beanspruchte Finanzetat der Reichspost gesprengt worden wäre. Indem sich Bredow gegen einen Reichsrundfunk und für einen dezentralisierten Rundfunk aussprach, hat er also lediglich aus einer technischen Notwendigkeit eine kulturpolitische Tugend gemacht, wie Bausch treffend schreibt⁷³. Er hat den technischen Gegebenheiten Rechnung getragen und zugleich den Ländern Gelegenheit gegeben, ihre kulturellen Interessen in einem regional ausgestrahlten Programm gesichert zu sehen. Ohne daß diese ihre verfassungsmäßigen Rechte überhaupt geltend gemacht haben, entstand einer der grundlegenden Züge der deutschen Rundfunkordnung, ihre dezentrale Struktur.

Mit der Entscheidung für ein zweigeteiltes Rundfunkwesen ist nach dem Gesagten die Entscheidung für ein dezentralisiertes Rundfunksystem eng verbunden. Beide zusammen erst haben jenes heute bestimmende rechtliche Merkmal der deutschen Rundfunkordnung in die Entwicklung gebracht, wonach verfassungsrechtlich der technisch-fernmelderechtliche Strukturblock des Rundfunkwesens mit dem Funkhoheitsrecht des Gesamtstaats (Reich/Bund), dessen programmlich – kulturell-rechtlicher Strukturblock dagegen mit den Rundfunk-Hoheitsrechten der Gliedstaaten (Länder) korrespondiert⁷⁴.

ee) *Kein freier Rundfunkempfang*: Die fünfte wichtige Entscheidung der Gründerzeit betrifft den Rundfunkempfang – den „Gegenpart der Rundfunkproduktion“, wie man sagen könnte –, und sie lautet dahingehend, daß auch dieser Bereich des Weimarer Rundfunkwesens von Anfang an von staatlicher Observanz gekennzeichnet sein sollte. D. h. die Möglichkeit, ein Radiogerät zu errichten und zu betreiben, ist den Hörern als Privatpersonen nur derart eingeräumt worden, daß dabei die aufsichtlichen Befugnisse der Reichspost im Funkwesen voll gewahrt blieben.

Nicht anders als bei der Frage, ob man privaten Unternehmern den Betrieb der Sendunternehmen überlassen könne, hat sich nämlich auch hier beim Rundfunkempfang das Problem gestellt, wie sich eine Teilhabe Privater am Rundfunk mit dem Schutz des Telegraphengeheimnisses bzw. mit den sicherheitsrechtlichen Interessen der Reichspost vereinbaren ließe⁷⁵. Denn gestattete man jedermann, nach freiem Belieben Rundfunkempfangsgeräte zu betreiben, so war kaum zu verhindern, daß viele Hörer die Gelegenheit nutzten und zugleich auch andere Funkdienste wie Polizeifunk, Militärfunk, Flugfunk usw. abhörten – eine Gefahr, vor der namentlich die Reichswehr mit Nachdruck warnte. Es kam hinzu, daß bastelfreudige Rundfunkteilnehmer dann ihre Empfangsapparate in kleine Sender umbauen konnten, ohne daß dies von seiten der Post völlig zu unterbinden war. Und drittens schließlich, die damaligen Radiogeräte waren technisch noch derart wenig ausgereift, daß man damit bei nicht ganz sachgemäßer Bedienung Störwellen aussandte⁷⁶. Hätte also jedermann die Möglichkeit erhalten, je nach seinem Belieben Rundfunkempfangsgeräte in Betrieb zu setzen, so bestand die Gefahr, daß der allgemeine Funkverkehr erheblich beeinträchtigt, wenn nicht sogar lahmgelegt wurde. Man ist demzufolge im RPM wenig geneigt gewesen, eine „Freigabe des Funkempfangs“⁷⁷ zu gestatten. Der Staat begeben sich in diesem Fall seiner „Machtmittel zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“⁷⁸, so das Argument.

Freilich, es ist andererseits jedoch ebenso unmöglich gewesen, keinen privaten Rundfunkempfang zuzulassen, hätte dies doch die (wirtschaftlichen) Erfolgsaussichten des neuen Funknachrichtendienstes von vornherein erheblich beeinträchtigt bzw. gemindert. Aus ähnlichen Überlegungen, nämlich im Hinblick auf den Kostenaufwand, war es ausgeschlossen, jene Idee zu verwirklichen, wonach die Post den Rundfunkteilnehmern wie beim Telefon die Empfangsgeräte zur Verfügung stellen sollte, während wiederum der Plan, den Rundfunkempfang besonderen Gesellschaften zu übertragen, welche (ähnlich dem Kino) einen „Saalrundfunk“ veranstalten sollten⁷⁹, sowohl wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands als auch im Hinblick auf seine beschränkten finanziellen Gewinnmöglichkeiten verworfen werden mußte. Dieser Plan ist im übrigen schon damals als ein etwas anachronistisches Vorhaben erschienen.

Die Konstruktion, die man dann schließlich für den Rundfunkempfang gewählt hat, hat denn auch die beiden Gesichtspunkte, Wahrung der sicherheitsrechtlichen Interessen der DRP sowie Sicherung der wirtschaftlichen Chancen des Rundfunks, miteinander verbunden. Der Rundfunkempfang ist nämlich grundsätzlich zwar frei-

gegeben, zugleich jedoch mit einer Genehmigungspflicht behaftet worden, und zwar mit einer Genehmigungspflicht, die jenen sicherheitsrechtlichen Interessen der Post voll Rechnung getragen hat. Kurz gesagt, die Hörer mußten, um die Sendungen des Rundfunks hören zu können, eine fernmelderechtliche, von der Post zu erteilende Konzession einholen. Diese war gebührenpflichtig, und zwar mußte die Rundfunkgebühr fortlaufend entrichtet werden. Die Konzession enthielt überdies eine Reihe strenger Bedingungen für die Errichtung und den Betrieb einer Empfangsanlage, so daß die Reichspost den Rundfunkempfang umfassend kontrollieren bzw. jeden diesbezüglichen Mißbrauch unterbinden konnte. Und Hand in Hand damit hat man auch Herstellung und Vertrieb von Rundfunkempfangsanlagen einer staatlichen Reglementierung unterworfen. D. h. die Firmen, welche Radiogeräte herstellten, ebenso wie die Händler, welche Radiogeräte verkaufen wollten, sollten einer Lizenz von seiten der DRP bedürfen.

Diese fünfte und letzte Entscheidung über das einzuführende Rundfunksystem hat also um ein weiteres mehr einen Erfolg der Reichspost beinhaltet, was ihr Bestreben anbelangt, den neuen Funknachrichtendienst staatlicher Aufsicht zu unterstellen. Die Post hat hier einmal, indem es somit allein ihr vorbehalten sein sollte, die Rundfunkgebühren einzufordern, die Verfügungsgewalt über jenes Instrument erlangt, mit dem sie nicht nur den Bau der von ihr betriebenen Sender hat finanzieren können⁸⁰, sondern welches ihr vor allem erlaubt hat, die wirtschaftlichen Grundlagen der programmbetrieblichen Tätigkeit durch die Rundfunkgesellschaften zu bestimmen. Und sie hat zum andern damit die Macht erhalten, auch den Rundfunkempfang eingehend zu überwachen. „Auch“ deshalb, weil diese Entscheidung unmittelbar mit jenen Maßnahmen korrespondierte, wonach staatliche Überwachung sowie Einflußnahme nicht weniger für die Rundfunkveranstaltung bestehen sollten.

Man darf mithin über die fünf Entscheidungen, welche in den Jahren von 1920 bis 1924 über die Organisation und Ausgestaltung des Weimarer Rundfunks gefällt worden sind, zusammenfassend feststellen, daß der Rundfunk von Anfang an als eine Art Staatsrundfunk entstanden ist. Im Gegensatz zum amerikanischen Modell, bei dem sich der Staat auf eine Regelung der Frequenzverteilung beschränkt hat, sowie im Gegensatz zum britischen Rundfunk, der als Anstalt des öffentlichen Rechts eingerichtet, dabei jedoch mit Autonomie und staatlicher Unabhängigkeit ausgestattet worden ist⁸¹; d. h. anders als bei den beiden großen Leitbildern, und insofern wiederum typisch für das Geschehen in fast allen anderen europäischen Ländern, hat man sich in Deutschland für einen Rundfunk in der Form eines (Quasi-)Staatsmonopols entschieden (sog. state own system⁸²). Programmherstellung, Programmbeförderung und Rundfunkempfang sollten in Deutschland nur in bezug auf den Staat bestehen können. Und zwar in bezug auf einen Staat, der gewillt gewesen ist, selber an dem neuen Nachrichtenträger zu partizipieren und dafür Sorge zu tragen, daß ihm in jeder Hinsicht umfassende Überwachungs- und Einflußnahmebefugnisse zustanden.

b) Rechtslage

aa) *Das Funkhoheitsrecht*: Daß sich solcher Wille hat in die Tat umsetzen lassen, erklärt sich dabei im wesentlichen daraus, daß der Rundfunk in technisch-fernmelderechtlicher Hinsicht zum Funkwesen gehört¹. Das Reich aber hat die Funkhoheit besessen und über das Funkhoheitsrecht verfügt, wonach ihm allein das Recht zustand, Funkanlagen zu errichten und zu betreiben.

Das Funkhoheitsrecht ist von der ganz herrschenden Lehre² als schon vor der Weimarer Zeit begründet angesehen worden. D. h. ausgehend davon, daß das Reich bereits seit der Mitte des letzten Jahrhunderts das sog. Post- und Telegraphenregal besaß³, hat man es bereits aus § 1⁴ des „Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches“ (TG) vom 6. April 1892⁵ abgeleitet, das auf Art. 4 Ziff. 10 und Art. 48 der Reichsverfassung von 1871 basierte⁶. Die Lehre stützte sich dabei auf die amtliche Begründung des Telegraphengesetzes⁷, welche wiederum auf eine – vor Inkrafttreten des TG ergangene – Entscheidung des Reichsgerichts Bezug nahm⁸. Im Hinblick darauf, daß der gegen Ende des 19. Jahrhunderts entdeckte⁹ und alsbald auch zur praktischen Anwendbarkeit entwickelte Funk dasselbe Grundschema der elektrischen Nachrichtenbeförderung wie die Telegraphie¹⁰ aufweist¹¹, hatte nämlich das RG den Begriff der „Telegraphenanlage“ weit definiert. Danach sollte darunter zu verstehen sein „jede Nachrichtenbeförderung . . ., welche nicht durch den Transport des körperlichen Trägers von Nachrichten von Ort zu Ort, sondern dadurch bewirkt wird, daß der an einem Ort zum sinnlichen Ausdruck gebrachte Gedanke an einem anderen entfernten Ort sinnlich wahrnehmbar wieder erzeugt wird“¹². Dem folgend hatte also (nach der h. M.) das TG von 1892, indem es das Telegraphenhoheitsrecht begründete, zugleich das Hoheitsrecht des Reiches für die erst in der Entwicklung befindliche Nachrichtenbeförderung mittels Funk begründet, da der Funk nicht mehr war als eine Unterart, eine bloße Variante der Telegraphie. Die dem TG nachfolgenden fernmelderechtlichen Gesetze – angefangen von der sog. Funkgesetznovelle des Jahres 1908 bis zu den im Zeitpunkt des Rundfunkbestehens erlassenen gesetzlichen Regelungen wie FunkVO und Fernmeldeanlagengesetz – erschienen demnach lediglich als bloße Konkretisierung, Festigung, Umgrenzung und Anpassung des bereits dreißig Jahre vor Errichtung des Rundfunks entstandenen Funkhoheitsrechts des Reiches¹³.

Diese Auffassung der h. M. hat sich durch eine Reihe anderer Überlegungen stützen lassen. So hat sie Rückhalt gefunden in den Beratungen des Reichstags zum Erlaß des Telegraphengesetzes (1890–1892), waren dabei doch Äußerungen dahingehend gefallen, das Telegraphengesetz solle sich auch auf alle zukünftigen technischen Neuerungen des Schnellnachrichtenverkehrs erstrecken¹⁴, während dabei andererseits der dem entgegen stehende Antrag, das TG lediglich auf diejenigen Methoden zu beschränken, welche dem Stand der derzeitigen Technik entsprächen, gerade abgelehnt worden war¹⁵. Weiter hat für die h. M. das gesetzgeberische Handeln beim Erlaß der sog. Funkgesetznovelle¹⁶ im Jahre 1908 gesprochen. Denn sowohl die Amtliche Begründung¹⁷ als auch die Gesetzesmaterialien der Funkgesetznovelle¹⁸

machten deutlich, daß der Gesetzgeber bei ihrem Erlaß wie selbstverständlich annahm, der Begriff „Telegraphenanlage“ umfasse auch die „Funkanlage“. Im übrigen brachte die Funkgesetznovelle selbst solche Annahme zum Ausdruck, indem die Zusammengehörigkeit beider Begriffe nicht erst statuiert wurde, sondern die „Funktelegraphenanlage“ allein dort ausdrücklich Erwähnung fand (im nunmehrigen § 3 Abs. 2 TG)¹⁹, wo wegen der Besonderheiten des Funks Ausnahmen von der allgemeinen telegraphenrechtlichen Regelung erforderlich waren²⁰. M. a. W. die Funkgesetznovelle konstituierte nicht erst das Funkhoheitsrecht^{20a}; dem Gesetz kam diesbezüglich vielmehr lediglich deklaratorische Bedeutung zu. Schließlich und zuletzt ist dieser Auffassung, wonach das Reich über das Funkhoheitsrecht verfüge, auch nicht etwa die Weimarer Verfassung entgegen gestanden, wenn darin²¹ von der Gesetzgebungs- (Art. 6 Ziff. 7)²² und Verwaltungskompetenz (Art. 88 Abs. 1)²³ für das „Telegraphenwesen“ die Rede war. Denn das Funkwesen bildete nicht mehr als eine bloße „Unterart des Telegraphenwesens“²⁴, da dieses nach dem Willen des Verfassungsgebers²⁵ sowohl die Materie der drahtgebundenen als auch der drahtlosen (Funk-)Telegraphie umfaßte.

Funkhoheit und Funkhoheitsrecht haben dabei nach ebenfalls allgemeiner Anschauung²⁶ auch den technischen Nachrichtendienst Rundfunk erfaßt, handelt es sich doch bei diesem um „Funk“, wie ja das Wort „Rundfunk“ selbst erkennen läßt. Denn der Rundfunk ist nach seiner materiell-physikalischen Struktur ebenso wie unter rechtlichem Blickwinkel funktelegraphische Übertragung. Technisch betrachtet werden bei ihm von einem Sender Zeichen (Signale) in elektromagnetische Wellen (Hochfrequenzschwingungen) verwandelt sowie ausgestrahlt und dann von einem von dem Sender entfernten Ort durch ein Rundfunkempfangsgerät aufgefangen und in ihren ursprünglichen Zustand zurückverwandelt, d. h. wieder in wahrnehmbare Zeichen umgesetzt. Solcher Sendevorgang zwischen zwei Rundfunkanlagen ist „Funktelegraphie“ in dem oben genannten Sinn. Und indem hierbei Meldungen in der Weise übermittelt werden, daß man an einem Ort „Zeichen, Laute, Töne, Bilder zum sinnlich wahrnehmbaren Ausdruck . . . erzeugt und mittels besonderer Einrichtungen an einem anderen, räumlich entfernten Orte sinnlich wahrnehmbar nachbildet“²⁷, wird dieser Sendevorgang von jener Auslegung erfaßt, die das Reichsgericht dem Begriff „Telegraphenanlage“ beigegeben hatte. Womit sich zugleich also auch die gedankliche Kette schließt, die die herrschende Rundfunkrechtstheorie gezogen hat von der Telegraphenhoheit über das Telegraphenregal und Funkhoheitsrecht bis zu gerade demjenigen Hoheitsrecht, das die funktechnische Erfindung des Rundfunks zum Gegenstand hatte²⁸.

bb) Mangelnde Rechtsgrundlagen: Angesichts dieser Rechtslage wird deutlich, weshalb das Reich den Aufbau des neuen technischen Funkdiensts für sich selbst hat in Anspruch nehmen können, und insbesondere, weshalb die DRP – unter Berufung darauf, Trägerin des Funkhoheitsrechts zu sein²⁹ – geltend zu machen vermocht hat, sie könne nicht nur den Rundfunkempfang, sondern auch die Rundfunkveranstaltung von einer fernmelderechtlichen Genehmigung abhängig machen. Auf einem

ganz anderen Blatt steht indes, ob für all jene Maßnahmen, welche die Post im Herbst 1923 zur Errichtung des Rundfunks getroffen hat, ausreichende Rechtsgrundlagen bestanden haben. Denn wenn auch dem Reich gemäß der Verfassung die Funkhoheit und der Reichspost gemäß der fernmelderechtlichen Gesetzgebung das Funkhoheitsrecht eingeräumt war, so hieß das weder zwingend, daß ihnen somit auch die Organisationsgewalt für die nicht-technische, publizistisch-kulturelle Einrichtung des Rundfunks zustand; noch ist damit eine Aussage darüber getroffen, ob das Vorgehen der Post im einzelnen auch rechtlich begründet war. Beides ist mithin noch zu untersuchen.

Dabei stellt sich konkret die Frage, inwieweit man schon im Stadium der Rundfunkgründung das verfassungsrechtliche Problem der den Programmbetrieb betreffenden Rundfunkhoheit gesehen hat³⁰. Es war nämlich, wie später von den Ländern dann auch offen gelegt worden ist, keineswegs zweifelsfrei, daß das Reich aufgrund seiner Hoheitsrechte für das Funkwesen auch die Zuständigkeit für das programmliche Rundfunkwesen beanspruchen konnte. Der andere Problemkreis, der zu beleuchten ist, betrifft die rechtliche Ausgestaltung des Rundfunkempfangs, jenes „Gegenparts“ zu Rundfunkverbreitung und Rundfunkveranstaltung, der „freigegeben“, zugleich aber mit einer fernmelderechtlichen Genehmigungspflicht versehen wurde. Gerade mit diesem Komplex „Freigabe des Funkempfangs“ sind damals eine ganze Reihe juristischer Probleme verbunden gewesen. Wie sahen die rechtlichen Vorbereitungen aus, die man bei der Reichspost zur Einführung des neuen Nachrichtendienstes getroffen hat?

aaa) Rundfunkempfang: Im Vordergrund der Überlegungen, die damals im RPM hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung des Rundfunkwesens angestellt worden sind, hat die Notwendigkeit gestanden, eine Regelung für den Rundfunkempfang zu finden, d. h. die Voraussetzungen für die Einführung der geplanten Teilnehmer-Genehmigungspflicht zu schaffen. Denn erschien es zwar (verfassungs-) rechtlich gesichert, daß eine derartige Genehmigungspflicht grundsätzlich begründet werden konnte – die Befugnis dafür gab das Funkhoheitsrecht –³¹, so haben sich doch starke Zweifel dahingehend erheben müssen, ob die bestehenden gesetzlichen Grundlagen hierfür auch tatsächlich ausreichten. Konkret gesagt, es ist sehr fraglich gewesen, ob sich für die Begründung der Teilnehmer-Genehmigungspflicht auf das „alte“ Telegraphengesetz von 1892/1908 stützen ließ, ob das TG diesbezüglich überhaupt anwendbar war. Denn das Gesetz hat erhebliche Lücken aufgewiesen; Lücken übrigens, die der Reichspost schon bei der Durchführung der bereits bestehenden Funknachrichtendienste (Wirtschafts- und Presserundspruch) beträchtliche Schwierigkeiten bereitet hatten, als sie, auf das TG gestützt, den Versuch unternommen hatte, die Kontrolle über das diesbezügliche Funkwesen aufrechtzuerhalten und ein unerlaubtes Abhören der Funkdienste zu verhindern³².

Die Unzulänglichkeiten des TG sind hauptsächlich daran offenbar geworden, daß nach dem Wortlaut seines § 3 Abs. 2³³ nur für denjenigen Funkteilnehmer eine Genehmigungspflicht bestand, der Funkanlagen errichtete und betrieb, welche Nach-

richten „vermitteln“. Funkempfangsgeräte aber vermitteln generell keine Nachrichten, sie nehmen diese vielmehr lediglich auf. Sie dienen dazu, Meldungen zu empfangen, ohne daß diese dann nochmals weitergegeben werden sollen. Ließ sich also, auf das TG gestützt, eine Genehmigungspflicht für den Rundfunkteilnehmer begründen, obgleich sein Radiogerät gar nicht zur Nachrichtenübermittlung diente, obgleich er nur den Rundfunk empfangen wollte? Die Frage ist von der Rechtsprechung weitgehend bejaht worden, und zwar schon früher im Zusammenhang mit dem Abhören anderer Funknachrichtendienste³⁴. Aber nicht nur, daß die dafür gelieferte Begründung kaum voll überzeugend gewesen war, sondern die Judikatur hatte auch nicht alle Zweifel gegenüber der Anwendbarkeit jener Vorschrift des § 3 Abs. 2 TG auszuräumen vermocht³⁵, so daß das Erfordernis, das TG in diesem Punkt neu zu fassen, bestehen geblieben ist. Ja das Erfordernis hat nun um so mehr bestanden, als die Vorschrift mit der Einführung des Rundfunks eine weit stärkere Bedeutung als je zuvor erlangte.

Die anderen Punkte, in denen das TG einer präziseren Normierung bedurft hat, betrafen die Genehmigung selbst. So hat beispielsweise § 3 Abs. 2 TG außerdem nicht eindeutig entnommen werden können, wer die Rundfunkteilnehmerge准igung zu erteilen habe, ob nur die Reichspost oder auch eine andere Behörde³⁶. Überhaupt nicht geregelt gewesen ist die Rundfunkgebühr sowie die Bestimmung ihrer Höhe^{36a}. Und weiter haben noch ganz allgemein die Verordnungen gefehlt, die den Inhalt und den Umfang der den Genehmigungen beizugebenden sog. Teilnehmerbedingungen festlegen konnten. M. a. W. es hat noch das Verfahren der Genehmigungserteilung ebenso wie die Bestimmung der Teilnehmerpflichten mittels gesonderter Vorschriften geregelt werden müssen.

Angesichts einer solchen Fülle notwendiger Regelungen muß es überraschen, daß die Rundfunk Einführung ohne sie erfolgt ist. Sie sind erst im Laufe des Jahres 1924 geschaffen worden; im Herbst 1923 hingegen, in jenem Zeitpunkt, als der Rundfunk seine Tätigkeit begann und die ersten Teilnehmerge准igungen erteilt wurden, haben sie noch nicht bestanden. So sehr man sich im RPM dessen bewußt gewesen ist, daß die geplanten Maßnahmen rechtlich ungesichert waren, so wenig hat man doch die als erforderlich erkannten Regelungen rechtzeitig erlassen. So umfangreich die Vorbereitungen der DRP bezüglich der „Freigabe des Funkempfangs“ waren, so wenig sind sie rechtzeitig zur Ausführung gelangt. Die Reichspost hat sich vielmehr damit beholfen, daß sie, gestützt auf die als unzureichend angesehene Vorschrift des § 3 Abs. 2 TG, mittels bloßer Anweisungen und Anordnungen an die einzelnen Postämter sowohl für das Genehmigungsverfahren als auch für die Bestimmung der Teilnehmerbedingungen die Voraussetzungen schuf, wobei sie darauf vertraute, der rechtliche Aufbau des Rundfunks könne immer noch dann vorgenommen werden, wenn dessen tatsächliche Errichtung erst einmal voll abgeschlossen bzw. bewerkstelligt sei³⁷.

Mag sich diese Hoffnung, wie noch zu zeigen sein wird, schon insofern als trügerisch erwiesen haben, als solch Vorgehen die Reichspost in erhebliche Schwierigkeiten bringen sollte, was die stets als vorrangig angesehene Wahrung der öffentlichen

Sicherheit und Ordnung im Funkwesen anbelangt, so erscheint dies Geschehen vor allem aber im Hinblick darauf bedeutsam, daß schon damals der Verfassungsrechtsgrundsatz von der sog. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung anerkannt gewesen ist³⁸. Er jedoch ist mit solchem Vorgehen verletzt worden. Denn dem Gebot, wonach sich alle staatlichen Handlungen außerhalb der Gesetzgebung unmittelbar auf ein formelles Gesetz zurückführen lassen müssen (Unterfall des Grundsatzes vom Gesetzesvorbehalt), insbesondere dann, wenn die Tätigkeit der Verwaltung in die Rechte einzelner eingreift („Eingriffsverwaltung“) – diesem rechtsstaatlichen Gebot ist hier nicht genügt worden. Ohne eine Novellierung des TG stellten die Maßnahmen Rundfunkgenehmigungspflicht, Rundfunkgebührenpflicht³⁹ und Bewilligungspflicht für Hersteller und Verkäufer von Radiogeräten⁴⁰ verpflichtende bzw. belastende Verwaltungsakte dar, d. h. Eingriffe in Freiheit und Vermögen der Bürger, denen es an einer gesetzlichen Grundlage gebrach.

Es kann dahingestellt bleiben, ob man sich im RPM eines Verstoßes gerade gegen den Gesetzmäßigkeitsgrundsatz bewußt gewesen ist. Fest steht jedenfalls^{40a} – und Bredows Äußerung, er habe bei seinem Handeln den Vorwurf von Rechtsmißbrauch bewußt in Kauf genommen, um die Einführung des Rundfunks nicht zu verzögern^{40b}, bestätigt dies eindringlich! –, daß man erkannt hat, die gesetzlichen Grundlagen reichten nicht aus, die betreffenden Maßnahmen seien rechtlich anfechtbar. Der Betrachter muß hier bezüglich der Ausgestaltung des Rundfunkempfangswesens also einen gewissermaßen großzügigen Umgang mit Gesetz und Recht bei der Rundfunk Einführung konstatieren. Eine Feststellung, die nun verstärkt noch ebenso für jene Rundfunkvorbereitungen zu treffen sein wird, welche sich um die verfassungsrechtliche Frage drehen, ob das Reich befugt war, die Organisationsgewalt auch für die Rundfunkveranstaltung in Anspruch zu nehmen, wie es das unter Berufung auf das Funkhoheitsrecht getan hat.

bbb) Rundfunkveranstaltung: Schon im Jahre 1922 haben die Juristen der Reichspost rechtliche Bedenken angemeldet gegen die vom Reich beanspruchte umfassende Rundfunkorganisationsgewalt⁴¹. Ihnen lag die Erkenntnis zugrunde, daß nur der technische Bereich des Rundfunks, d. h. jener Funkbetrieb, der Nachrichten mittels Erzeugen hochfrequenter elektromagnetischer Wellen ausstrahlt, zum Fernmeldewesen gehörte bzw. von der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das Telegraphenwesen zu erfassen war. Denn Funkhoheit und Funkhoheitsrecht haben von der Sache her nur eine technische Materie betroffen⁴². Sie vermochten infolgedessen für das Reich nur die Zuständigkeit für die Organisation des Rundfunks als funktechnisches Instrument zu begründen, also allein jenes Betriebs, der die Rundfunkverbreitung zum Gegenstand hatte. Demgegenüber hat der Rundfunkprogrammbetrieb grundsätzlich nicht von einer aus Funkhoheit und Funkhoheitsrecht abgeleiteten Rundfunkorganisationsgewalt erfaßt werden können, weil sich die Rundfunkveranstaltung im Herstellen von Sendungen erschöpft. Dem gab ja auch die Zweiteilung des Rundfunkwesens Ausdruck, indem darin nur die DRP die Funk- bzw. Fernmeldeanlagen betrieb, während die Programmgesellschaften

mit dem Errichten und Betreiben der Sender nicht zu tun hatten, sich vielmehr lediglich der Tätigkeit der Post bedienten⁴³. Damit aber haben im Hinblick auf die Weimarer Verfassung grundsätzlich die Länder für die Errichtung und Ausgestaltung des programmbetrieblichen Rundfunks in Betracht kommen müssen. Denn ist auch in der WRV naturgemäß (da sie ja vor der Entstehung des Rundfunks geschaffen worden war) zur Frage der Rundfunk-Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz keine Regelung zu finden gewesen⁴⁴, so doch die Bestimmung des Art. 12 Abs. 1 WRV, wonach in allen Angelegenheiten, die nicht unter die ausschließliche oder konkurrierende Kompetenz des Reiches fielen, die Länder zuständig sein sollten.

Die Juristen der Reichspost haben die Problematik, die sich bei der Organisation des Rundfunks in verfassungsrechtlicher Hinsicht stellte, vermutlich nicht in ihrem vollen Umfang erkannt. Man hat dort im RPM wohl nicht tieferegreifende verfassungsrechtliche Überlegungen angestellt und wohl auch noch nicht – wie später – Versuche dahingehend unternommen, die geltend gemachte Rechtsposition auf eine der sog. ungeschriebenen Zuständigkeiten zu stützen⁴⁵. Aber nicht nur, daß man sich dessen bewußt gewesen ist, daß die vom Reich in Anspruch genommene Rundfunkorganisationsgewalt angreifbar war⁴⁶. Sondern aus den Zweifeln, die man gegenüber der eigenen Rechtsposition hegte, ist auch der bemerkenswerte Schluß gezogen worden, daß die Länder berechtigt seien, sich am Aufbau des Rundfunkprogrammwesens bzw. an der Staatsaufsicht über die Sendeunternehmen zu beteiligen. Es ist dort bereits geäußert worden, für die Organisation und Verwaltung des publizistisch-kulturellen Unterhaltungsrundfunks kämen „auch“ die Länder in Betracht^{46*}.

Wenn dennoch auch hier Bredow den rechtlichen Bedenken gegenüber seinem Vorgehen keine Rechnung getragen hat, so waren die Gründe dafür, wie schon erwähnt, einmal mehr andere denn rechtlicher Natur. Als Hauptursache dafür darf man dabei das Verhalten der Länder ansehen. Sie haben weder diese rechtliche Problematik der Rundfunkorganisationsgewalt erkannt oder gar deren Konsequenzen gesehen⁴⁷, noch haben sie irgendwelchen ernsthaften Widerstand geleistet gegen das Vorgehen des Reiches, einen publizistisch-kulturellen Funknachrichtendienst einzuführen. Die Länder sind den in Berlin getroffenen Vorbereitungen zur Errichtung des Rundfunks vielmehr völlig reserviert und unbeteiligt gegenüber gestanden. Und zwar auch dann, als sie – zum Teil wenigstens – Kenntnis haben mußten von den rechtlichen Zweifeln, welche gegen die vom Reich beanspruchte Verwaltungszuständigkeit für den gesamten Rundfunk bestanden⁴⁸. D. h. sie haben die Inbetriebnahme dieses neuartigen Funkdienstes erst einmal abgewartet. Und zwar veranlaßt wohl vor allem dadurch, daß ihrem dringlichsten Anliegen, der Wahrung ihrer landsmannschaftlichen und kulturellen Eigenheiten in den Rundfunkprogrammen, mit der Schaffung regionaler Sendeunternehmen entsprochen war⁴⁹. So ist die verfassungsrechtliche Schwäche der von der Reichspost vertretenen Rechtsauffassung nicht offen zutage getreten und infolgedessen auch die Post nicht gezwungen gewesen, den grundlegenden Bedenken gegen ihr Vorhaben Rechnung zu tragen.

Daß diese verfassungsrechtlichen Bedenken andererseits auch auf Seiten des Rei-

ches nicht zum Tragen gekommen sind, nicht durchgegriffen haben, ist wiederum maßgeblich aus jener bereits beschriebenen Rolle zu erklären, die Staatssekretär Bredow bei der Einführung des Rundfunks gespielt hat. Bredow ist sich zwar, wie er (später) bekannt hat⁵⁰, der rechtlichen Problematik des Handelns der DRP bewußt gewesen. Insbesondere ist ihm auch klar gewesen, daß die geplanten Maßnahmen zur Inbetriebnahme der Rundfunkgesellschaften nur vom Gesetzgeber getroffen werden konnten, und daß schon von diesem Gesichtspunkt her der Reichstag hätte eingeschaltet werden müssen, um über die Errichtung des Rundfunks zu entscheiden⁵¹. Bredow aber war damals beherrscht von dem Gedanken, die Einführung des Rundfunks dürfe auf keinen Fall verzögert werden⁵². Er sah sich vor die historische Aufgabe gestellt⁵³, den Rundfunk so bald wie möglich zu installieren, seine Einführung ohne jegliche Verzögerung zu verwirklichen⁵⁴. Und um diese als historisch empfundene Aufgabe zu erfüllen, ist er bereit gewesen, einen Verstoß gegen grundlegende rechtliche Gebote in Kauf zu nehmen. Hätte er etwa den Reichstag eingeschaltet – wozu er sich grundsätzlich verpflichtet wußte –, so wären nicht nur die Länder „wach“ geworden, sondern der neue Funkdienst wäre vermutlich auch zum Objekt parteipolitischen Interesses und eingehender politischer Debatte geworden. Beides hätte mit Sicherheit eine Verzögerung der Rundfunkentstehung und wohl ebenfalls eine Beschneidung der Macht- und Entscheidungsbefugnisse Bredows zur Folge gehabt. In der Erkenntnis dessen glaubte Bredow alleine handeln zu dürfen. Er setzte sich über sämtliche Bedenken und Einwände gegen sein Vorgehen hinweg und berief sich darauf, sein Handeln geschehe „im Interesse der Öffentlichkeit“ und es sei deshalb gerechtfertigt⁵⁵. Nach ihm sollte die Klärung der grundlegenden Rechtsfragen der Rundfunkorganisationsgewalt solange aufgeschoben werden, „bis die Entwicklung des Rundfunks gesichert war“⁵⁶. Und indem er dabei Erfolg hatte, ist es ihm sogar gelungen, die Errichtung des neuen Funkdienstes als rechtlich völlig unproblematische Angelegenheit erscheinen zu lassen. Nicht nur die Problematik seines Handelns als Beamter ist verdeckt geblieben, sondern außerdem auch der entscheidende Tatbestand, daß dem Reich die für sein Vorgehen notwendigen gesetzlichen Grundlagen fehlten.

cc) Zusammenfassung: Die Rundfunkentstehung: Speziell an Bredows Einstellung und Handeln zeigt sich, wie sehr die Rundfunkentstehung statt von rechtlich zweifelsfreien Überzeugungen und Handlungen vor allem von Pragmatismus gekennzeichnet gewesen ist. Die Einführung des Rundfunks in Deutschland stand ganz im Zeichen des DRP-Staatssekretärs. Er aber – von Haus aus Techniker und Kaufmann – war eine Art Manager, ein Organisator, der das geplante Vorhaben schnell und wirksam in die Tat umsetzen wollte, weshalb er sich ausschließlich auf den wirtschaftlich-organisatorischen Aufbau des neuen Nachrichtenträgers konzentrierte, während er demgegenüber der rechtlichen Seite der Unternehmung nicht nur wenig Beachtung schenkte, sondern auch bereit war, die hier auftretenden Fragen unter großzügiger Handhabung von Gesetz und Recht zu beantworten. Die Folge war, daß die rechtliche Ausgestaltung des Rundfunks in der Entstehungszeit zu kurz

gekommen ist, fragwürdig erscheint. Für sie kann jedenfalls nicht in Anspruch genommen werden, daß sie einer kritischen Überprüfung stand zu halten vermöchte⁵⁷.

Konkret gesagt, die Rundfunkentstehung erscheint unter rechtlichem Blickwinkel in mehrfacher Hinsicht fragwürdig, wobei drei Punkte besonders zu vermerken sind. Erstens, daß die von der Reichspost in Anspruch genommene Organisationsgewalt für die Rundfunkveranstaltung bereits von Anfang an bezweifelt und in ihrer Anfechtbarkeit erkannt worden ist. Ohne daß die Länder dem Nachdruck gegeben haben, haben verfassungsrechtliche Zweifel an dem Vorgehen des Reiches bzw. der DRP bestanden. Es war wohl verfassungswidrig⁵⁸. Zweitens, daß der Rundfunk ohne ausreichende gesetzliche Grundlagen eingeführt worden ist. Hat für die Maßnahmen auf dem programmbetrieblichen Sektor des Rundfunks jegliche spezial-gesetzliche Regelung als rechtliche Basis gefehlt, so sind die hinsichtlich der Ausgestaltung des Rundfunkempfangs erforderlichen Normierungen nicht rechtzeitig zur Ausführung gelangt. Das diesbezügliche Vorgehen der Reichspost, welches damals ebenfalls in seiner Angreifbarkeit erkannt worden ist, erwies sich als Verstoß gegen grundlegende Rechtsstaatsprinzipien⁵⁹. Und drittens schließlich ist festzuhalten (was bisher noch nicht gesondert hervorgehoben wurde): Die schon bei der Einführung des Rundfunks getroffenen, allerdings erst später zur vollen Ausprägung gelangten Maßnahmen, welche die Rundfunkveranstaltung, namentlich die Programmgestaltung, staatlicher Überwachung unterstellten, haben sich von Anfang an insoweit in der Nähe eines Verfassungsverstoßes befunden⁶⁰, als sie mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV), auf Freiheit von Kunst und Wissenschaft (Art. 142) sowie vor allem mit dem Verbot der Zensur (Art. 118 Abs. 2 Satz 1) kollidierten. Im Gegensatz zu den beiden anderen Fragenkomplexen ist dieser Problemkreis jedoch damals, zur Zeit der Rundfunkgründung, weder beachtet noch gar in seiner Wichtigkeit erkannt worden⁶¹.

2. Das Rundfunkempfangswesen

a) Die ersten Regelungen

Im Mittelpunkt der ersten Jahre „eigentlicher“ Weimarer Rundfunkgeschichte ist der Fragenkreis gestanden, der das Verhältnis von Rundfunk und Öffentlichkeit betraf, und dabei wiederum derjenige rechtliche Fragenkreis, der die Ausgestaltung des Rundfunkempfangswesens zum Gegenstand hatte¹. Denn, wie oben geschildert, hat im Herbst 1923 keine Klarheit darüber geherrscht, ob die von der Reichspost in Aussicht genommenen Maßnahmen zur „Freigabe des Funkempfangs“ überhaupt rechtlich zulässig waren. Im RPM ist man sich jedenfalls der diesbezüglichen Bedenken bewußt gewesen. So ist, wie erwähnt, zweifelhaft erschienen, ob sich das Telegraphengesetz für die Begründung der Rundfunkteilnehmer-Genehmigungspflicht anwenden ließ. Und noch nicht erlassen gewesen sind die Vorschriften über die Teilnehmerbedingungen, die Rundfunkgebühr, das Verbot des Schwarzhörens usw. D. h. die Rechtsordnung für das Rundfunkempfangswesen hat erst noch geschaffen werden müssen.

aa) Die Verfügung Nr. 815: Zum Zeitpunkt, als der erste Rundfunkdienst am 29. Oktober 1923 seine Programmarbeit aufgenommen hat, ist das von Bredow seit langem angekündigte Gesetz „zum Schutze der Funktelegraphie“, welches „die Lücke des jetzigen beseitigen“ sollte^{1*}, noch nicht einmal in Umrissen konzipiert gewesen. Die Rechtsgeschichte des deutschen Rundfunks beginnt somit mit einer bloßen „Verfügung“ des Reichspostministers: mit der Verfügung Nr. 815 vom 24. 10. 1923 über die „Einführung eines Unterhaltungs-Rundfunks in Deutschland“². Sie enthielt Anweisungen für die Postämter, wie zu verfahren sei, wenn nun Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen beantragt würden. Sie war also keine Rechtsverordnung und im eigentlichen Sinne wohl auch keine Anstaltsnutzungsverordnung³, sondern vielmehr eine (interne) Verwaltungsanordnung^{3a}. Nichtsdestotrotz ist ihr – jedenfalls in der praktischen Handhabung durch die DRP – Rechtsatzcharakter und Außenwirkung zugekommen.

Der Inhalt der Verfügung war folgender: Bezüglich der „Errichtung“ von Rundfunkempfangsanlagen (Ziff. 3) durften nur Radiogeräte zugelassen werden, die von der Reichstelegraphenverwaltung geprüft und mit dem Stempel „RTV“ versehen waren. Demzufolge hatten auch alle Firmen, die Rundfunkapparate herstellen und vertreiben wollten, beim RPM (in Württemberg bei der OPD) eine besondere Zulassung zu beantragen. Ebenfalls bedurften Händler, die Radios verkaufen wollten, gesonderter Genehmigungen, und zwar mußten sie diese bei den jeweils zuständigen Oberpostdirektionen beantragen⁴. Beides bedeutete umgekehrt für die Rundfunkteilnehmer, daß sie nicht selbst Radiogeräte bauen, d. h. die Funkempfangsanlagen nicht selber errichten durften. Was andererseits den „Betrieb“ von Rundfunkempfangsanlagen betraf (Ziff. 1 und 2), so bestimmte die Verfügung, daß die Rundfunkteilnehmer dafür beim zuständigen Fernsprechamt die „Rundfunkgenehmigung“ einholen mußten. An diese Genehmigung waren die sog. Bedingungen⁵ geknüpft, die das von der Post „verliehene“ Recht in starkem Maße wieder einschränkten. So hieß es bereits in deren Einleitung: „Die Benutzung und der Betrieb drahtloser Empfangsanlagen in Deutschland ist alleiniges Recht der Reichstelegraphenverwaltung (RTV) und daher für jeden anderen verboten. Für den besonderen Zweck des Rundfunks wird jedoch der Betrieb einer Empfangsanlage unter den nachstehenden Bedingungen gestattet . . .“.

Neun Gebote bzw. Verbote enthielten diese „Bedingungen“. Neben der Gebührenpflicht⁶ – wie sie auch für die Hersteller und Händler von Radiogeräten bestand – war der Rundfunkteilnehmer gehalten, nur die von der RTV zugelassenen Rundfunkapparate und Antennen zu benutzen. Damit die RTV letzteres kontrollieren konnte, mußte er außerdem deren Beauftragten überall dort ein Hausrecht einräumen, wo Rundfunkempfänger aufgestellt waren. Weiter war bestimmt, daß die Genehmigungsurkunde nicht übertragen werden durfte und überdies nach Ablauf der Genehmigungszeit (unaufgefordert) zurückgegeben werden mußte. Kaum zu prüfen und dennoch in die „Bedingungen“ aufgenommen war weiter das Gebot wegzuhören, wenn der Teilnehmer andere als die von der RTV angegebenen Sender

in sein Gerät bekam; keineswegs jedenfalls durfte man dann das Mitgehörte mit-schreiben oder weiterverbreiten. Des weiteren mußte der Inhaber einer Rundfunk-genehmigung die Benutzung (seines Geräts) durch Unbefugte verhindern. Im Fall des Zuwiderhandelns gegen eine der Bedingungen konnte die Rundfunkgenehmi-gung eingezogen werden. Und schließlich war noch bestimmt, daß kein Anspruch auf tatsächlichen Rundfunkempfang bestand; die RTV bot also keine Gewähr für „die Belieferung der Rundfunkempfänger mit Nachrichten“.

bb) Widerstand der Bevölkerung: Diese Verfügung vom 24. 10. 1923, die erste Regelungsmaßnahme auf dem Gebiet des Rundfunkwesens, hat sich in der Praxis als nicht wenig problematisch erwiesen. Nicht etwa wegen der rechtlichen Anfecht-barkeit, die sie im Hinblick auf ihre unzureichenden gesetzlichen Grundlagen be-sessen hat; denn das ist außerhalb des RPM wohl nicht erkannt worden⁷. Ihre eigentliche Problematik hat vielmehr in dem tatsächlichen Umstand gelegen, daß die Reichspost offensichtlich die Reaktion der Öffentlichkeit auf die Einführung des neuen Funknachrichtendienstes falsch eingeschätzt hatte, indem sie davon ausgegan-gen war⁸, der Rundfunk werde einer längeren Anlaufzeit bedürfen, weshalb nicht nur der Erlaß solch bloßer „Verfügung“ genüge, sondern weshalb auch fest damit gerechnet werden könne, daß die Bevölkerung die hier für den Rundfunkempfang bestimmte strenge Reglementierung anstandslos akzeptieren werde. Diese Erwar-tungen haben sich hingegen in keiner Weise erfüllt. Im Gegenteil, der Rundfunk hatte innerhalb kürzester Zeit einen, man darf wohl sagen, sensationellen Erfolg. Und dabei hat jene „Öffentlichkeit“, welcher Bredow in seiner Rundfunk-Eröff-nungsrede – mehr mit Worten denn tatsächlich – den Unterhaltungsrundfunk über-geben hatte⁹, sehr schnell von dem neuen gesellschaftlichen Massenmedium Besitz ergreifen und vor allem nicht die Beschränkungen des Rundfunkempfangs hinneh-men wollen.

Der Rundfunk hat in allen Publikumsschichten ein spontanes Interesse an der neuartigen Einrichtung hervorgerufen, eine Begeisterung, die angesichts eines weit verbreiteten technischen Interesses zunächst vor allem der technischen Errungen-schaft des Rundfunks galt¹⁰. Das äußerte sich darin, daß unzählige Menschen selbst Funkanlagen anfertigten, daß zehntausende von der neuen technischen Erscheinung des Rundfunks faszinierte Menschen innerhalb weniger Wochen eine heute kaum mehr vorstellbare Bastelleidenschaft ergriff. Sie bauten sich selber Empfangsappa-rate, Transistoren, Detektorgeräte und Kopfhörer, zugleich aber auch errichteten sie (kleine) Funksehdanlagen, um sich als Amateurfunker zu betätigen. Innerhalb weniger Monate nach der Rundfunkeinführung bildeten sich infolgedessen Hunderte von „Radiovereinen“, die technische Hinweise für den Eigenbau von Funk-anlagen erteilten. Diese Vereine nun sind gleichzeitig zum Sprachrohr für den Pro-test geworden, der sich gegen die Strenge und Härte der Rundfunkempfangsre-gelungen richtete. Denn zumal da eine weitere Verfügung¹¹ die strengen Verpflichtun-gen noch verstärkt hatte, welche die Rundfunkteilnehmer eingehen mußten, hat sich allgemein ein wahrer Sturm der Entrüstung gegen die von der Post getroffenen

Maßnahmen erhoben. Diese Maßnahmen stießen in weiten Teilen der Bevölkerung auf heftigsten Widerstand, und zwar auf eine Opposition, die sehr bald schon zu dem Entschluß von unzähligen von Hörern, Bastlern, Radioherstellern und Händlern führte, die Regelung nicht hinzunehmen – und das heißt, sie zu umgehen. Nicht nur, daß ihr Sprachrohr, die Funkverbände, gegen die „Beschlagnahme des Luft-raums“ protestierten, wie die Inanspruchnahme der Funkhoheit durch den Staat bezeichnet wurde¹². Zehntausende weigerten sich sogar, die neue Regelung zur Kenntnis zu nehmen: Sie hörten den Rundfunk ohne die erforderliche Genehmi-gung, sie bauten sich entgegen aller Verbote eigene Empfangsgeräte und auch Sen-deanlagen und sie kauften sich solche Funkgeräte und Geräteteile, die nicht mit dem von der RTV zu erteilenden Stempel versehen waren.

cc) Die FunkVO: Angesichts solcher Reaktion der Bevölkerung hat sich die Reichspost unversehens in die Lage versetzt gesehen, die sie zu vermeiden versucht hatte, daß nämlich die Gefahr jenes „Chaos“ bestand, welches gerade nicht hatte entstehen sollen. Die ganzen Bemühungen, das Telegraphengeheimnis auch bei einer Freigabe des Rundfunkempfangs aufrecht zu erhalten, drohten ad absurdum geführt zu werden. Nicht weniger drohte außerdem, daß das als so wichtig an-gesehene Vorhaben scheiterte, den Rundfunk durch die Gebühreneinnahmen zu finanzieren. Andererseits jedoch hat die DRP, da die angekündigte gesetzliche Neu-regelung der Funkmaterie noch immer nicht erfolgt war, keine rechtliche Handhabe besessen, um gegen die sog. Zaungäste – wie die Schwarzhörer treffend genannt wurden¹³ – sowie gegen die unbefugt handelnden Funkbastler wirksam vorzugehen. Deutlich erwies sich nun, wie lückenhaft das „alte“ TG war, wie wenig es für die rechtliche Ausgestaltung des Rundfunkempfangswesens ausreichte.

In dieser Situation entschloß man sich bei der Reichspost – ob berechtigt oder nicht, mag dahingestellt bleiben^{13a} –, von den Befugnissen Gebrauch zu machen, die der Exekutive für Notzeiten in der WRV eingeräumt waren. Genau gesagt, un-geachtet der fortbestehenden Notwendigkeit, eine grundlegende gesetzliche Neu-regelung zu schaffen, griff die DRP nun zurück auf das Notverordnungsrecht der Weimarer Verfassung (Art. 48), auch wenn dieses wohl für einen solchen Fall nur bedingt vorgesehen war. So ist am 8. März 1924, vom Reichspräsidenten erlassen, die „Verordnung zum Schutz der Funktelegraphie“ (FunkVO)¹⁴ ergangen. Mit deren Hilfe sollte die als so bedroht angesehene öffentliche Sicherheit und Ordnung wieder hergestellt werden. Mit ihr wollte die Post versuchen, die rechtlich ebenso wie tatsächlich ungesicherten Verhältnisse wieder in den Griff zu bekommen¹⁵.

Die Verordnung ist am 4. April 1924 in Kraft getreten. Dabei war in ihrem § 1 sogleich klargestellt, daß die Rundfunkempfangsanlagen als genehmigungspflich-tige Funkanlagen galten: „Sendeeinrichtungen und Empfangseinrichtungen jeder Art, die geeignet sind, Nachrichten, Zeichen, Bilder oder Töne auf elektrischem Wege ohne Verbindungsleitungen oder mit elektrischen, an einem Leiter geführten Schwingungen zu übermitteln oder zu empfangen (Funkanlagen), dürfen, soweit es sich nicht um Einrichtungen der Reichswehr handelt, nur mit Genehmigung der

Reichstelegraphenverwaltung errichtet oder betrieben werden. Für die Genehmigung gelten die Vorschriften des § 2 des Gesetzes über das Telegraphenwesen vom 6. April 1892/7. März 1908 . . . mit der Maßgabe, daß ein Recht auf Erteilung der Genehmigung nicht besteht.“ Die weiteren Paragraphen beinhalteten Bestimmungen, mit deren Hilfe die staatlichen Ordnungsbehörden die Möglichkeit haben sollten, scharf gegen die widerspenstigen „Funkliebhaber“ vorzugehen. So machte sich strafbar, wer eine Rundfunkanlage ohne Genehmigung der RTV errichtete oder betrieb (§ 2). Polizei- und Postbeamten wurde die Befugnis gewährt, auch ohne richterliche Anordnung Räume zu durchsuchen, in denen sich möglicherweise nichtgenehmigte Funkanlagen befanden (§ 5). Ebenso war den Beamten das Recht eingeräumt, unbefugt errichtete oder betriebene Geräte zu beschlagnahmen (§ 6). § 3 gewährte dafür allerdings eine vierwöchige Amnestiefrist, wonach Schwarz Hörer und Funkamateure straflos blieben, wenn sie innerhalb dieser Frist die Genehmigung beantragten bzw. erhielten.

Mit den im Mai desselben Jahres erlassenen Durchführungsbestimmungen zur FunkVO¹⁶ hat sich die Rechtslage für den Rundfunkempfang nunmehr folgendermaßen dargestellt: Für die technisch interessierten Hörer, die Radiobastler, bestand weiterhin das grundsätzliche Gebot, nur mit Genehmigung eine Funkanlage bauen bzw. errichten zu können. Detektorenempfänger ohne Röhren durften jedoch, gleichgültig ob sie fertig gekauft oder selbst gebastelt waren, ohne besondere Zulassung benutzt werden. Wer genügend technische Kenntnisse besaß, konnte sich sogar einen Röhrenempfänger bauen; hierzu erteilte die DRP in enger Zusammenarbeit mit den Funkverbänden die sog. „Audions-Versuchserlaubnis“. Im übrigen aber mußten Funkgeräte weiter von solchen Händlern und Firmen erworben werden, die zum Verkauf bzw. zur Herstellung von Radiogeräten die besondere Genehmigung der RTV eingeholt hatten. Doch andererseits wiederum waren die Bestimmungen für die Herstellung von Rundfunkgeräten erleichtert; für die Händler bestand überdies statt der bisherigen Zulassungspflicht nur noch eine Anzeigepflicht, sofern sie Empfangsgeräte lediglich vorführten. Daneben wurde die Teilnehmergebühr von 60 Mark pro Jahr, was bisher verlangt worden war¹⁷, auf 2 Mark je Monat herabgesetzt. Von besonderer Wichtigkeit waren des weiteren die Strafbestimmungen. So wurde gemäß § 2 der FunkVO als Strafe für die Errichtung und den Betrieb verbotener Rundfunkanlagen Gefängnis angedroht, während die Ausführungsbestimmungen sogar noch weitergingen: sofern die Tat auf Gewinnsucht beruhte, konnte neben der Gefängnisstrafe auch auf eine Geldstrafe bis 100 000 Goldmark erkannt werden. Verbotene Funkanlagen wurden darüber hinaus eingezogen. Und zur Durchführung der Strafbestimmungen war insbesondere noch das Durchsuchungsrecht, wie es § 5 der FunkVO enthielt, erweitert. Zudem genossen die Beauftragten der DRP denselben rechtlichen Schutz wie die polizeilichen Durchsuchungsorgane selbst. Einer richterlichen Anordnung zur Durchsuchung bedurfte es aber nicht, wie auch die Polizei bei der Beschlagnahme und Beseitigung unbefugt errichteter oder betriebener Funkanlagen nicht erst die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel androhen mußte.

b) Die „Bekanntmachung“

aa) *Beruhigung der Lage:* Die FunkVO hat zwar die bisher bestehenden Zweifel gegen die Anwendbarkeit des Telegraphengesetzes behoben und das gesamte Funkwesen auf eine feste gesetzliche Rechtsgrundlage gestellt. Doch es hat noch einige Zeit dauern sollen, bis sich der Widerstand gegen die Regelung des Rundfunkempfangs legte. In der fachlichen Öffentlichkeit hat man nämlich recht ungehalten auf das Gesetz reagiert. Namentlich die Funkverbände, also die Vereinigungen der Hörer und Amateurfunker, bestritten die Zulässigkeit der In-Gebrauchnahme von Art. 48 WRV, d. h. die Notwendigkeit einer Notverordnungregelung. Dabei wurden eine Reihe von Prozessen geführt, um die Aufhebung der FunkVO zu bewirken; sie sind freilich ebensowenig erfolgreich gewesen¹⁸ wie jene Klagen¹⁹, die sich gegen die Weitergeltung der FunkVO über den Zeitpunkt hinaus, da wieder „ruhige Verhältnisse“ eingetreten waren, gerichtet haben. Die Funkverbände waren es auch, die weiterhin entschieden gegen die nun sogar erheblich verschärften Verbote für unbefugtes Errichten und Betreiben von Funkanlagen protestierten. Man hielt dabei insbesondere die Amnestiefrist für die Schwarz Hörer für zu kurz. Außerdem fühlte man sich durch die Straf- und Durchsuchungsvorschriften der §§ 5 und 6 in ungerechtfertigter Weise unter Druck gesetzt. Die große Zahl der technisch vom Rundfunk so faszinierten Funkbastler hat darin nichts von jenem „Geist des gegenseitigen Vertrauens“²⁰ zu sehen vermocht, den insbesondere Bredow wiederholt zitiert hatte, um Verständnis für die von der DRP getroffenen Maßnahmen zu gewinnen.

Vor allem aber ist damals § 7 der FunkVO auf Unverständnis und somit auf eine dementsprechend heftige Opposition gestoßen. Darin war bestimmt, daß sich derjenige strafbar mache, der für Geräte zum Eigenbau von Funkanlagen werbe und diese anpreise. Diese Vorschrift hat äußerst hart die kleinen Radiohersteller und -händler getroffen, für die es sich entweder wirtschaftlich nicht lohnte, die RTV-Genehmigung zu beantragen, oder die überhaupt keine solche Genehmigung zu erhalten vermochten, weil sie nicht normtypische, d. h. den gesetzten Normen entsprechende Funkgeräte herstellten bzw. vertrieben. So sollen von dieser Vorschrift nicht weniger als 700 Hersteller und etwa 70 000 Händler betroffen gewesen sein²¹. Selbst wenn diese Zahlen zu hoch gegriffen sind, geben sie doch ein Bild davon, in welchem Ausmaß die Regelung auf Ablehnung gestoßen ist. Weite Teile der Bevölkerung haben in der FunkVO vor allem nur ein rechtliches Mittel gesehen, mit dessen Hilfe die Reichspost ihr „Unterdrückungssystem“²² im Rundfunkempfangswesen vervollständigt und perfektioniert habe, ohne daß von einer „Freigabe des Rundfunkempfangs“, wie offiziell verlautet, die Rede sein könne.

Die Reaktion der Öffentlichkeit ist also auch gegenüber dieser Regelung alles andere als positiv gewesen. Dennoch, die FunkVO hat insgesamt gesehen schließlich jene Wirkung gehabt, die mit ihr seitens der staatlichen Behörden bezweckt gewesen ist. Denn obgleich ihr praktischer Erfolg anfänglich nicht eben rühmlich war, so hat sie doch mehr und mehr die gegen die Post gerichtete Empörung abzubauen

und geordnete Verhältnisse zu bewirken vermocht, womit es wiederum der Post, indem die FunkVO dem Rundfunkempfangswesen eine feste Rechtsordnung gab, nach und nach gelungen ist, ihren Maßnahmen Wirksamkeit zu verleihen. Beigetragen hat dazu wohl in entscheidendem Maße auch jenes Geschehen, wonach man im RPM mit der Zeit bestrebt gewesen ist, der so strengen Reglementierung des Rundfunkempfangs einige ihrer provozierenden Spitzen zu nehmen. So ist bereits wenige Wochen nach Erlaß der FunkVO dessen § 7 wieder aufgehoben worden²³. Und in der Folgezeit sind einige weitere Verfügungen erlassen worden²⁴, die wesentliche Erleichterungen für Produktion, Vertrieb und Eigenbau von Funkempfangsanlagen brachten. Die Zahlen der Schwarz Hörer und der unbefugt handelnden Funkbastler haben sich infolgedessen merklich verringert, während die Rundfunkteilnehmerzahlen sprunghaft in die Höhe geschneit sind²⁵.

bb) Endgültige Regelung: Freilich, es hat noch über ein Jahr gedauert, bis die verwaltungsrechtlichen Erfahrungen der DRP soweit gediehen gewesen sind, daß für das Rundfunkempfangswesen nun auch eine über bloße Verfügungen hinausgehende Detailregelung getroffen werden konnte, welche die bereits seit zwei Jahren verfügten Maßnahmen endlich auf das erforderliche untergesetzliche rechtliche Fundament, nämlich auf eine Rechtsverordnung, stellte; denn erst am 1. September 1925 ist die „Bekanntmachung über den Unterhaltungsrundfunk“ vom 24. 8. 1925²⁶ in Kraft getreten. Sie faßte die bisherigen Normierungen zusammen und ergänzte zugleich die durch die FunkVO erfolgte Ordnung des Rundfunkempfangswesens in wirksamer und ausgewogener Weise.

Die „Bekanntmachung“ enthielt fünf Artikel. Die Art. 2 bis 5 brachten dabei eine grundlegende Neuordnung für die bisherigen Regelungen über Herstellung, Vertrieb und Selbstfertigung von Rundfunkempfangsanlagen. Und zwar sind diesbezüglich so gut wie sämtliche der früheren Verpflichtungen und Verbote aufgehoben oder doch wesentlich abgeschwächt worden. So fiel die Prüfungs- und Stempelungspflicht für alle firmenmäßig hergestellten Radiogeräte fort; was blieb, waren mehr oder weniger technische Normvorschriften, an die sich beim Bau von Rundfunkapparaten gehalten werden mußte. Aufgehoben worden ist des weiteren auch die für den Einzelhandel noch verbliebene Genehmigungspflicht zum Vorführen von Rundfunkapparaten. Und ebenso bedurften die Bastler nun nicht mehr der sog. „Audions-Versuchserlaubnis“. D. h. jedermann konnte nun sein Radiogerät kaufen, wo und wie er es wollte. Er konnte es aber auch selbst bauen, gleichwie, ob es sich dabei um einen Röhrenempfänger oder lediglich um einen Detektor handelte²⁷.

Für die Rundfunkgenehmigung ist von besonderer Bedeutung der Art. 1 der „Bekanntmachung“ gewesen, weil hier zum erstenmal die „Bedingungen“ förmlich niedergelegt waren, zu deren Einhaltung sich der Rundfunkteilnehmer zu verpflichten hatte. Nachdem zunächst einleitend festgelegt war, daß kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Rundfunkgenehmigung bestehe, hieß es darin, der Rundfunkteilnehmer sei nur berechtigt, den Unterhaltungsrundfunk und (andere) „Nachrichten an alle“ sowie offizielle Versuchssender der DRP zu empfangen; die

Aufnahme von Nachrichten, die Sonderfunkdienste wie der Presse- und Wirtschaftsfunk verbreiteten, war also verboten (§ 1). Ebenso wie früher war bestimmt, daß der Genehmigungsinhaber „keinen Anspruch auf die Belieferung mit Nachrichten oder auf eine gute und störungsfreie Übermittlung“ hatte (§ 2); daß er mit seinen Funkempfangsanlagen keine öffentlichen Funkdienste stören durfte (§ 3); daß er den Beauftragten der DRP überall dort Hausrecht zu gewähren hatte, wo ein Empfänger aufgestellt war (§ 4) und daß die Genehmigung nicht übertragen werden durfte (§ 5). Bei Zuwiderhandeln gegen diese Bedingungen konnte die DRP die Genehmigung einziehen (§ 6). Die weiteren Vorschriften haben Verpflichtungen für das technische Aufstellen von Radiogeräten, die Dauer der Genehmigung und dergl. betroffen. Dabei bestätigte § 15 die bisherige Regelung, wonach die Rundfunkgebühr monatlich 2 Reichsmark betrug.

Die „Bekanntmachung“ hat das Endglied in jener Kette von Regelungsmaßnahmen dargestellt, mit denen die Post zwei Jahre lang versucht hat, die geplante Freigabe des Rundfunkempfangs unter Aufrechterhaltung des Telegraphengeheimnisses und unter Erlangung der für die Finanzierung des Rundfunks erforderlichen Gebührengelder zu realisieren. Sie hat endlich rechtliche Klarheit in die lange Zeit sehr verwirrten Verhältnisse im Rundfunkempfangswesen gebracht. Vor allem aber hat sie sich als eine ausgewogene, den effektiven Bedürfnissen der Rundfunkteilnehmer geschickt Rechnung tragende Regelung erwiesen, die das „Unterdrückungssystem“ für den Rundfunkempfang erträglich machte. Wie sehr die „Bekanntmachung“ die Sachlage „richtig“ in den Griff bekommen hat, illustriert wohl der Umstand, daß die von ihr aufgezeichneten rechtlichen Grundstrukturen des Rundfunkempfangswesens bis heute im wesentlichen erhalten geblieben sind, unabhängig davon, daß sich die Teilnehmer-„Bedingungen“ mehrmals zwischenzeitlich geändert haben²⁸.

c) Das FAG

aa) Keine Umgestaltung der Rechtslage: Mochte auch die „Bekanntmachung“ das Ende der bisherigen turbulenten Geschehnisse bei der Ausgestaltung des Rundfunkempfangswesens verkörpern, so hat doch noch immer die umfassende gesetzliche Neuordnung der gesamten Materie der Funktelegraphie ausgestanden, wie sie bereits 1922 in Aussicht genommen worden war. Denn nach wie vor ist das Telegraphengesetz von 1892/1908 in Kraft gewesen. Dessen in der Zwischenzeit mehr als offensichtlich gewordene Lücken hatte die FunkVO, da sie nur eine vorläufige Regelungswirkung besitzen konnte, nur zu verkitten, nicht hingegen auszufüllen vermocht.

Bemerkenswert ist dabei, daß man bei den Planungen für ein neues Gesetz davon ausgegangen ist²⁹, die bisherige rechtliche Grundkonzeption für das Telegraphenwesen einschließlich dem Funkwesen habe sich bewährt und könne deshalb durchaus beibehalten werden. Notwendig sei vielmehr nur, die Vorschriften des TG den zwischenzeitlich veränderten technischen Verhältnissen im Telegraphenwesen anzu-

passen und sie dabei derart zu gestalten, daß sie den vielfältigen verwaltungsrechtlichen Erfahrungen Rechnung trugen, welche man nicht zuletzt im Hinblick auf den Rundfunk hatte sammeln müssen. D. h. die neue Regelung sollte nicht mehr als eine Art Schlußstrich unter die Entwicklungen und Veränderungen ziehen, welche in 30 Jahren technischer Revolutionierung gerade auf dem Gebiet der Funktelegraphie stattgefunden hatten, – weshalb dann auch das im Jahre 1927 entstandene „Gesetz über Fernmeldeanlagen“ (FAG) keine grundlegende Umgestaltung der bisherigen Rechtslage verkörpert, sondern vielmehr nur die bestehenden Regelungen neu gefaßt, neu gesetzlich normiert hat. Am 14. 1. 1928 erlassen und mit Wirkung vom 1. 1. 1928 in Kraft gesetzt²⁹, ist das Gesetz also nur an die Stelle des TG bzw. der FunkVO³⁰ getreten.

Den eben genannten Gesichtspunkt hat deutlich die Amtliche Begründung des Gesetzes zum Ausdruck gebracht³¹. Im Gesetz selbst ist er vor allem darin zum Ausdruck gekommen, daß neu darin „eigentlich“ nur der Begriff der „Fernmeldeanlage“ war, wie der führende Experte der DRP für Funk- und Rundfunkrechtsfragen, Neugebauer, bemerkte³². Dabei ist auch dieser Begriff – er diente von nun an als Oberbegriff für die Begriffe „Telegraphenanlage“, „Fernsprechanlage“ und „Funkanlage“, mit der Folge, daß nun auch statt vom „Telegraphenregal“ (als Oberbegriff für das „Funkhoheitsrecht“) nurmehr vom „Fernmeldehoheitsrecht“ gesprochen wurde – mehr aus dem Bestreben entstanden, einen deutschen Ausdruck für die als Fremdwort auf Ablehnung stoßenden Wortverbindungen mit der Bezeichnung „Telegraph“ zu finden, weniger etwa aus der Überlegung, es könne damit die gesamte Materie der technischen Schnellnachrichtenmittel als ein zusammenhängender Komplex erfaßt bzw. vereinheitlicht werden, weshalb es der eben genannte Funkrechtsexperte Neugebauer sogar als fehlerhaft empfunden hat, daß dieser neue Rechtsbegriff nicht einmal das Wesen der Telegraphie, nämlich Nachrichtenübermittlung ohne eine körperliche Beförderung der Meldungen, zum Ausdruck brachte³³.

bb) Inhalt des FAG: In seinem § 1 hat das – noch heute geltende – FAG entsprechend dem früheren § 1 TG das Fernmeldehoheitsrecht statuiert. Allein dem Reich sollte es vorbehalten sein, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben. Sehr genau bestimmte Abs. 1, was nun unter Funk- bzw. Fernmeldeanlagen zu verstehen war: nämlich „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 entlanggeführten Schwingungen stattfinden kann“. Diese genaue Definition der Fernmeldeanlagen hat speziell aus dem Bemühen resultiert, im Hinblick auf die neue technische Erscheinung des Rundfunks eine weite, umfassende Bestimmung zu geben und zugleich die in der Entwicklung befindlichen drahtgebundenen Funkanlagen mitzuerfassen, weil auch sie im materiell-physikalischen Sinn zum Funk gehören, obgleich sie nicht mehr drahtlos (d. h. durch den Äther) Nachrichten übermitteln.

Während § 1 Abs. 2 bestimmte, daß das Recht zur Errichtung und zum Betrieb von Fernmeldeanlagen dem Reichspostminister zustand (früher § 2 TG), mußte besonders wichtig für die Erteilung von Rundfunkgenehmigungen der § 2 sein. Er lautete: „Die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb einzelner Fernmeldeanlagen kann verliehen werden“ (Abs. 1). – „Die Verleihung sowie die Festsetzung der Bedingungen der Verleihung stehen dem Reichspostminister oder den von ihm hierzu ermächtigten Behörden zu. Sie muß für Fernmeldeanlagen, die von Elektrizitätsunternehmen . . . zum Zwecke ihres Betriebes verwendet werden sollen, erteilt werden, soweit nicht Betriebsinteressen der Deutschen Reichspost entgegenstehen. Dies gilt nicht für Funkanlagen“ (Abs. 2). Bemerkenswert ist hier, daß die Erteilung der die Rundfunkteilnehmer (und auch die Programmunternehmen) betreffenden Genehmigungen also ausdrücklich im Ermessen der DRP stehen sollte, wie sich insbesondere aus dem letzten Satz der Bestimmung ergibt.

Speziell für das Rundfunkempfangswesen waren folgende weitere Bestimmungen dieses Gesetzes von Bedeutung: In erster Linie § 6, wonach der Rundfunkteilnehmer der Überwachung daraufhin unterliegen sollte, ob er die Genehmigungsbedingungen einhielt. Mit der Vorschrift korrespondierte wiederum § 16 (Strafe für den, der die Überwachung verhindert). Für den Schutz des Verbots, ohne Genehmigung keine Rundfunkgeräte errichten und betreiben zu dürfen, waren andererseits die Vorschriften der §§ 15 ff. einschlägig (Durchsuchungs- und Beschlagnahmerecht der Polizei). Strafbar machte sich (§ 18), wer gegen die Bestimmung verstieß (§ 11), wonach es untersagt war, Nachrichten zu verbreiten, die von einem anderen öffentlichen Funkdienst ausgesendet wurden. Für den Fall, daß jemand mit einer Funkanlage den Betrieb anderer Funkanlagen störte, war für den Gestörten ein Abwehranspruch (§ 23) vorgesehen; außerdem bestand auch hierfür eine Strafbewehrung (§ 19). Und schließlich fand sich in § 9 noch die Beitreibung von Gebühren geregelt.

Wie schon gesagt, diese Vorschriften haben gegenüber den früheren im TG und in der FunkVO enthaltenen Regelungen keine grundlegendere Veränderung der Rechtslage beinhaltet. Sie umrissen vielmehr die in jenen Gesetzen schon bisher normierten Tatbestände lediglich konkreter, wobei sich in ihnen die nicht weniger negativen als positiven Erfahrungen niedergeschlagen haben, welche die Reichspost aufgrund ihres langen Zögerns bezüglich einer Novellierung des TG ausgiebig zu sammeln vermocht hatte. So kann auch hier das bereits über die Wirkung der FunkVO Gesagte gelten, ja dem FAG ist es sogar mehr noch als jenem „Notgesetz“ gelungen, die zeitweilig so heftige Diskussion über die rechtliche Ausgestaltung des Rundfunkempfangswesens verebben zu lassen. Indem das Gesetz eine klar geordnete Regelung darstellte und dabei die Beschränkungen des Rundfunkempfangs auf das sachgemäß Notwendige reduzierte, trat nun im Rundfunkempfangswesen eine fast vollständige Beruhigung ein. Damit aber waren zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß nun auch die Teilnehmerzahlen des Rundfunks rapide steigen konnten, womit umgekehrt der Rundfunk selber wiederum seine Stellung und Position zu festigen vermochte: Er ist nun endgültig zu einer Einrichtung geworden, die aus dem öffentlichen Leben nicht mehr hinweg zu denken war.

Gemäß der oben genannten fünf Entscheidungen der Rundfunkentstehungszeit sind in den Jahren 1923/1924 die neun regionalen Rundfunkgesellschaften gegründet¹ und in Betrieb genommen worden². Die Rechtsgrundlage dafür^{2a} bildete das TG. Dabei hat man freilich, wie hier im Hinblick auf spätere Erörterungen sogleich angemerkt sein soll^{2b}, damals nur allgemeine Vorstellungen von dieser Rechtsgrundlage besessen. Denn mehr oder weniger selbstverständlich ist zwar angenommen worden, die Sendegesellschaften bedürfteten von der DRP einer Genehmigung des § 3 Abs. 2 TG. Doch worin genau solche Rechtspflicht gründete, darüber hat keine Klarheit geherrscht; ja, die Juristen im RPM haben gegenüber dieser Rechtspflicht wohl sogar erhebliche Zweifel gehabt. Es dürfte deshalb auch kein bloßer Zufall sein, daß damals zunächst statt der Erteilung einer formellen (fern-melderechtlichen) Konzession der Abschluß (privatrechtlicher) Verträge mit den Rundfunkgesellschaften geplant gewesen ist. Es war vorgesehen, daß die Rundfunkgesellschaften zunächst lediglich Vereinbarungen mit der Post zu schließen hatten, in welchen ihre Tätigkeit sowie die Tätigkeit der Post bei der Rundfunkverbreitung geregelt sein sollte.

Dieser Vertrag zwischen DRP und einzelner Programmunternehmen ist tatsächlich allerdings nur mit der Radiostunde AG und der Deutschen Stunde in Bayern GmbH abgeschlossen worden³. Bei den übrigen Gesellschaften in Hamburg, Leipzig usw. ist es dazu nämlich gar nicht erst gekommen, weil der Ressortstreit zwischen Reichspost und RMI, kaum daß der Rundfunk ins Leben getreten war, sogleich wieder aufgeflammt ist, und sich damit die Post nicht in der Lage gesehen hat, weiterhin solche Verträge zu schließen. Diese sieben Unternehmen haben deshalb ihren Betrieb lediglich aufgrund eines Schreibens des RPM vom 17. 3. 1924 aufgenommen, in welchem die Post den Abschluß des betreffenden Vertrages zusagte und damit die endgültige Gewährung einer Sendebefugnis für einen späteren Zeitpunkt – nämlich nach Klärung des Ressortstreits zwischen RPM und Reichsinnenministerium – in Aussicht stellte⁴. Genau gesagt, die sieben Rundfunkgesellschaften haben ihre Tätigkeit entsprechend jener vertraglichen Vereinbarungen aufgenommen, wie sie für die Sendunternehmen DRADAG und Deutsche Stunde bereits bestanden und mit den Rundfunkgesellschaften in Berlin sowie in München bereits auch geschlossen gewesen sind.

Diese Verträge bestimmten⁵, daß die Unternehmen „ein Unterhaltungsprogramm von wenigstens zwei Stunden am Tag zu liefern“ hatten. Als Programm galten „Vorträge und Vorführungen musikalischer, wissenschaftlicher und literarischer Art“ und „Tagesnachrichten sowie Darbietungen politischer Art“. Die Verbreitung der letzteren ist dabei allerdings „nur mit besonderer Genehmigung der zuständigen Behörden zugelassen“ gewesen. Eine Bestimmung, die das von der DRP geforderte Verlangen einer weitgehend unpolitischen Rundfunkberichterstattung erkennen läßt, wie sich darin auch bereits die allgemein für die Programmgestaltung vorgesehene staatliche Überwachung und Reglementierung manifestiert, zumal solcher

Gedanke auch hinsichtlich der kulturellen Sendungen Ausdruck gefunden hat in dem Satz: „Die RTV behält es sich vor, der Geschäftsleitung der Gesellschaft einen Beirat beizuordnen, der die Aufgabe hat, den Dienst, soweit er Darbietungen aus Kunst und Wissenschaft umfaßt, vom ästhetischen und kulturellen Standpunkt zu überwachen.“ Schließlich ist in den Verträgen auch noch die Regelung für die Finanzierung des Rundfunks getroffen gewesen. Danach sollte die RTV „von jedem Inhaber einer genehmigten Rundfunk-Empfangsanlage (Rundfunkteilnehmer) zusammen mit der Genehmigungsgebühr, die ungekürzt der RTV zufällt, eine Gebühr für die Beschaffung und Vorbereitung der Nachrichten (Betriebsgebühr) erheben und der Gesellschaft . . . überweisen“. Die Gesellschaften wiederum hatten, sofern sie Überschüsse erzielten, prozentuale Gewinn-Anteile an die Post abzuführen „zur Weiterentwicklung der Funktechnik und des Rundfunkverkehrs“.

a) Ausgestaltung und Neuordnung

aa) *Ressortstreit DRP/RMI*: Daß die meisten Rundfunkgesellschaften ihren Programmbetrieb ohne formelle Konzession bzw. entsprechenden Vertrag aufgenommen haben, erklärt sich, wie erwähnt, in erster Linie daraus, daß der Ressortstreit zwischen DRP und RMI sogleich wieder aufgelebt ist, kaum daß der Rundfunk seinen Betrieb aufgenommen hatte⁶. Dabei entbrannte der in der Rundfunkentstehungszeit nur vorläufig entschiedene Kampf zwischen beiden Behörden nun sogar weit heftiger als zuvor, hat doch der Rundfunk in sehr kurzer Zeit schon größte Resonanz in der Bevölkerung gefunden, womit wiederum die dem Ressortstreit zugrundeliegende Frage der Programmüberwachung jene ihre eigentliche Aktualität und Brisanz erhielt, die ihr früher, im Stadium der mehr theoretischen Erörterungen, letztlich doch noch gefehlt hatte.

Denn wie bereits geschildert, hat schon wenige Wochen nach der Einführung des Rundfunks weite Bevölkerungskreise eine heute kaum mehr vorstellbare spontane „Rundfunk-Leidenschaft“ ergriffen. Dabei galt die Begeisterung zwar zunächst vor allem dem technischen Wunder, als das der Rundfunk angesehen wurde; wie in der weitverbreiteten Selbstanfertigung von Kopfhörern und Detektorgeräten zum Ausdruck kommt⁷, konzentrierte sich das Interesse der Öffentlichkeit anfänglich mehr auf den Empfang „tönender Wellen“⁸ als auf deren Inhalt. Doch zunehmend hat sich daneben sehr schnell auch ein reges Interesse am Programm des Unterhaltungsrundfunks eingestellt, an den Musikübertragungen und Nachrichtensendungen, denen jedermann in seinem Zuhause lauschen konnte, wenn er sich nur die dafür erforderlichen technischen Empfangsanlagen besorgt hatte. Neben die primär technische Faszination, die der neuen technischen Errungenschaft des Rundfunks galt, ist also mehr und mehr, ja überwiegend, jene Faszination getreten, die der Rundfunk als publizistisch-kulturelle Einrichtung auszustrahlen vermag⁹. Damit aber, im Gefolge solchen Geschehens, haben nun gerade jene des neuen Mediums Eigenschaften voll zutage treten müssen, welche Reichspost und Reichsinnenministerium in den Jahren 1922 und 1923 zwar bereits geahnt, jedoch in ihrer ganzen Konse-

quenz noch nicht erfaßt hatten. Es zeigte sich nämlich nun einmal die massenpsychologische Wirkung, die das drahtlos verbreitete, von jedermann zu empfangende Rundfunkprogramm hat. Das publizistische Wesen des Rundfunks, seine Suggestivkraft, kam voll zum Vorschein. Damit wurde zum andern nun auch die hiermit unmittelbar verknüpfte gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks deutlich, die Möglichkeit, daß man mit diesem Nachrichtenträger die Meinung des Volkes bilden ebenso wie beeinflussen kann. M. a. W. es ist nun die Erkenntnis von der politischen Bedeutung des Rundfunks erwacht. Man begriff, daß der Rundfunk ein politischer Machtfaktor ist, daß er sich in hohem Maß zum Objekt und Werkzeug politischen Handelns eignet. Es ist infolgedessen nur eine geradezu zwangsläufige Folge gewesen, wenn nun auch die Kontroverse zwischen DRP und RMI endgültig in die bereits früher als „Kampf“ bezeichnete heftige Auseinandersetzung eingetreten ist, in die intensive Auseinandersetzung darüber, von wem und insbesondere in welcher Weise eine staatliche Aufsicht über die Rundfunkveranstaltung, namentlich über die Rundfunkprogrammgestaltung, ausgeübt werden durfte.

aaa) *Haentzschel und Bredow*: Es lohnt sich, diese Auseinandersetzung eingehender zu behandeln. Hier hat sich nämlich eine Zeitlang ein äußerst erbitterter Kampf zwischen zwei Männern abgespielt, deren jeweilige Vorstellungen über die Organisation der Rundfunkprogrammgestaltung kaum gegensätzlicher hätte sein können, und die doch beide auf jenen heute als dominierend erkannten Punkt der Rundfunkordnung zielten (und ihn beide verfehlten): nämlich für die Rundfunkprogrammgestaltung eine Rechtsform zu finden, die ihr Unabhängigkeit von der Einflußnahme der staatlichen Exekutive gewährt.

Die beiden Männer, die so erbittert miteinander um die Grundkonzeption der Rundfunkprogrammgestaltung gerungen haben, waren der Ministerialrat im RMI Haentzschel¹⁰ und Bredow. Man darf Haentzschel das Verdienst zuschreiben, als erster das publizistische und politische Wesen des Rundfunks voll erkannt zu haben. Von ihm findet sich bereits zu Beginn des Jahres 1924 die Äußerung¹¹, der Rundfunk habe „nicht nur als wichtiger Kulturfaktor“ für den Staat Bedeutung, sondern er sei „auch ein politischer Faktor ersten Ranges“¹², an dessen Ausgestaltung „für den Staat . . . besonders in diesen unruhigen Zeiten . . . ein vitales Interesse“ bestehe. Hier tritt die Erkenntnis zutage, daß der Rundfunk ein hochwirksames Instrument zur politischen Meinungsbeeinflussung des Volkes ist. In den Worten findet sich zugleich aber auch das Motiv für Haentzschels Handeln angedeutet: Haentzschel ist sich – nicht zuletzt infolge seiner Tätigkeit als Referent für Verfassungs- und Pressefragen – voll der inneren Schwächen der jungen Republik bewußt gewesen, der Diskrepanz, die zwischen der Weimarer Verfassung und der Verfassungswirklichkeit bestanden hat. Und aus diesem Bewußtsein heraus hat er sehr klar erfaßt, wie wichtig es sein mußte, das wirkungsmächtige Meinungsbildungsorgan des Rundfunks für die Demokratie zu gewinnen, d. h. für die politische Programmgestaltung des Rundfunks eine Organisationsform zu finden, die den von der Verfassung gewählten und als Gebot bestimmten freien politischen Wil-

lensbildungsprozeß gleichermaßen sichern wie aktivieren und lebendig lassen werden konnte. Seine Idee war es deshalb, den Rundfunk in einen prononciert politischen Nachrichtenträger umzuwandeln und ihn dabei als eine Art „Werbefunk“ für die Demokratie zu errichten¹³, welcher autonom und selbständig im Bereich der Meinungsbildung Einsatz zu finden vermochte. Wenn Haentzschel also den Rundfunk für den Staat gewinnen wollte, wie es in dem angeführten Zitat heißt, so meinte er dabei mit „Staat“ in erster Linie weder den behördlichen Verwaltungsapparat, wie es Bredow tat, noch die politische Exekutive in Form der Regierung, wie es der Leitung seiner Behörde vor Augen stand, sondern für Haentzschel war damit die Republik gemeint, die gefährdete politische Staatsform, der der Rundfunk als Integrationsfaktor gewonnen werden sollte. Haentzschel wollte die Rundfunkordnung vom Rechtsgeist der republikanischen Verfassung durchdrungen sehen. Er scheute infolgedessen nicht davor zurück, die ihm von seiner Behörde auftragene Aufgabe – für das RMI nämlich gerade eine Leitungsfunktion gegenüber der Rundfunkprogrammgestaltung zu erlangen – dahin umzudeuten, dem Rundfunk die Stellung eines von der Staatsverwaltung sogar unabhängigen, eigenständigen Meinungsbildungsorgans zu verschaffen. Konkret gesagt, er wollte die Programmgestaltung des Rundfunks den Parteien übertragen, und zwar, wie hinzuzufügen ist, nur den Parteien der Weimarer Koalition, die allein die von ihnen geschaffene Verfassung bejahten.

Nach Haentzschel sollte der Rundfunk ein Instrument für die demokratische Öffentlichkeitsarbeit in den Händen der auf dem Boden der Verfassung stehenden Parteien werden. Damit sollte er zwar auch der Regierung zur Verfügung stehen, damit sie sich selbst darstellen, ihre Politik erläutern und darlegen konnte; ebenso sollte der Reichstag – und demnach die Gesamtheit der Parteien – Gelegenheit haben, dem Volk mit dem Rundfunk einen möglichst unmittelbaren Eindruck von der Tätigkeit seiner Repräsentanten zu verschaffen. Doch in erster Linie ging es Haentzschel um einen Rundfunk als Kampfmittel für die Erhaltung und Festigung der gefährdeten Republik. Und das hieß für ihn, der sich als politischer Beamter begriff: nicht die staatliche Exekutive sollte die Macht und Herrschaft über die Rundfunkprogrammgestaltung erhalten, sondern die verfassungstreuen Parteien, namentlich die SPD. Um dieses Vorhaben zu verwirklichen, spielte Haentzschel bei den Verhandlungen mit der Post ein sowohl politisch wie beamtenrechtlich gefährliches Doppelspiel: Haentzschel forderte, daß der DRADAG – in der ja die politische Programmgestaltung sämtlicher Rundfunkgesellschaften bereits eigens organisiert, d. h. aus der übrigen Rundfunkprogrammgestaltung ausgegliedert und in Form eines Zentralorgans zusammengefaßt war – die alleinige Verantwortung für die politischen Sendungen im deutschen Rundfunk erhalten sollte; dabei stellte er offiziell der DRP die DRADAG dar als die vermeintlich dem RMI verpflichtete, behördlich-kontrollierte Gesellschaft, deren Geschäftsführer der RMI-Beamte Haentzschel sei, während er selber dabei an die zwischenzeitlich ins Mehrheitseigentum sozialdemokratischer Abgeordneter (Heilmann)¹⁴ gelangte Gesellschaft dachte, als deren Leiter nicht so sehr der Beamte, denn der Politiker Haentzschel fungierte.

Haentzschels Plan ist eindeutig parteipolitisch motiviert und ausgerichtet gewesen, weshalb er auch unter diesem ideologischen Aspekt in erster Linie begriffen werden muß. Freilich, nicht übersehen werden darf, daß er zugleich eine ganz andere – verfassungsrechtliche – Dimension aufwies. Es handelt sich hier um den ersten – ebenso kühnen wie anfechtbaren – Versuch, den Rundfunk der Verfassung zu verpflichten, seinen Kernbereich, die Programmgestaltung, nach den Rechtsgrundsätzen einer freiheitlichen, demokratischen Verfassung auszurichten. Diesem Plan lag die Intention zugrunde, das Meinungsbildungsorgan des Rundfunks in das Verfassungsgefüge des demokratischen Staats einzubauen und deshalb seine politische Programmgestaltung so zu strukturieren, daß Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der freie politische Willensbildungsprozeß des Volkes gesichert sein konnten, wie sie durch die Weimarer Verfassung nicht nur gewährt, sondern ebenso im Sinne eines rechtlichen Gebots verwirklicht werden sollten. Haentzschels so problematisches Handeln hat dadurch auch mehr als nur parteipolitische Züge gehabt; es erweist sich nämlich zugleich als das Bemühen eines Beamten, welcher der beamtenrechtlichen Verpflichtung gerecht werden wollte, für die freiheitliche Grundordnung im Sinne der Verfassung einzutreten, sein Handeln in den Dienst der Verfassung zu stellen¹⁵.

bbb) Bredow: Es hat so gut wie kein Zweifel darüber bestehen können, daß Haentzschel mit seinem Vorhaben scheitern mußte. Denn Bredow vor allem hat sich ihm mit aller Entschiedenheit entgegengestellt. Ihm war schon die in Aussicht genommene politische Akzentuierung des Rundfunks zuwider sowie nicht weniger die Idee, die Rundfunkprogrammgestaltung ganz der staatlichen Verwaltung zu entziehen und einseitig den „linksdemokratischen“ Parteien zu übertragen; erst recht aber hatte er kein Verständnis für die verfassungspolitischen Überlegungen und Intentionen Haentzschels. Bredow, der sich selbst stets als den gänzlich Unpolitischen, Neutralen, gesehen hat¹⁶ und deshalb das Vorhaben seines Gegenspielers allein als parteipolitische Aktion begriff¹⁷, besaß nicht nur ganz andere Vorstellungen von der gesellschaftlichen Aufgabe des Rundfunks. Auch seine Beziehung zum Staat und zur Weimarer Verfassung – die er, wenn nicht ablehnte, so doch keineswegs bejahte – war konträr zur jener seines Kontrahenten, womit sich zugleich wiederum gegensätzliche parteipolitische Auffassungen verbanden¹⁸. Und, indem gerade dies, sein Verhältnis zum Staat und zur WRV weit typischer für die Ministerialbürokratie seiner Zeit als das von Haentzschel gewesen ist, ist schon von daher klar gewesen, daß Bredow in diesem Kampf schließlich auch die erfolgreichere Position einnehmen würde¹⁹.

Was sein ursprüngliches Vorhaben²⁰ angeht, den Rundfunk ausschließlich als „Kulturinstrument“ einzurichten, so hat Bredow zwar zwischenzeitlich nicht mehr leugnen können, daß er bei seinen früheren Überlegungen das publizistische Element des neuen Funknachrichtendienstes unterschätzt bzw. sogar verkannt hatte. Ebenso bewußt war ihm geworden, daß der Wunsch nicht mehr zu verwirklichen war, den Unterhaltungsrundfunk von der aktuellen Berichterstattung gänzlich fernzuhalten, um der Programmgestaltung eine völlige Abstinenz vom politischen Ge-

schehen auferlegen zu können; ein solches Medium drängt ja geradezu in den Bereich des Aktuellen und damit zwangsläufig auch in den Bereich der politischen Ereignisse. Doch um so mehr hat es Bredow weiterhin als seine wichtigste Aufgabe angesehen, den Rundfunk aus der politischen Diskussion herauszuhalten und ihm Neutralität zu verschaffen, – Neutralität im Sinne einer den parteipolitischen Einflüssen entzogenen, nicht selbst zum politischen Geschehen Stellung beziehenden Institution. In der Bejahung der politischen Funktionen bzw. Möglichkeiten des Rundfunks, wie es sein Gegner tat, erblickte er demzufolge in ganz anderer Weise eine ernste Gefährdung der Unabhängigkeit des Rundfunks, weil dieser somit zum Spielball und Zankapfel der Parteien werden konnte. Ja, Bredow war überzeugt davon, „daß politische Betätigung den Zusammenbruch des Rundfunks bedeute“²¹. Seine Vorstellungen von einer staatlichen Unabhängigkeit des Rundfunks waren deshalb geprägt von dem Gedanken, der Rundfunk habe „unmittelbar dem Volk zu dienen“²². Ein Bild also, in das weder die Regierung noch das Parlament noch gar die politischen Parteien (die Willensbildungsorgane des Volkes!) paßten, in das nach Bredow jedoch gerade die staatliche Verwaltung hineingehörte. Denn diese sah er als grundsätzlich eigenständig an, als ein (un-)politisches Neutrum, das, indem es sich allein seinen eigenen Prinzipien verantwortlich wußte, unmittelbar im Dienste des Volkes stand und tätig war. D. h. in der Annahme, daß die Post als eine nur der Ordnung und Sicherheit verpflichtete Behörde völlig unpolitisch sei, sollte allein auch ihre alleinige Aufsicht über den Rundfunk diesem eine unabhängige Programmgestaltung garantieren können und damit zugleich gewährleisten, daß der Rundfunk „im Dienste des Volkes“ stand.

Wenn diesen Auffassungen Bredows überhaupt rechtliche Überlegungen zugrunde gelegen haben, so sind diese wohl deutlich von staatsrechtlichen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts geprägt gewesen, nicht von solchen, wie sie Volkssouveränität und Parlamentarismus des Weimarer Staats beinhalteten. Bredows Idee für eine Konstruktion der Rundfunkprogrammgestaltung, die dieser Unabhängigkeit verschaffen sollte, hieß zwar ebenso wie jene Haentzschels, den Rundfunk für den „Staat“ zu gewinnen. Aber bei ihm war mit Staat nicht die Republik gemeint, sondern die Verwaltung, die keiner parlamentarischen Kontrolle bedürftige, weil „loyale“ Administration.

Dieser Plan hat sich konkret darin geäußert, daß Bredow als erstes bemüht gewesen ist, Haentzschel „auszumanövrieren“, d. h. zu bewirken, daß dieser vom RMI als Vertreter in den Rundfunkverhandlungen mit der DRP zurückgezogen wurde. Das gelang ihm leicht, da Haentzschel zu sehr seine berufliche Tätigkeit als Beamter mit der privaten als Politiker vermischt hat²³, namentlich bei den geplanten Transaktionen mit der DRADAG. Überdies ist während des so persönlich geführten Kampfes zwischen den beiden Männern der Haentzschels politischen Anschauungen nahestehende RMI-Minister ersetzt worden durch einen als „rechtsorientiert“ einzuordnenden Politiker; Bredow hat infolgedessen bei der obersten Führung der „Gegenbehörde“ zunehmend Verständnis für seine ablehnende Beurteilung von Haentzschels Ideen und Vorstellungen finden können. Bredows weiteres

Vorgehen hat darin bestanden, die Organisation der Rundfunkveranstaltung noch stärker als das bereits seit 1923 der Fall war mit der Verwaltung der Reichspost zu verflechten. Dies äußerte sich vor allem in der Weise, daß die DRP mehr und mehr die Kapitalmehrheit bei den einzelnen Rundfunkgesellschaften zu erlangen suchte und daraufhin wirkte, daß sich die Rundfunkgesellschaften zu einer Gesamtorganisation zusammenschlossen, welche unmittelbar der Post unterstehen sollte. Bredow faßte ein der Kontrolle der Post unterliegendes Zentralorgan für den deutschen Rundfunk ins Auge (die spätere RRG), welches die wirtschaftliche und programmliche Tätigkeit der einzelnen Träger von Rundfunkveranstaltungen koordinieren sollte. Speziell hierin sah er die Möglichkeit²⁴, die Vorherrschaft der Post über den Rundfunk zu verstärken und damit auch insoweit die von ihm propagierte Unabhängigkeit des Rundfunks von der politischen Exekutive des Staates zu gewährleisten.

ccc) Ergebnis des Ressortstreits: Der so grundlegende Streit zwischen DRP und RMI über die Frage, welche Regelung für die Programmgestaltung des Rundfunks getroffen werden sollte, hat schließlich damit geendet, daß sich Bredow über den Kopf seines unmittelbaren Gegenspielers hinweg mit seinem gleichrangigen Kollegen im RMI, dem Staatssekretär Zweigert²⁵, einigte.

Zu verwirklichen vermocht hat Bredow dabei sein Vorhaben, die Rundfunkveranstaltung organisatorisch und wirtschaftlich quasi endgültig in den Verwaltungsbereich der Reichspost zu integrieren und somit deren Vorherrschaft in der Organisation des Weimarer Rundfunkwesens nachdrücklich zu manifestieren. Schon sehr bald hat nämlich die geplante Zentralisierung des Rundfunkprogrammbetriebs konkrete Formen angenommen, indem zunächst in dem 1924 ins Leben gerufenen Reichsfunkverband²⁶, dann in der 1925 gegründeten Reichsrundfunkgesellschaft (RRG) ein Zentralorgan des Weimarer Rundfunks entstanden ist, welches die Programmtätigkeit der Sendegesellschaften²⁷ aufeinander abstimmt, koordinierte und unter wirtschaftlich-organisatorischen Gesichtspunkten zusammenfaßt.

Ein Teil des Programmbetriebs ist allerdings mit dem Ende des Ressortstreits nun ebenso endgültig der Reichspost entzogen worden: die Aufsicht über die Programmgestaltung – der eigentliche Anlaß und zentrale Punkt der Streitigkeit. So geschickt es Bredow gelungen ist, sich mit der Führungsspitze des RMI hinsichtlich der Beurteilung von Haentzschels Ideen und Handlungen zu verständigen, so unmöglich war es jedoch, dem RMI weiterhin das entscheidende Mitspracherecht im Bereich der Rundfunkaufsicht, nämlich die Programmüberwachung, zu verweigern. Dazu war allgemein viel zu offenkundig geworden, welch potentiell politisches Machtmittel der Rundfunk darstellt. Gerade das RMI als Zensurbehörde der Reichsregierung hat sich die erkannte Einflußmöglichkeit auf dieses Meinungsbildungsorgan nicht mehr nehmen lassen. Im RMI hat kein Zweifel mehr darüber bestanden, daß es Aufgabe und Recht des Ressorts des Innern sei, einen so hochwirksamen politischen Nachrichtenträger wie den Rundfunk der direkten Aufsicht und Kontrolle durch die eigene Behörde zu unterstellen.

Bredow ist dabei zwar zunächst noch mit seinen Grundvorstellungen über die politische Neutralität des Rundfunks in der Sache durchgedrungen. So hat seine Idee von der politischen Abstinenz der Rundfunkberichterstattung eine Zeitlang noch tatsächlich die Programmgestaltung bestimmt, um dann allerdings um so vehementer von der allgemeinen Politisierungswelle hinweggespült zu werden, wie sie die Endzeit der Weimarer Republik ergriffen hat. Doch Bredows zutiefst persönliches Anliegen, dem Rundfunk dadurch Unabhängigkeit vom politischen Staat, d. h. vom unmittelbaren Einflußbereich der Regierungen, zu verschaffen, daß er allein von der „neutralen“ Post beaufsichtigt werden sollte, hat sich nicht verwirklichen lassen. In dieser Hinsicht hat auch Bredow seinen Kampf um die Rundfunkunabhängigkeit verloren. Es sollte vielmehr – auf Seiten des Reiches – nunmehr allein dem RMI obliegen, die inhaltliche Programmtätigkeit der Rundfunkgesellschaften zu überwachen. Ja, die politische Berichterstattung des Rundfunks ist nun sogar im Sinne einer Programmleitungsfunktion direkt vom RMI selber gestaltet worden, indem sich diese Behörde zwischenzeitlich die Aktienmehrheit der Sendegesellschaft DRADAG verschafft hatte und somit jenes Organ fest in Händen hielt, das bei der jetzt in Aussicht genommenen endgültigen Regelung für das programmliche Rundfunkwesen die politische Programmgestaltung des Rundfunks innehalten sollte.

Praktisch hat dies alles bedeutet, daß der Rundfunk auf diese Weise in den unmittelbaren Einflußbereich der Reichsregierung geriet. Ein Ergebnis, das sowohl das Scheitern von Bredows als auch von Haentzschels Bemühungen darstellte, einen Regierungsrundfunk zu verhindern. D. h. schon hier hat sich jene Entwicklung abgezeichnet, in der der Rundfunk dann zunehmend die Funktion eines Regierungsorgans ausüben sollte, wie später noch zu zeigen sein wird.

Betrachtet man das Ergebnis dieser Auseinandersetzung zwischen DRP und RMI, so ist wohl nicht übertrieben, hierin die wichtigste und weitreichendste Entscheidung über die Ausgestaltung des Rundfunkwesens zu sehen, welche nach der Rundfunkerrichtung gefällt worden ist. Indem die organisatorischen und – wie dann die Rundfunkregelung von 1926 belegt – vor allem auch die rechtlichen Beziehungen zwischen programmbetrieblichen Rundfunk und Reich nahezu endgültig festgelegt worden sind, hat die in der „Gründerzeit“ vorgezeichnete Rundfunkordnung nun ihre entscheidende Ausformung erfahren. Der Aufbau des programmbetrieblichen Rundfunks, seine Organisation und sein Verhältnis zum Staat – die allesamt zwar schon von Anfang an klar bestimmt, gleichwohl grundsätzlich aber noch veränderbar, umzugestalten gewesen sind, wie das Handeln Haentzschels treffend zeigt – haben nun feste Gestalt angenommen. Dabei sind drei Punkte namentlich festzuhalten. Einmal ist hier nämlich die Ingerenz des Staates ins Rundfunkwesen nachdrücklich manifestiert worden. Anders gesagt: die schon in der Entstehungszeit getroffene Entscheidung, die Rundfunkveranstaltung nicht privaten Gruppen oder Organisationen zu überlassen, hat nun verstärkte, endgültige Bestandskraft erhalten. Zum zweiten ist in die Rundfunkorganisation nun ein starker Zug zur Konzentration und Vereinheitlichung gesetzt worden; d. h. die früher eingeräumte Möglichkeit eines dezentralisierten Rundfunkprogrammbetriebs hat einer zunehmenden

Zentralisierung Platz machen müssen. Und drittens schließlich, der wichtigste Punkt: von nun an ist die Programmgestaltung eingehender staatlich-politischer Aufsicht und Einflußnahme unterlegen, womit ebenfalls die schon früher getroffene Entscheidung, die Rundfunkberichterstattung nicht mit Autonomie auszustatten, die Wirksamkeit einer endgültigen Entscheidung erhalten hat. Gerade hiermit hat der Ressortstreit DRP / RMI wohl ein Ergebnis von historischer Reichweite erzielt, das vermutlich den Verlauf der Weimarer Staats- und Gesellschaftsgeschichte mitbestimmt hat²⁸.

bb) Der Reich/Länder-Konflikt: Als Reichspost und RMI haben in die Tat umsetzen wollen, worüber sie nach langwieriger Ressortstreitigkeit Einigkeit erzielt hatten, eröffnete sich im Frühjahr 1925 ein weiterer Streit über die endgültige Ausgestaltung des Rundfunkwesens: die Konfrontation zwischen Reich und Ländern in der Frage, ob dem Reich überhaupt die Organisationsgewalt für den programm-betrieblichen Rundfunk zustehe¹. Die Länder, die der Rundfunkentwicklung bislang so unbeteiligt gegenübergestanden hatten, haben sich nun gewillt gezeigt, dem Reich die Alleinherrschaft über den Rundfunk streitig zu machen. Dabei beriefen sie sich vor allem darauf, nach der Rechtslage seien nur sie für die Regelung und Verwaltung des programmlichen Rundfunkwesens zuständig. Zum ersten (und nicht zum letzten) Mal in der deutschen Rundfunkgeschichte ist damit ein grundlegender Streit zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten über die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Organisation des Rundfunks zutage getreten: der Streit, der sich als Konflikt zweier Hoheitsrechte darstellt und letztlich aus der Doppelnatur des Rundfunks als einerseits technischer und andererseits publizistisch-kultureller Nachrichtendienst resultiert.

aaa) Verfassungskonflikt: Auslösendes Moment für den Streit ist die Vorlage betreffend den weiteren Ausbau des Unterhaltungsrundfunks gewesen, die das RPM im März 1925 dem Verwaltungsrat der DRP unterbreitet hat². Darin wurde die Gründung der RRG sowie der Abschluß von „Normalverträgen“ mit den Rundfunkgesellschaften angekündigt. Diese Normalverträge sollten, wie ein gleichzeitig unterbreiteter Entwurf derselben vorsah³, im Zusammenhang mit der endgültigen Erteilung der Sendekonzession zwischen DRP und Rundfunkgesellschaften geschlossen werden; sie enthielten Bestimmungen, wonach die Überwachung der Rundfunkprogrammgestaltung der DRADAG vorbehalten sein sollte.

Beide hier angekündigten Maßnahmen haben die Länder unvermittelt mit der Gefahr konfrontiert, daß der Rundfunk zu einem zentralen Reichsrundfunk umgewandelt wurde, konnte aus ihrer Sicht solch Vorhaben doch nur als der Versuch erscheinen, einen ausschließlich vom Reich beherrschten Funkdienst zu errichten, dessen dezentralisierte Organisation nuremehr formell föderalistische Züge tragen sollte⁴. D. h. für die Länder drohte, daß nun das Reich nicht nur seine bisher schon bestehende Alleinherrschaft im Rundfunkwesen endgültig sicherte, sondern daß es zugleich diese seine Machtstellung noch ausbaute und verstärkte. Sie sollten sich

demgegenüber damit begnügen, ihre kulturellen, landsmannschaftlichen und dergl. Eigenheiten lediglich dadurch gewahrt zu sehen, daß die Aufgliederung des Rundfunks in die neun regionalen Programmdienste fortbestehen blieb. Es überrascht somit nicht, daß das den Ländern hier im Verwaltungsrat der Reichspost eröffnete Vorhaben des Reiches deren – zum Teil heftigen – Widerspruch hervorgerufen hat. Sie meldeten gegen die geplanten Maßnahmen nachdrücklich Opposition an. Darüber hinaus äußerten sie nun das Verlangen, ihnen ebenfalls unmittelbare Teilhabe an der Rundfunkveranstaltung und eine Beteiligung an der Programmüberwachung einzuräumen. Namentlich Preußen⁵, Bayern und Württemberg – also jene Länder, die stets in besonderer Weise bedacht gewesen sind, ihre Partikularinteressen gegenüber dem Reich zu wahren, – machten ihre Zustimmung zu der geplanten Rundfunkregelung von der Erfüllung eigener Forderungen abhängig. Erst wenn ihnen selber Teilhabe an der staatlichen Aufsicht über den Rundfunk eingeräumt sei, wollten sie sich mit der in Aussicht genommenen Neugestaltung des Rundfunkwesens einverstanden erklären.

Ihre Forderungen⁶ sind dabei in zwei Richtungen gegangen. Einmal verlangten die Länder Kapitalbeteiligungen an den Sendegesellschaften, womit sie insbesondere eine Teilhabe an der wirtschaftlichen Prosperität erreichen wollten, welche der Rundfunk zwischenzeitlich erlangt hatte. Zum anderen zielten die Forderungen darauf, auch den Länderregierungen unmittelbare Einflußnahme auf die Programmgestaltung des Rundfunks zu verschaffen. Ja, vor allem hieran, an der Kontrolle der Programmgestaltung ist den Ländern gelegen gewesen, da sie nun ebenfalls erkannt hatten, welch eminent wichtiges Instrument der Rundfunk darstellt zur Durchsetzung politischen Willens und zur Propagierung politischer Thesen und Anschauungen⁷. Mit anderen Worten, die Länderregierungen wollten das Meinungsbildungsorgan „Rundfunk“ zur eigenen politischen Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung haben. Darauf vor allem war ihre Opposition gegründet. Mit solchem Wunsch nach eigener Programmkontrolle jedoch sind sie nun zwangsläufig wiederum auf den entschiedenen Widerstand des RMI gestoßen. Eben erst in den Besitz der Programmaufsicht gelangt, zeigte sich speziell diese Behörde nicht bereit, gerade hier Konzessionen zu machen oder gar ihre Zuständigkeit für die staatliche Aufsicht über die Programmgestaltung preiszugeben. D. h. auf seiten des Reiches hat sich den Forderungen der Länder in erster Linie das RMI entgegen gestellt, um nun – mit der internen Rückendeckung durch die DRP, welche ja an sich allein Trägerin des Funkhoheitsrechts war, – die Rundfunkinteressen des Reiches zu verteidigen⁸.

bbb) Standpunkt der Länder: Die Diskussion über die „Mitwirkung der Länder bei der Überwachung der Verbreitung von politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Nachrichten durch den Rundfunk“, wie sie offiziell bezeichnet wurde⁹, hat im Reichsrat bzw. in der Form von Direktverhandlungen stattgefunden. Schon diese Bezeichnung der Reichs-Länder-Verhandlungen erweist sich als äußerst aufschlußreich hinsichtlich der Beurteilung der Haltung der Länder: Sie sind von An-

fang an davon ausgegangen, daß sie kein völliges Verdrängen des Reiches aus dem programmlichen Rundfunkwesen bewirken konnten. D. h. der Kampf der Länder um eine ihren Interessen Rechnung tragende Rundfunkordnung war von vornherein auf Kompromiß angelegt, er war von der Erkenntnis beeinflusst, daß das Reich „am längeren Hebel saß“¹⁰. Unabhängig davon haben indes die drei großen Opponenten Preußen, Bayern und Württemberg in aller Entschiedenheit deutlich gemacht, daß sie überzeugt davon waren, daß nach der Verfassung nicht dem Reich, sondern allein den Ländern die Zuständigkeit für die Errichtung einer Rundfunkverwaltung zustehe. Sie bestritten nachdrücklich, daß das Reich die von ihm behauptete und bereits in Anspruch genommene umfassende Rundfunkorganisationsgewalt besitze. Und sie waren sich darin einig, daß hiergegen grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken bestünden. – Es handelte sich um genau jene Bedenken und Zweifel, wie sie bereits in der Rundfunkentstehungszeit im RPM laut geworden waren: daß nämlich das Funkhoheitsrecht nur für den technischen Bereich des Rundfunkwesens gelte, nicht hingegen für den publizistisch-kulturellen Sektor, um dessen Ordnung es hier allein ging.

Während sich Württemberg – und ihm folgend Baden – auf den Hinweis beschränkt haben, nach der Rechtslage müsse ihnen die „Nachrichtenhoheit“ über den Rundfunk zustehen¹¹, haben Preußen und Bayern in mehreren detaillierten Stellungnahmen diese, ihre Rechtsauffassung präzise dargelegt. Bei dem für eine Regelung durch das Reich in Aussicht genommenen publizistischen Teil des Rundfunks handle es sich, so führten sie aus, „um Angelegenheiten der geistigen Beeinflussung des Volkes“¹². Dafür könne aber das Funkhoheitsrecht nicht einschlägig sein^{12a}. Das Reich besitze keine Verwaltungszuständigkeit für „den Betrieb des Rundfunksenders“, weil ihm diese „nirgends, weder in der Reichsverfassung noch im Telegraphengesetz, übertragen worden“ sei. Solche Zuständigkeit stehe vielmehr allein den Ländern zu, und dort wiederum „in erster Linie“ den Kultusministerien¹³. Ungeachtet dessen, daß die Post befugt sei, aufgrund des Telegraphengesetzes die Sendegenehmigungen für die Rundfunkgesellschaften zu erteilen, so liege doch die „primäre Zuständigkeit“ für die Erteilung einer Konzession an die Programmunternehmen bei den Ländern¹⁴. Oder wie es an anderer Stelle heißt: Wenn das Reich, wie geplant, mittels RRG und DRADAG den ganzen Rundfunk in seine Verwaltung integrieren wolle, so fehle dafür jede rechtliche Handhabe. Es handle sich dabei nicht um eine von der Verfassung eingeräumte Zuständigkeit, sondern um die „Überspannung der Ausnutzungsmöglichkeiten eines rein technischen Betriebsmonopols“¹⁵, die sich aber als verfassungswidrig erachte.

Preußen und Bayern haben außerordentlich klar die Schwäche erkannt, die der vom Reich vertretenen Rechtsauffassung angehaftet hat^{15a}. Ihre Stellungnahmen haben nicht nur den tatsächlichen Kern der ganzen Auseinandersetzung zwischen Reich und Ländern um die Ausgestaltung des Rundfunks erfaßt¹⁶, sondern gerade auch deren zentralen verfassungsrechtlichen Punkt herausgearbeitet: den Konflikt zweier Hoheitsrechte, wie er für die Rundfunkorganisation in Deutschland typisch ist.

Zwei Feststellungen in den Stellungnahmen der beiden Länder sind dabei noch gesondert festzuhalten. So wies einmal die Bayerische Note darauf hin, die Reichspost handle, wenn sie bei der Erteilung der fernmelderechtlichen Sendekonzession mittels der „Normalverträge“ gleichzeitig Programmregelungen treffe, nur als „Sachwalterin und Vertreterin“ der dafür eigentlich zuständigen Landesbehörden¹⁷. Der Hinweis ist nicht wenig bedeutungsvoll im Hinblick auf das später erfolgte Konzessionierungsverfahren. Denn er zeigt, daß nach solcher Auffassung die Zuständigkeit der Länder auch dann gewahrt blieb, wenn diese nicht selbst die betreffende Regelung für den Rundfunkprogrammbetrieb vornahmen und lediglich dem diesbezüglichen Handeln des Reiches zustimmten. Oder anders gesagt, aus dieser Sicht konnten die dann von der Reichspost der Sendekonzession beigegebenen Bestimmungen für die programmliche Tätigkeit der Rundfunkgesellschaften durchaus als länderrechtliche Vorschriften erscheinen, obgleich sie tatsächlich vom Reich erlassen worden sind^{17a}.

In einer der Äußerungen Preußens andererseits findet sich der bemerkenswerte Satz, das Reich setze sich mit seinem Vorgehen über „alle (!) Verfassungsgrundsätze“ hinweg¹⁸. Diese Feststellung gibt zu der Vermutung Anlaß, daß hier nicht nur ein Verstoß des Reiches gegen die Kompetenzverteilung der WRV geltend gemacht worden ist, sondern zugleich auch ein Verstoß gegen das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens. Jener ungeschriebene Verfassungsgrundsatz, wonach im deutschen Bundesstaat das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern von der wechselseitigen Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten beherrscht wird, ist bereits damals anerkannt gewesen¹⁹. Es erscheint somit nicht ausgeschlossen, daß hier das Vorgehen des Reiches auch unter diesem Gesichtspunkt als verfassungswidrig hat gerügt werden sollen. Die Annahme mag zwar ein wenig kühn sein²⁰. Doch Preußen jedenfalls hat das Verhalten, das man auf seiten des Reiches in dieser Auseinandersetzung an den Tag gelegt hat – nämlich zuerst zu versuchen, die Länder ganz zu übergehen, und dann, als diese Widerspruch erhoben, auf eine Spaltung der Länder hinzuwirken und sie unter Ausnutzung von Druckmitteln vor dem Zwang einer Zustimmung zu stellen²¹, – Preußen hat solch Gebaren als offensichtliche Verletzung von Gepflogenheiten angesehen, welche das Reich grundsätzlich verpflichtet hätten, in einem solchen Reich/Länder-Streit die Länder gleich zu behandeln und Spaltungsversuche ebenso wie die Anwendung von Druck zu unterlassen²².

ccc) Standpunkt des Reichs: Die hier von den Ländern vorgebrachten verfassungsrechtlichen Einwände gegen die Rechtsauffassung und gegen das Vorgehen des Reiches waren schwerwiegender und grundsätzlicher Natur. Auf seiten des Reiches indessen hat man sich ihnen durchgängig verschlossen gezeigt. Weder hat man sich auf eine rechtliche Klärung der eindringlich vorgetragenen Bedenken eingelassen, noch sich überhaupt mit der rechtlichen Argumentation der Länder näher auseinandergesetzt. RMI und DRP haben sich stattdessen weiterhin mehr oder weniger pauschal auf das Funkhoheitsrecht berufen.

Diese Haltung des Reiches bzw. seiner beiden die Verhandlungen führenden Behörden kam sehr klar in der „Denkschrift über den Rundfunk“ zum Ausdruck²³, die im Oktober 1925 den Länderregierungen zugegangen ist. Die „Denkschrift“, der erste amtliche Bericht über die Rundfunkverhältnisse in Deutschland, ist im RMI verfaßt worden, und zwar von dem später noch große Bedeutung erlangenden Rundfunkreferenten Scholz²⁴. Wie ein roter Faden durchzieht das Dokument der Gedanke, das Reich halte seit der Einführung des Rundfunks tatsächlich die Rundfunkverwaltung inne, und, ohne es ausdrücklich zu sagen, wird dabei der Schluß nahegelegt, danach müsse ihm auch die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Rundfunkveranstaltung zustehen, zumal es über das Funkhoheitsrecht verfüge. D. h. das Reich hat sich allein auf die normative Kraft des Faktischen berufen, wie man sagen könnte.

Auf die von den Ländern geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken ist in der „Denkschrift“ dagegen überhaupt nicht eingegangen worden. So breit die Darstellung der Rundfunkordnung ist, die rechtliche Argumentation der Länder findet keine Erwiderung. Auch der Unterschied zwischen einem dem Rundfunk als Funkbetrieb entsprechenden technisch-fernmelderechtlichen Rundfunkwesen und einem ihm als Programmbetrieb entsprechenden, von der Zuständigkeit der Länder erfaßten kulturell-rechtlichen Rundfunkwesen, wie ihn jene annahmen, wird negiert. Demgegenüber wird der Rundfunk wiederholt als „Teil des Fernmeldewesens“ bezeichnet. Im (zweiten) Kapitel, das die Rechtsgrundlagen für die Rundfunkerrichtung zum Gegenstand hat, findet sich in diesem Sinne auch lediglich die Entstehung des Funkhoheitsrechts dargelegt – so wie sie hier bereits oben geschildert ist (Kap. A 1 b) –, wobei den möglichen Zweifeln an dessen Einschlägigkeit für den programmlichen, publizistisch-kulturellen Bereich des Rundfunks mit dem bloßen Hinweis auf die Zweckmäßigkeit der vom Reich getroffenen Maßnahmen begegnet wird. Der Hinweis war unverkennbar an die Länder gerichtet, wenn es dabei heißt: „Im übrigen dürfte es weder im Nutzen der Reichsregierung noch der Länder liegen, wenn jedermann ein Recht aus Benutzung von Rundfunksendern der Deutschen Reichspost zugestanden würde, die es gestatten, sich an die Allgemeinheit zu wenden und Aufgaben der geistigen Beeinflussung und der Volksbildung zu erfüllen“²⁵.

Daß man auf seiten des Reiches nicht bereit gewesen ist, auf die verfassungsrechtliche Argumentation der Länder einzugehen, tritt in den Ausführungen der „Denkschrift“ deutlich hervor: Man berief sich lediglich auf eine aus dem Funkhoheitsrecht hergeleitete umfassende Verwaltungszuständigkeit für das gesamte Rundfunkwesen und stützte diese These durch Bezugnahme auf die – kaum zwei Jahre alten – faktischen Rundfunkverhältnisse sowie auf die Zweckmäßigkeit einer Regelung, bei der das Reich die Ausgestaltung des gesamten Rundfunkwesens vornehme. Wollte man diese Argumentationskette rechtlich erfassen, so hat das Reich also versucht, seine Zuständigkeit für den programmbetrieblichen Rundfunk mit einer Art Gewohnheitsrecht sowie mit dem Grundsatz der Zuständigkeit aufgrund sachlichen Zusammenhangs („Kompetenz der Konnexität“) zu begründen²⁶. Dabei ist allerdings sogleich hinzuzufügen, daß solche Überlegungen weder ausdrücklich noch in irgendet-

welcher präzise zu erfassenden Andeutung vorgetragen worden sind. Wie schon gesagt, dafür war die Argumentation des Reiches viel zu bewußt nicht-rechtlich akzentuiert. Allein von Bredow findet sich an anderer Stelle eine bemerkenswerte Äußerung²⁷, die wohl darauf hingezielt hat, konkret eine solche Kompetenz des Sachzusammenhangs geltend zu machen²⁸. Es heißt da: Zwar sei für die Post immer klar gewesen, daß sie nur die Verantwortung für den technischen Teil des Rundfunks übernehmen könne, während die politische und die kulturelle Überwachung nicht in ihren Machtbereich falle. Dennoch sei auch hierfür die primäre Zuständigkeit dem Reich einzuräumen, weil man beide Rundfunkteile nicht völlig voneinander trennen könne; so sei zu bedenken, daß die Rundfunkwellen an den Landesgrenzen nicht Halt machten, sondern vielmehr über die Reichsgrenzen hinaus wirkten. Deshalb müsse das Reich – sozusagen in Wahrung der gesamtstaatlichen Interessen gegenüber dem Ausland²⁹ – die gesamte Rundfunkverwaltung in Händen halten.

ddd) Kompromiß: Angesichts einer solchen Replik auf die von den Ländern angeführten rechtlichen Argumente wird verständlich, daß die Einigung, welche Reich und Länder schließlich gegen Ende des Jahres 1925 erzielten, keine Antwort auf die so grundsätzlich aufgeworfenen Rechtsfragen über die Rundfunkorganisationsgewalt beinhaltet hat. Sie war vielmehr allein pragmatischer Natur. Der Streit um die Rundfunkgesetzgebungskompetenz und um die Zuständigkeit zur Einrichtung einer Rundfunkverwaltung ist beigelegt worden, ohne daß die verfassungsrechtlichen Positionen der beiden Parteien geklärt worden wären. Man hat sich stattdessen im Wege des Kompromisses verständigt, der eine gemeinsame Durchführung der Rundfunkaufsicht beinhaltete: Das Reich sollte, wie vorgesehen, die RRG errichten und mit der DRADAG die zentrale Nachrichtenstelle des Rundfunks erhalten. Außerdem sollte es befugt sein, eine Bestimmung für die Programmgestaltung zu erlassen, und zwar über die fernmelderechtliche, den Rundfunkgesellschaften zu erteilende Sendekonzession. Und als Gegenleistung dafür erhielten die Länder eine wirksame Teilhabe an der Überwachung der Programmgestaltung zugestanden.

Die Möglichkeit einer solchen Einigung hatte bereits die „Denkschrift“ aufgezeigt. Dort nämlich ist vorgeschlagen worden, für die Rundfunkprogrammgestaltung gesonderte Aufsichtsgremien zu errichten, deren Mitglieder sowohl vom Reich als auch von den Ländern bestimmt werden konnten. Ausgehend von diesem Vorschlag beschloß man nun, für jede Rundfunkgesellschaft zwei Kontrollausschüsse zu schaffen: den sog. Überwachungsausschuß für die „Kontrolle des aktuellen politischen Programms“ und den sog. Kulturbeirat für die Überwachung der kulturellen, unterhaltenden und wissenschaftlichen Sendungen. Dabei sollten beide Gremien überwiegend von Ländervertretern besetzt werden; ein Zugeständnis, das sich das Reich erst nach heftigem Drängen hat abringen lassen, wofür es jedoch wiederum einzuhandeln vermochte, daß die DRADAG in den Händen des RMI blieb und daß die RRG die Aufgabe der aufzulösenden Sendegesellschaft Deutsche Stunde übernehmen konnte³⁰.

Was weiter die Ordnung des Rundfunkprogrammwesens anbelangt, hat die Übereinkunft dahingehend gelautet, daß den Rundfunkgesellschaften nun die so lange schon ausstehende fernmelderechtliche Sendekonzession zu erteilen sei. Im Rahmen dieser Konzessionserteilung durch die DRP sollten sie sich verpflichten, die Errichtung der eben genannten Überwachungsorgane sowie die Einhaltung genau gefaßter Programmgestaltungsgrundsätze anzuerkennen. Kernpunkt der Reich-Länder-Übereinkunft war deshalb die „Genehmigung zur Benutzung einer Funksendeanlage der Deutschen Reichspost“. Zusammen mit der Neustrukturierung der Besitzverhältnisse in den Rundfunkgesellschaften hat sie das Konzentrat der zwischen Reich und Länder erzielten Übereinkunft gebildet. Sie hat den Schlußstein der Auseinandersetzung um die Rundfunkaufsicht dargestellt und ist zugleich die entscheidende Grundlage für die gesamte Rundfunk-Neuorganisation des Jahres 1926 gewesen, wie sie sogleich noch genauer darzustellen ist.

Die Ursachen dafür, warum der so grundlegende Streit zwischen Reich und Ländern mit einem derartigen Kompromiß beigelegt worden ist – und nicht etwa, wie das dann 30 Jahre später der Fall sein sollte, zum Ausbruch eines offenen Verfassungskonflikts geführt hat –, sind dabei vor allem politisch-taktischer Natur gewesen. Genau gesagt, die Länder ebenso wie das Reich haben dem Reichstag keine Gelegenheit geben wollen, seinerseits in die Diskussion über die Ausgestaltung des Rundfunkprogrammwesens eingreifen zu können. Denn der Reichstag, so befürchtete man³¹, werde die Rundfunkangelegenheit zu einer Sache des Gesetzgebers machen. Für die Länder verband sich damit die Gefahr, daß in diesem Fall ihren Forderungen nach Teilhabe an der Rundfunkverwaltung nur wenig, ja unter Umständen – mittels einer Verfassungsänderung – überhaupt nicht entsprochen würde. Und für die Reichsregierung andererseits drohte in diesem Fall, daß sich dann die Parteien als eigenständiger Faktor für die Programmüberwachung ins Spiel brachten. D. h. jener Gedanke eines regierungsunabhängigen Parteienrundfunks, wie man ihn gerade erst mit der Unterdrückung von Haentzschels Rundfunkplänen mühsam aus der Diskussion geschafft hatte, hätte in einem solchen Fall erneut Auftrieb zu erhalten vermocht³². So ist nicht weniger als den Ländern auch dem Reich daran gelegen gewesen, den Reichstag aus dem Spiel zu halten. Deutlich hat das jenes Geschehen illustriert, bei dem es gerade der Delegierte der Reichsregierung (Zweigert) gewesen ist, der bei den Verhandlungen dafür Sorge getragen hat, den Streit geheim zu halten und im Wege nicht-öffentlicher Beratungen zu bereinigen; auf seinen Vorschlag hin sind die Beratungen im Reichsrat nicht auf der Grundlage des eigentlich einschlägigen Art. 66³³, sondern auf der des Art. 67 WRV³⁴ geführt worden³⁵. Und bezeichnenderweise hat man den Reichstag erst dann von der Neuordnung des Rundfunkwesens in Kenntnis gesetzt, als diese bereits eingeleitet war; dies, obgleich der Reichstag schon früher wiederholt größtes Interesse an einer Rundfunkneuordnung gezeigt hatte³⁶.

Aus alledem wird erkennbar, warum dieser Verfassungskonflikt nicht geklärt worden ist: Die Reichsregierung ebenso wie die Länderregierungen haben beide die unbeschränkte Möglichkeit erhalten, das Publikationsorgan des Rundfunks in den

Dienst ihrer regierungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit zu stellen, d. h. Einfluß zu nehmen auf die politische Ausrichtung jener Rundfunkgesellschaften, die in ihren Territorien lagen. Dafür aber sind sie bereit gewesen, auf die Durchsetzung ihres jeweiligen Rechtsstandpunkts zu verzichten. Man geht wohl insbesondere hinsichtlich der Länder nicht fehl in der Vermutung, daß die von ihnen vorgebrachten rechtlichen Einwände gegen die Inanspruchnahme der Rundfunkorganisationsgewalt durch das Reich weniger die Wahrung der föderalistischen Länderrechte zum Motiv hatten, denn vielmehr nur den Wunsch, eine Mit-Verfügbarmacht über das als Propagandainstrument erkannte Nachrichtenmittel des Rundfunks zu erlangen³⁷. Ihr rechtliches Bestreiten der Inanspruchnahme der Rundfunkorganisationsgewalt durch das Reich hat den Ländern nur dazu gedient, ebenfalls jenes Instrument in den Griff zu bekommen, mit dem sich die eigene Regierungspolitik wirksam vertreten und durchsetzen ließ. Diesem so dominierend politischen Motiv der Länder hat ein gleiches auf Seiten des Reiches entsprochen. Bezeichnend ist, daß dort das RMI die treibende Kraft für eine Rundfunkreform war. Nicht die DRP, die eigentliche Trägerin des Funkhoheitsrechts, hat die Rechtsauffassung des Reiches vertreten, sondern das RMI, das politische Zensurministerium.

Faßt man also zusammen, so ist festzuhalten, daß der Konflikt zwischen Reich und Ländern in der Form eines politisch bedingten Kompromisses beigelegt worden ist, bei dem die Länder dem Reich die Vorhand bei der rechtlichen Ausgestaltung des gesamten Rundfunkwesens gelassen haben. Kraft Fiktion erhielt das Reich die tatsächliche Zuständigkeit für das gesamte Rundfunkwesen eingeräumt. Die grundlegende Kompetenzfrage ist dabei freilich nicht entschieden, sondern vielmehr bewußt offen gelassen worden. Denn die so grundsätzlichen Verschiedenheiten in den Rechtsauffassungen beider Seiten hat man – mit voller Absicht – in der Schwebe gehalten³⁸. D. h. die Anfechtbarkeit der gewählten Rechtskonstruktion ist nicht nur mit keiner gesetzlichen Regelung überbrückt, sondern in ihrem vollen Umfang aufrechterhalten worden. Das Reich hat weiterhin auf seinem Standpunkt beharrt, aufgrund des Funkhoheitsrechts die Verwaltungszuständigkeit für das gesamte Rundfunkwesen zu besitzen. Und die Länder haben weiterhin auf der Richtigkeit ihrer Auffassung bestanden, wonach Art. 6 Ziff. 7 der WRV nur den technischen Teil des Rundfunkwesens betreffe, wohingegen dessen publizistisch-kultureller Sektor unter ihre Hoheitsbefugnisse falle.

b) Ordnung des Rundfunkwesens 1926:

Da Reich und Länder sowohl von einer gesetzlichen Regelung als auch vom Abschluß eines förmlichen Verwaltungsabkommens bewußt Abstand genommen hatten, hat sich die sogenannte Rundfunkregelung von 1926 allein auf das TG, das heißt allein auf die „Genehmigung zur Benutzung einer Funksendeanlage der Deutschen Reichspost“ gestützt, die, wie der Name schon sagt, den Rundfunkgesellschaften von der DRP erteilt worden ist. Diese „Genehmigung“, eine fernmelderechtliche Konzession, bildete den Dreh- und Angelpunkt der nun vorgenommenen Neuordnung des Rundfunkwesens, und dabei wiederum verkörperte

sie die einzige Rechtsgrundlage für die gesamte nun entstehende programmliche Rundfunkordnung selbst. So haben sich auf sie einerseits die sogenannten Richtlinien samt der Bestimmungen über den „Überwachungsausschuß“ und den „Kulturbeirat“ gestützt sowie außerdem die Regelung, wonach die DRADAG die zentrale Nachrichtenstelle bilden sollte. Andererseits ist mit ihr die Neustrukturierung der Rundfunkorganisation mittelbar verknüpft gewesen, und zwar insofern, als der Aushändigung der Genehmigungsurkunden eine Neuverteilung der Besitzverhältnisse in den einzelnen Rundfunkgesellschaften sowie die Konstituierung der RRG vorausgegangen ist, wobei sich mit der Errichtung der RRG wiederum die Entstehung eines weiteren Organs für die Rundfunkaufsicht, des Amtes eines Reichsrundfunkkommissars, verbunden hat.

aa) Organisationsverhältnisse: Die Gliederung des Rundfunks, wie sie 1926 entstanden ist, zeigte eine verstärkte wirtschaftliche Vorrangstellung der Reichspost. Denn sieht man einmal davon ab, daß wohl das RMI den eigentlichen großen Erfolg in der langjährigen Diskussion und Auseinandersetzung um die endgültige Rundfunkausgestaltung davongetragen hat, indem es sich den entscheidenden Bereich der Rundfunkveranstaltung, die Kontrolle der politischen Programmgestaltung, hat sichern können, so ist sie, die Post, „der Sieger von 1926“ gewesen¹. Der DRP ist es nämlich gelungen, den von ihr geprägten faktischen Zustand der Weimarer Rundfunkorganisation rechtlich zu verankern. Und zugleich hat sie darüber hinaus mit Erfolg ihr bereits bei der Entstehung des Rundfunks geäußertes Vorhaben verwirklichen können, den deutschen Rundfunk weitgehend zu zentralisieren. Nicht nur, daß sie weiterhin die gesamten technischen Funkanlagen in ihrem Eigentum behielt, womit die Ausstrahlung des Programms in ihrem Zuständigkeitsbereich geblieben ist, sondern sie übernahm nun überdies neben der Gebührenerhebung auch die wirtschaftliche Leitung und Kontrolle des gesamten Rundfunkprogrammtriebs „und damit die Macht über die Bezirksgesellschaften“². D. h. die Reichspost hat nun endgültig die Organisationsspitze im Weimarer Rundfunkwesen gebildet. Als Organe dieser Führungsrolle bzw. Herrschaft über die Geschäftsführung des gesamten deutschen Rundfunkprogrammtriebs dienten ihr dabei die RRG und die neu geschaffene Position des „Rundfunkkommissars des Reichspostministers“.

aaa) RRG: Die Reichsrundfunkgesellschaft³ war der enge Zusammenschluß der Rundfunkgesellschaften zu einer Dachgesellschaft, d. h. sie bildete die Zentralstelle für die Rundfunkveranstaltung in Deutschland. Dabei verfügte die Post mit 51 v. H. der Aktien über die absolute Mehrheit in diesem Unternehmen. Indem die einzelnen Rundfunkgesellschaften 17 v. H. ihres Aktienkapitals, und zwar mit mehrfachem Stimmrecht ausgerüstete Vorzugsaktien, an die RRG hatten abführen müssen, besaß die Post mit insgesamt 53,3 v. H. der Geschäftsanteile außerdem auch die Majorität bei den einzelnen Rundfunkunternehmen. Nahm man dazu noch die Geschäftsanteile, die das RMI infolge seiner Aktienmajorität in der DRADAG an den Rundfunkgesellschaften erhielt, so verfügte somit das Reich über 61,1 v. H.

aller Stimmen im gesamten Rundfunk. Eine Ausnahme bildete lediglich die bayerische Rundfunkgesellschaft. Nicht schon deshalb, weil sie als einzige der Programmunternehmen keine Aktiengesellschaft, sondern eine GmbH war, sondern weil sie der RRG nicht beigetreten ist infolge eines Verbots der bayerischen Regierung (begründet im Hinblick auf Reservatsrechte der WRV⁴). Doch auch für sie hat eine ähnliche Besitzverteilung wie bei den anderen Unternehmen bestanden. Denn die DRP, Abteilung München, hielt 26 v. H., der bayerische Staat 25 v. H. der Stammanteile dieser Rundfunkgesellschaft, während zwischen Post und Bayern eine vertragliche Vereinbarung gewährleistet, daß beide Partner nur gemeinsam von ihrem Stimmrecht Gebrauch machen konnten⁵.

Zu den Hauptpunkten der RRG-Aufgaben gehörten⁶: (a) zentrale Leitung und Überwachung der Rundfunkgesellschaften auf wirtschaftliche Betriebsführung; (b) Verwaltung der von den Gesellschaften erzielten, an die RRG abzuführenden Überschüsse sowie Finanzausgleich zwischen den einzelnen Rundfunkgesellschaften; (c) zentrale Regelung der Finanz-, Steuer-, Rechts- und Tarifangelegenheiten; (d) Vertretung aller über den Nachrichtenorganisationen und der Presse sowie den am Rundfunk beteiligten Reichs- und Länderbehörden, soweit dafür nicht unmittelbar das RPM zuständig war; (e) außerdem allgemeine Überwachung der Rundfunkgesellschaften auf Innehaltung des Grundsatzes der politischen Überparteilichkeit; und schließlich (f) Verfolgung der grundsätzlichen Beschwerden über die Programmgestaltung, soweit nicht die politischen Überwachungsausschüsse oder die Kulturbeiräte zuständig waren.

Dieser Aufgabenkatalog läßt erkennen, wie umfassend die Kontrollbefugnisse der RRG über die Rundfunkveranstaltung waren, wie sehr hiermit die Reichspost ein Zentralverwaltungsorgan für den deutschen Rundfunk erhalten hat. Ohne daß es einer Verstaatlichung der Programmunternehmen bedurft hätte, ist die Rundfunkveranstaltung in Deutschland nun direkt in den Verwaltungsbereich des Staates integriert gewesen. Denn ungeachtet der privatrechtlichen Organisationsform der Rundfunkprogrammgesellschaften fiel von nun an dem Reichspostminister die letzte Verantwortung für die Wirtschaftsführung des gesamten Rundfunks zu⁷. Das galt verstärkt, als wenige Jahre später (am 23. 8. 1928) zwischen RRG und einzelnen Rundfunkgesellschaften außerdem noch der sog. Interessenvertrag⁸ geschlossen worden ist. Er bestimmte in seinem ersten Paragraph, daß die Rundfunkgesellschaften Haushaltspläne aufzustellen hatten, deren Genehmigung an die Zustimmung der RRG gebunden war. Dadurch konnte das RPM also nicht nur die Wirtschaftspolitik der einzelnen Programmunternehmen dirigieren und überwachen, sondern auch jede größere Programmplanung lenken. D. h. mit der RRG hat die Reichspost eine privatwirtschaftlich organisierte Rundfunkverwaltungsspitze erhalten, mit deren Hilfe die gesamte geschäftliche Tätigkeit des deutschen Rundfunks mehr als nur zu beaufsichtigen, nämlich zugleich zu steuern, zu bestimmen und zu lenken war.

Man geht deshalb nicht fehl, wenn man konstatiert, daß der Staat (das Reich) schon mit diesem lediglich für die Wirtschaftsführung des Rundfunks geschaffenen

Zentralverwaltungsorgan auch Einfluß auf die Programmgestaltung an den Produktionsstätten des Rundfunks hat nehmen können⁹ – und auch genommen hat¹⁰. Gewiß, eine direkte Einflußnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung der Rundfunk-sendungen sah der Aufgabenkatalog der RRG nicht vor. Doch ungeachtet dessen hat sich das Programm durch organisatorische und finanzielle Anweisungen beeinflussen lassen. Die Unabhängigkeit der Programmgestaltung, wie sie den einzelnen Rundfunkgesellschaften grundsätzlich verblieben war, mochte zwar auf dem Papier garantiert gewesen sein, obgleich sich schon hier einige Zweifel ergeben, wenn man einige der dem RRG eingeräumten Aufgaben und Pflichten betrachtet (vgl. die Punkte e und f). Tatsächlich indessen hat sie praktisch nicht bestanden. Bereits hier, in der Institution der RRG, ist für die staatlichen Behörden des Reichs eine konkrete Einflußnahmemöglichkeit auf die inhaltliche Ausrichtung der Rundfunkprogramme gegeben gewesen.

Es kommt hinzu, daß im unmittelbaren Funktionsbereich der RRG noch ein weiteres Rundfunkorgan errichtet worden ist, der sog. Programmrat¹¹. Diese Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkintendanten, wie man den Programmrat bezeichnen könnte, hatte zur Aufgabe, eine gemeinsame Programmausrichtung bei den einzelnen Rundfunkgesellschaften zu bewirken. D. h. die Vereinigung diente dazu, den Programmaustausch zu verstärken, Regelungen für Gemeinschaftsübertragungen zu treffen und die Programmherstellung in den zehn Produktionsstätten des deutschen Rundfunks aufeinander abzustimmen bzw. miteinander zu koordinieren. Indem aber die Geschäftsführung des Programmrats der RRG angegliedert worden ist, war es unvermeidlich, daß der Staat mittels der Post auch hierüber hat starken Einfluß nehmen können auf die Programmpolitik der einzelnen Sendegesellschaften und damit auf die gesamte Rundfunkprogrammgestaltung in Deutschland.

bbb) Rundfunkkommissar: Die Rundfunkregelung von 1926 hat in dieses komplizierte System, das dem Staat, namentlich dem Reich, eine so starke Macht über den Rundfunk gewährte, noch ein weiteres Organ eingefügt, den Posten eines „Rundfunkkommissars des Reichspostministers“. Das Amt diente als Koordinierungsstelle zwischen RPM, RRG und Rundfunkgesellschaften; es war dazu gedacht, auch eine personelle Bindung bzw. Nahtstelle zwischen Reichspostminister und einzelnen Programmunternehmen herzustellen.

Wie umfassend und lückenlos der Rundfunkprogrammbetrieb in Deutschland nun endgültig in den staatlichen Verwaltungsbereich aufgenommen worden ist, hat kaum unvermittelter und sichtbarer zum Ausdruck kommen können als in diesem Amt, dessen Name schon erkennen läßt, daß hier ein direktes Vollzugsorgan des RPM für den Rundfunk konstituiert worden ist. Auf derselben Linie lag, daß Bredow mit diesem Amt betraut worden ist. Seine Aufgaben waren durch besondere (interne) Bestimmungen^{11a} des Reichspostministers geregelt. So hatte Bredow in seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender und als „Stimmrechtsführer“ der Postdelegierten in der Hauptversammlung der RRG die geschäftlichen Belange der Deutschen Reichspost in der RRG nachhaltig zu vertreten, insbesondere darüber zu

wachen, daß die RRG und die einzelnen Gesellschaften ihren Verpflichtungen gegenüber der DRP nachkamen. Wie gesagt, gerade in diesem Amt des Rundfunkkommissars zeigt sich deutlich, wie die Rundfunkveranstaltung in Weimar auch ohne förmliche Verstaatlichung nun endgültig zur staatlichen Angelegenheit geworden ist. Nicht zuletzt auch die Besetzung des Postens durch eine so starke und dabei so ausschließlich der Herrschaftsmacht des Staates verpflichteten Persönlichkeit wie Bredow macht offenkundig, daß hier eine Art staatliche „Fachaufsicht“ über die Rundfunkveranstaltung in Deutschland entstanden ist.

Nach der Neuregelung hat die organisatorisch-wirtschaftliche Ordnung des Weimarer Rundfunkwesens somit folgenden Stufenaufbau gezeigt¹²: Reichspostministerium – Rundfunkkommissar des Reichspostministers – RRG – regionale Rundfunkgesellschaften.

bb) System der Programmaufsicht: Das rechtlich besonders Bemerkenswerte an der Rundfunkregelung von 1926 ist, daß sie sich auf ein Gesetz (das TG) stützte, das den Rundfunk allein als technischen Funkdienst erfassen konnte, daß sie jedoch, ungeachtet dessen, den Rundfunk gerade als nicht-technische, nämlich publizistisch-kulturelle Einrichtung erfaßte. D. h. das Gesetz, welches ausschließlich eine funkttechnische Materie zum Gegenstand hatte, fand Anwendung für die Ausgestaltung einer Materie, die etwas gänzlich anderes, nämlich die Rundfunkveranstaltung, beinhaltete.

Dieser Tatbestand hat sich an der eben geschilderten Rundfunk-Neugliederung nicht allzu deutlich ablesen lassen, zumal sie nur indirekt mit der Erteilung der „Genehmigung“ an die Rundfunkgesellschaften im Zusammenhang gestanden ist. Um so mehr läßt er sich jedoch an der Regelung für die Rundfunkprogrammgestaltung ablesen, welche in der Form von Auflagen in der Sendekonzession selbst verankert war. Denn hier, in einer förmlichen Regelung, hat der Tatbestand offen zutage treten müssen. So kennzeichnete denn auch die Sendekonzession ein deutlicher Mischcharakter von formell technisch-fernmelderechtlichen, materiell indes kulturell-rechtlichen Normen. Einmal nämlich sind in all denjenigen ihrer Bestimmungen, die technische, organisatorische und finanzielle Angelegenheiten der Rundfunktechnik zum Gegenstand hatten, zugleich Vorschriften eingefügt gewesen, die weder im unmittelbaren Sachzusammenhang mit der Rundfunkausstrahlung standen noch von ausschließlich funkttechnischen Überlegungen diktiert waren. Zum andern und vor allem aber haben außerdem noch gesonderte Vorschriften bestanden, die ausschließlich die Programmüberwachung betrafen und dabei, indem sie auf die der Sendekonzession als Beilage beigefügten sog. Richtlinien für die Programmgestaltung sowie auf die „Bestimmungen über die Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte“ verwiesen, erst recht nicht mehr vom allein funkttechnischen Wesen einer fernmelderechtlichen Konzession haben gedeckt sein können.

aaa) Die Sendekonzession: Die „Genehmigung zur Benützung von Funksendeanlagen der Deutschen Reichspost für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks“¹³

hat insgesamt elf Artikel enthalten. Vornehmlich funktechnischen Inhalts waren davon die Art. 1 und 4 sowie ergänzend dazu die Art. 5, 6, 7 und 9. So hatte nach Art. 1 die Reichspost den Rundfunkgesellschaften jeweils „eine Funkseudeanlage zur Verfügung“ zu stellen, wobei sich die Post vorbehielt, die Sendezeiten festzulegen. Und im Zusammenhang damit bestimmte Art. 4 Abs. 1, daß diese Funkanlagen von der Post „auf ihre Kosten“ errichtet wurden, während nach Art. 4 Abs. 2 den Rundfunkgesellschaften auferlegt war, den Bau der „technischen Anlagen für die Steuerung der Seudeanlagen, insbesondere die Einrichtung für die Besprechung und Verstärkung“ vorzunehmen, d. h. die nicht funktechnischen, sondern studio-technischen Geräte und Vorrichtungen selbst zu errichten und instand zu halten. Die drei Vorschriften haben also die organisatorische Zweiteilung im Rundfunkwesen festgehalten, die strenge Trennung zwischen dem einerseits allein die Rundfunkverbreitung vornehmenden Funkbetrieb in den Händen der DRP und dem andererseits rein publizistischen, der Rundfunkveranstaltung gewidmeten Programm- betrieb in Gestalt der Rundfunkgesellschaften, weshalb diese Feststellung, da sie einen als selbstverständlich geltenden Tatbestand beschrieb, überflüssig erscheinen könnte. Wenn sie dennoch erfolgt ist, so ist das wohl nur zu verstehen¹⁴ im Hinblick auf Art. 5 und 6. Beide Vorschriften statuierten nämlich für die Rundfunkgesellschaften die Pflicht, daß sie – ungeachtet der organisatorischen Zweiteilung – den gesamten Rundfunkbetrieb zu finanzieren hatten. So sollten sie nicht nur für den Betrieb ihrer eigenen Studioanlagen sowie für die Produktion der Sendungen aufkommen, sondern außerdem der Post auch alle Kosten erstatten, welche jene bei der Errichtung und Instandhaltung der funktechnischen Nachrichtenbeförderungsanlagen hatte.

Weiterhin legte Art. 7 der Sendekonzession den (Sende-)„Bereich der Sendegesellschaft“ fest, und zwar ist er mit „etwa 200 km“ fixiert worden. Dabei behielt sich auch hier die Reichspost vor, den Sendebereich nach eigenem Belieben jeweils zu verändern. Und schließlich, als eine weitere Vorschrift in dieser vornehmlich technisch-organisatorische Fragen behandelnden Paragraphenfolge bestimmte Art. 9, daß die Reichspost jede Gewährleistung für eine „gute und richtige Übermittlung“ der Rundfunkprogramme ausschließe.

Die vorstehenden Bestimmungen haben den Regelungssachverhalt Funktechnik – der grundsätzlich allein der Gegenstand einer fernmelderechtlichen Genehmigung hätte sein dürfen – bereits weit ausgedehnt, z. B. mit dem Vorbehalt der DRP, daß sie die Sendezeiten festlegen könne. Auch mit jener Bestimmung, wonach die Post die Sendebereiche jederzeit ändern konnte, ist indirekt schon zugleich eine Regelung für die Rundfunkveranstaltung getroffen gewesen. Den entscheidenden Schritt weiter in Richtung einer inhaltlich nicht mehr vom Fernmelderecht gedeckten, nämlich die Rundfunkveranstaltung betreffenden, kulturell-rechtlichen Regelung hat dann vor allem der folgende Absatz des Art. 4 der Sendekonzession dargestellt¹⁵. Denn nachdem Abs. 1 und 2 des Art. 4 ausdrücklich bestätigten, daß von einer strengen Zweiteilung des Rundfunkwesens auszugehen war und insbesondere, daß die Programmgesellschaften ausschließlich die Rundfunkveranstaltung verzu-

nehmen hatten, während die Post ausschließlich die Rundfunkverbreitung betreuen sollte, bestimmte nun Abs. 3 der gleichen Vorschrift, der „Betrieb der Seudeanlage“ werde gleichwohl von der DRP und von den Programmunternehmen „gemeinsam“ vorgenommen¹⁶. D. h. hier ist – und zwar sogar unter erneuter Bestätigung der Aufgabenteilung – davon ausgegangen worden, die Rundfunkgesellschaften seien am funktechnischen Betrieb des Rundfunks mitbeteiligt, durch sie erfolge ein „Mitbetrieb“ an der Rundfunkverbreitung. Der vermeintliche Widerspruch, den man hierin gegenüber dem gerade zuvor Festgehaltenem und nun sogar noch einmal Bestätigten sehen könnte, ist dabei alles andere denn ein versehentlicher gewesen. Er hat vielmehr gerade den „springenden Punkt“ der Sendekonzession überhaupt gebildet, und zwar gleich in zweifacher Hinsicht.

Dieser Art. 4 Abs. 3 mußte nämlich einmal unter fernmelderechlichem Blickwinkel höchst problematisch erscheinen. Denn mag es zwar denkbar sein¹⁷, daß hier lediglich umschrieben werden sollte, in welcher Weise Sendegesellschaft und Reichspost zusammen arbeiten wollten, so ist indes aus den gleichzeitigen Äußerungen der DRP sowie aus den Stellungnahmen der Postjuristen¹⁸ hervorgegangen, daß mit dem Begriff „Betrieb einer Seudeanlage“ nichts anders als das fernmelderechtliche „Betreiben einer Funkanlage“ im Sinne von § 3 Abs. 2 TG (bzw. von § 1 FunkVO und später von § 2 Abs. 1 FAG) gemeint war. Nur dann, wenn man dies annahm, hat sich überhaupt begründen lassen, daß die Rundfunkgesellschaften kraft Gesetzes einer Sendekonzession bedurften. Diese Annahme jedoch entbehrte jeder tatsächlichen Substanz. Ihr widersprach die Wirklichkeit im Rundfunkwesen. Denn bekanntlich hat ja nur die Reichspost über den funktechnischen Apparat des Rundfunks verfügt, während die Rundfunkgesellschaften sich dieses Apparats lediglich bedient haben. Sie, die Programmunternehmen hatten mit der Funktechnik nichts zu tun. Sie betrieben selbst in keinerlei Weise eine Funkanlage, welche hochfrequente elektrische Wellen ausstrahlt, das tat vielmehr allein die Post. Damit aber haben die Rundfunkgesellschaften den Tatbestand des § 3 Abs. 2 TG gar nicht erfüllt. D. h. die Voraussetzungen für jene „Verleihungspflicht“, wie sie das TG enthielt und der sie unterliegen sollten, sind überhaupt nicht gegeben gewesen, sondern, im Gegenteil, gerade erst durch Art. 4 Abs. 3 der Sendekonzession geschaffen worden. Diese Vorschrift fingierte den Tatbestand eines „gemeinsamen“ funktechnischen Betriebs durch DRP und Programmunternehmen, behauptete einen „Mitbetrieb“ der Rundfunkgesellschaften, der tatsächlich nicht bestand, und schuf damit erst die Voraussetzungen für eine Anwendbarkeit der fernmelderechtlichen Gesetze. M. a. W. die höchst gewichtige ebenso wie problematische Rolle des Art. 4 Abs. 3 hat darin bestanden, daß hiermit erst diejenige Konzessionspflicht begründet worden ist, von welcher man tatsächlich schon zuvor ausgegangen war. Anders gesagt, die Sendekonzession hat selber erst die Rechtsgrundlage geschaffen, auf der sie beruhte.

Die Bedeutung des Art. 4 Abs. 3 muß zum andern darin gesehen werden, daß die Vorschrift die Verbindung von der technisch-fernmelderechtlichen zur kulturell-rechtlichen Regelung hergestellt hat. Indem sie zugleich die Aufgabe der Rundfunk-

gesellschaften beschrieb, nämlich „für die Besprechung mit den nach Art. 2 zu verbreitenden Nachrichten zu sorgen“, stellte die Vorschrift das Bindeglied zu denjenigen Bestimmungen der Sendekonzession dar, welche allein die Rundfunkveranstaltung betrafen und dabei vor allem wiederum die Rechtsgrundlage zum Erlaß der so gewichtigen Bedingungen für die Programmgestaltung bildeten.

Die beiden diesbezüglich zu nennenden Vorschriften sind der Art. 2 und der Art. 3. Art. 2 verfügte, daß die „Beschaffung der Darbietungen Sache der Gesellschaft“ sein sollte, wobei unter „Rundfunkdarbietungen“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 „Vorführungen musikalischer, wissenschaftlicher, literarischer und bildlicher Art sowie Vorträge und Nachrichten“ zu verstehen waren. Hier ist also die Aufgabe der Programmunternehmen konkretisiert und gleichzeitig eine Art Legaldefinition für die Rundfunkveranstaltung vorgenommen worden. Die Vorschrift beinhaltete andererseits aber auch die Grundlage für die Grundsätze, denen die Rundfunkprogrammgestaltung verpflichtet wurde. Der „Nachrichten- und Vortragsdienst“ ist hier nämlich der Einhaltung der „beiliegenden Richtlinien“ unterworfen worden, welche sogleich noch gesondert zu beleuchten sind.

Der folgende Art. 3 brachte dann die Regelung, wonach für die Rundfunkprogrammgestaltung zwei Überwachungsgremien bestehen sollten. So sah Abs. 1 des Art. 3 die Einsetzung eines Ausschusses „zur Überwachung des Nachrichten- und Vortragsdienstes der Gesellschaft in politischer Beziehung . . . und zur Entscheidung über alle mit der Programmgestaltung zusammenhängenden politischen Fragen“ vor. Die gleiche Vorschrift umriß auch dessen Aufgabe und Zusammensetzung. So sollte der Ausschuß „in der Regel aus drei Mitgliedern“ bestehen, von denen eines vom Reich zu bestimmen war, die beiden andern von der zuständigen Landesregierung. Das für „die Programmgestaltung verantwortliche Vorstandsmitglied“, also der Intendant, konnte nur mit Genehmigung des Überwachungsausschusses angestellt werden, wobei der Ausschuß außerdem das Recht hatte, jederzeit „die Abberufung dieser Persönlichkeit zu verfügen“, sofern sie sich einen Verstoß gegen die Richtlinien zuschulden kommen ließ oder die Anweisungen des Ausschusses nicht befolgte. Und schließlich war bestimmt, daß die Mitglieder des Überwachungsausschusses in den Aufsichtsrat der jeweiligen Rundfunkgesellschaft zu wählen waren. Regelte diese Vorschrift also die Funktion des politischen Rundfunk-Aufsichtsanschusses, so der Abs. 2 des gleichen Art. 3 die Aufgabe und Zusammensetzung des Kulturbeirats. Dieses Gremium war eingesetzt „zur Mitwirkung an der Gestaltung des Programms hinsichtlich der Darbietungen auf dem Gebiet von Kunst, Wissenschaft und Volksbildung“. Seine Mitglieder waren „nach Anhörung der Gesellschaft von der zuständigen Landesregierung oder der von ihr benannten Stelle im Benehmen mit dem Reichsministerium des Innern (zu) berufen“. Und endlich verwies der Abs. 3 des Art. 3 auf die der Sendekonzession anliegenden sog. „Bestimmungen“ für Überwachungsausschuß und Kulturbeirat, Vorschriften, in denen Verfahren und Befugnisse der beiden Gremien niedergelegt waren. Ebenso wie die „Richtlinien“ sind also auf diese Weise auch die Geschäftsordnungen der Rundfunk-Aufsichtsorgane unmittelbarer Bestandteil der Sendekonzession geworden.

bbb) Die „Richtlinien“: Von einer Darstellung dieser Ausschuß-Geschäftsordnungen kann hier abgesehen werden¹⁹. Die „Richtlinien für den Nachrichten- und Vortragsdienst der Sendegesellschaften“²⁰, wie sie in Art. 2 der Urkunde verankert, aber gesondert gefaßt waren, haben neun Bestimmungen enthalten, von denen vor allem die erste größte Bedeutung hatte. Die beiden ersten Sätze der Richtlinien lauteten nämlich: „Der Rundfunk dient keiner Partei. Sein gesamter Nachrichten- und Vortragsdienst ist daher streng überparteilich zu gestalten.“ Hier ist also das Prinzip der Rundfunkneutralität als Prinzip der Überparteilichkeit festgelegt worden. Praktisch hat gerade dieser Grundsatz bedeutet, daß die Rundfunkberichterstattung keine eigenständige Funktion im politischen Meinungsbildungsprozeß hat ausüben können, zumal die Überwachungsregelung zu einer effektiven Zensur geführt hat²¹.

Die weiteren acht Punkte der „Richtlinien“ hatten die Aufgaben und Funktionen der DRADAG zum Gegenstand²². Diese Vorschriften verankerten das schon bisher geübte Verfahren, wonach „eine vom Reich bestimmte Nachrichtenstelle“²³ die „zu verbreitenden Nachrichten“ zu beschaffen und den Rundfunkgesellschaften zuzuleiten hatte. Nur die von dieser zentralen Nachrichtenstelle vermittelten Nachrichten – mit Ausnahme von Sport-, Wetter-, Wirtschafts- und Lokalmeldungen (Ziffer 6) – durften von den Programmunternehmen ausgesandt werden, wobei diesen allerdings das Recht zustand, die Nachrichten auszuwählen und zu kürzen (Ziff. 4). Unentgeltlich sowie „unverzüglich, ungekürzt und unverändert“ haben dagegen die sog. Auflagennachrichten der DRADAG oder der Landesregierungen gesendet werden müssen (Ziff. 3). Dabei hat es sich bei den „Auflagennachrichten“ um Meldungen und Mitteilungen gehandelt, welche die Regierungen wegen ihrer besonderen Bedeutung verbreitet wissen wollten, entweder weil sie im – amtlichen – öffentlichen Interesse lagen²⁴ oder weil sie der Durchsetzung der Regierungspolitik dienen sollten²⁵. Auch hiermit also ist mit Hilfe der Sendegenehmigung gewährleistet gewesen, daß in der Rundfunkberichterstattung den von den Regierungen für erforderlich gehaltenen Nachrichten genügend Raum gegeben war.

Nach der Neuregelung des Rundfunkwesens hat somit auch das Organisationsystem für die Programmgestaltung eine vielgliedrige Ordnung gezeigt: Ihre wichtigsten Faktoren waren die DRADAG, die politischen Überwachungsausschüsse und die Kulturbeiräte; hinzu kamen freilich noch die faktischen Kontrollmöglichkeiten, wie sie die RRG gewährte oder wie sie auch durch die Bestimmungen über die Wahl, Aufgabe und Programmverantwortung des Intendanten gegeben waren.

c) Die Rundfunkordnung von 1926

Diese Ordnung für die Programmgestaltung hat sich von der eben beschriebenen organisatorisch-wirtschaftlichen vor allem durch die verschiedene Teilhabe, welche Reich und Länder jeweils darin hatten, unterschieden. Während jene organisatorisch-wirtschaftliche Rundfunkaufgliederung dominierend nur auf das Reich ausgerichtet war – kristallisiert in der RRG –, sind in dem Überwachungssystem für die Programmgestaltung Reich und Länder im wesentlichen gleichrangig an der Rundfunkverwaltung beteiligt gewesen. D. h. zeigte der nun bestehende organisatorische

Aufbau des Rundfunks in Deutschland vornehmlich die Herrschaft des Reiches (in der Gestalt der DRP), so spiegelte die Verwaltungsordnung für die Aufsicht über die Programmgestaltung weitgehend die Gemeinsamkeit wider, zu der das Reich (in der Gestalt des RMI) und die Länder in dem langwierigen Kompetenzstreit gefunden hatten.

Zusammen genommen, haben damit beide Ordnungen eine für den Rundfunk in Deutschland sehr gewichtige Entscheidung verkörpert: Indem sie ein ebenso engmaschiges wie undurchlässiges Aufsichtssystem repräsentierten, ist darin nämlich unmittelbar zum Ausdruck gekommen, daß Rundfunkveranstaltung und Programmgestaltung nun endgültig staatliche Angelegenheiten waren. Mag auch die Rundfunkaufsicht „überorganisiert“ gewesen sein, wie häufig kritisiert²⁶ und auch schon früher von den Ländern befürchtet²⁷ worden ist, klar ist doch gewesen, daß sich der Rundfunk nun als Teil der staatlichen Verwaltung erwies. Dieses vielgliedrige Organisationssystem hat dem Staat die Verfügungsmacht über jeden Teil der Rundfunkveranstaltung und -programmgestaltung verschafft, hat ihm ein ganzes Bündel von Kontrollmöglichkeiten über den gesamten Programmbetrieb des Rundfunks gegeben, hat ihm Aufsichtsbefugnisse verschafft, die sich de facto als staatliche Fachaufsicht erachteten. D. h. die Rundfunkregelung von 1926 hat für den Rundfunk endgültig eine staatliche Verwaltung begründet²⁸.

Dem steht nicht entgegen, daß die Rundfunkgesellschaften privatrechtlich organisiert waren und außerdem Private an den Unternehmen beteiligt blieben. Denn beides hat nicht darüber hinwegtäuschen können, daß angesichts der Aktienmehrheit von Reich und Ländern sowie in Anbetracht der – öffentlich-rechtlichen – Regelung für die Programmgestaltung des Rundfunks in Deutschland keine echte Eigenständigkeit bestanden hat.

Die Neuregelung des Rundfunkwesens von 1926 zeigte sonach als wesentliches Merkmal das Entstehen eines Staatsrundfunks. Damit verknüpft war, daß der Rundfunk zugleich die Züge eines Regierungsorgans annahm²⁹. Die Regelung, wonach die Mitglieder der Überwachungsausschüsse von den Regierungen des Reiches und der Länder ernannt wurden, ebenso wie die Existenz der DRADAG als zentrale Nachrichtenstelle, welche sich in der direkten Verfügungsmacht der Reichsregierung befand, haben bedeutet, daß der Rundfunk in Deutschland nun unter Zensur stehen sollte.

4. Rundfunkordnung 1932

Daß die Verwaltung des Rundfunks zur staatlichen Verwaltung deklariert worden ist und daß die Rundfunkprogrammgestaltung nun weitgehend in die Abhängigkeit der staatlichen Exekutive geraten ist, diese beiden wohl zentralen Punkte der Neuregelung von 1926 haben nur die Zwischenstationen in einer Bewegung gebildet, welche die gesamte Weimarer Rundfunkgeschichte durchgezogen hat, und an deren Ende dann – 1933 – der Rundfunk mehr oder weniger bruchlos zum

bloßen Machtinstrument des totalitären Staates übergehen, ja sich ganz organisch zum „gleichgeschalteten Einheitsrundfunk“ in den Händen der nationalsozialistischen Führer umwandeln können, ohne daß es dazu noch irgendeiner gravierenden Neuordnung des Rundfunkwesens oder tiefgreifender Regelungen bedurft hätte.

Seit etwa 1928 hat immer mehr die These an Boden gewonnen, welche die sog. Rundfunkeinheit zum Ziele hatte¹. Gemeint war damit, den Rundfunk in eine geschlossene und einheitliche staatliche Organisation zu verwandeln, die vornehmlich der Reichsregierung als Publikationsmittel zur Verfügung stehen sollte². Vordringliche Aufgabe müsse es sein, so der dahinterstehende Gedanke, den Gesamtstaat des Deutschen Reiches – und zwar als Zentralstaat! – nach innen ebenso wie gegenüber dem Ausland wirksam zu repräsentieren. Die These war also darauf gerichtet, die Rundfunkorganisation forciert zu zentralisieren und zu verstaatlichen sowie die Programmgestaltung stärker noch als bisher in den Einflußbereich der Reichsregierung zu bringen. So einschneidend und weitreichend sich auch die Maßnahmen von 1926 erachtet haben, so ist nämlich eine „Rundfunkeinheit“ in diesem Sinne noch nicht verwirklicht gewesen. Denn noch immer waren ja Private an den Programmunternehmen beteiligt, und nach wie vor wies der Rundfunk eine deutlich dezentrale Grundstruktur auf. Überdies besaß auch die Programmgestaltung noch eine gewisse Unabhängigkeit und Eigenständigkeit, war doch den Rundfunkgesellschaften trotz aller Einflußnahme und Kontrolle von Seiten der staatlichen Behörden noch ein kleiner Spielraum für eine Eigengestaltung der Sendungen geblieben bzw. bestand doch jedenfalls noch keine solche einheitliche Programmausrichtung, wie sie bei einem Rundfunk als Propagandainstrument der Reichsregierung selbstverständlich sein mußte. Dabei hat die These von der „Rundfunkeinheit“ bei der Reichsregierung, aber auch bei den Ländern, wohl vor allem deshalb zunehmend Resonanz finden können, weil sie sich förmlich einfügte in all diejenigen gesellschaftlichen Strömungen, die die letzten Jahre der Weimarer Republik in besonderer Weise beherrscht haben. Denn die Jahre von 1928 bis 1932 waren einmal von einem ständig anwachsendem Nationalismus gekennzeichnet; die Idee von der „Rundfunkeinheit“ hat aber wesentlich gerade in nationalistischem Gedankengut gegründet. Und zum andern trat in diesen Jahren eine allgemeine Politisierung der gesamten gesellschaftlichen Diskussion ein, eine rapide Zunahme politisch-ideologischer Auseinandersetzungen und Spannungen, die sich übrigens auch in einer starken Politisierung der Rundfunkprogrammgestaltung niederschlug³; die Idee von der „Rundfunkeinheit“ hat aber gerade aus politischen Überlegungen resultiert. Ihr ist die Erkenntnis von der großen politischen Bedeutung des Rundfunks zugrundegelegt.

Indem der Rundfunk nun also mehr und mehr in den Sog einer nationalistischen Strömung sowie einer allgemeinen Politisierungswelle⁴ geriet, hat nun auch eine neuerliche Diskussion über das Wie der Rundfunkordnung eingesetzt. Vor allem im RMI wurde die Forderung laut, es sei eine weitere Neuregelung des programmlichen Rundfunkwesens in Richtung auf eine „Rundfunkeinheit“ notwendig. Und indem sich das RMI mit seiner Forderung Gehör zu verschaffen wußte,

hat die Auseinandersetzung um die Rundfunkausgestaltung, wie sie 1925 erfolgt war, eine Neuauflage erlebt. Denn wie damals waren an der Anfang 1930 einsetzenden Diskussion neben dem RMI die Reichspost und die Länder beteiligt. Neu war lediglich, daß nun zumindest möglich erschien, außerdem werde sich auch der Reichstag in die Debatte einschalten. Der Rundfunk war zwischenzeitlich nämlich zum Gegenstand langer und heftiger Reichstagsdebatten geworden⁵, d. h. in das parlamentarisch-parteilpolitische Kräftespiel geraten, aus welchem man ihn von seiten der Reichsregierung jahrelang ja so bewußt herauszuhalten versucht hatte⁶.

a) Debatte über eine Rundfunkreform

aa) *Der Reichstag*: Freilich, so sehr es auf der Hand gelegen hat, daß sich der Reichstag jetzt, da die Erkenntnis von der politischen Bedeutung des Rundfunks Allgemeingut geworden war, selbst aktiv in die Diskussion über die organisatorische und rechtliche Ausgestaltung dieses Kommunikationsmittels einschaltete, so wenig ist es tatsächlich der Fall gewesen. D. h. hatte sich die Teilhabe der gesetzgebenden Versammlung an der Ausgestaltung des Rundfunks schon bisher allein in der Kenntnisnahme der 1926 getroffenen Regelung erschöpft⁷, so änderte sich auch in der Folgezeit wenig an diesem ihrem Abseitsstehen bei der Schaffung der Rundfunkordnung, und zwar trotz der Tatsache, daß man nun ausgiebig von jener Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, über den Rundfunk zu sprechen, wie sie sich namentlich im Rahmen der Haushaltsberatungen über das Rundfunkgebührenaufkommen bot⁸. Denn – überspitzt gesagt – die Rundfunkangelegenheiten waren für den Reichstag stets nicht mehr als ein Objekt, an dem die Parteien ihre gegensätzlichen ideologischen Standpunkte haben demonstrieren und ausfechten können. Anders gesagt, die Verschärfung der innenpolitischen Atmosphäre, wie sie gegen Ende der Weimarer Republik eingetreten ist und sich in den Beratungen des Reichsparlaments nachdrücklich niederschlug, hat nur dazu geführt, daß die Rundfunkfragen den Anlaß dafür bildeten, die ganze „Palette“ der im Reichstag vertretenen parteipolitischen Farben und Anschauungen aufleuchten zu lassen, während sie dagegen nicht etwa zur Folge hatte, daß das Parlament – das oberste Willensbildungsorgan des Volkes, für welches der Rundfunk ja bestimmt sein sollte⁹! – den Versuch unternahm, die Grundsätze für die Rundfunkprogrammgestaltung selber zu bestimmen oder gar selbst die Ausgestaltung des Rundfunks in die Hand zu nehmen. Es kann deshalb auch „nicht mehr als ein Diskussionsbeitrag“ bezeichnet werden, wenn im Juni 1930 ein Abgeordneter die Forderung nach einem Rundfunkgesetz erhoben hat^{9a}.

Wenn gleichwohl auf die Rundfunkerörterungen dieses Plenums etwas näher einzugehen ist, so deshalb, weil hier einige Gedanken geäußert wurden, die sich aus historischem Blickwinkel und ebenso hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung des Rundfunkwesens als nicht wenig bedeutsam erachten. So ist die eben genannte Forderung, ein Reichsrundfunkgesetz zu erlassen, ein Hinweis darauf, daß die Funkrechtsgesetzgebung als nicht ausreichende oder doch wenigstens als nicht ausschließliche gesetzliche Grundlage für den Rundfunkprogrammbetrieb angesehen worden

ist. Das gilt zumal deshalb, weil die Forderung vom RMI aufgegriffen worden ist, ohne daß freilich dessen Versuch, eine reichsrechtliche Rundfunkgesetzgebung in die Wege zu leiten, erfolgreich war¹⁰. Festzuhalten ist andererseits, daß in den Reichstagsdebatten zugleich unverkennbar zum Ausdruck gekommen ist, den Rundfunk als Reichsrundfunk zu errichten.

Aus den Reihen des Parlaments sind weiter auch bemerkenswerte Anregungen für eine Neuregelung der politischen Programmgestaltungsgrundsätze gekommen, nämlich den Neutralitätsgrundsatz neu zu definieren bzw. seine Handhabe zu verändern. Denn die politischen Sendungen des Rundfunks haben trotz des vermeintlichen Gebots, parteipolitische Abstinenz zu bewahren, eine einseitige Orientierung, d. h. eine Ausrichtung auf die Politik der Regierungen gezeigt¹¹. Mehr oder weniger verdeckt spiegelten sich in ihnen nur diejenigen Anschauungen und Meinungen wider, die regierungsnah oder doch wenigstens den Regierungsparteien opportun waren. Darin hat also offensichtlich ein Verstoß gegen das Prinzip der Überparteilichkeit des Rundfunks gelegen, weshalb die Handhabe dieser Regelung naturgemäß vor allem für die Parteien, die jeweils in der Opposition zur Reichsregierung gestanden haben, der Gegenstand heftiger im Reichstag vorgetragener Kritik war¹². Diese Parteien verlangten, im Rundfunk in gleicher Weise zu Gehör zu kommen und ihre Meinungen ebenso repräsentiert zu sehen, wie das bei den Regierungsparteien der Fall war. Die Forderung lief aber nicht nur auf eine Neuinterpretation des Grundsatzes von der Überparteilichkeit des Rundfunks hinaus, sondern zum Teil ging sie erheblich weiter. So haben sich in diesem Zusammenhang die Kommunisten¹³ dafür eingesetzt, es müsse das Recht aller Staatsbürger verankert werden, mit ihrer politischen Meinung im Rundfunk vertreten zu sein. Von seiten der Kommunisten ist überdies auch verlangt worden, den Parteien eigene (selbstverantwortliche) Äußerungsmöglichkeiten im Rundfunk einzuräumen¹⁴. Man darf wohl in letzterem die erste Geltendmachung eines Rechts der Parteien auf Rundfunksendezeit erblicken, wie es heute anerkannt ist, jedenfalls für die Zeit von Bundes- und Landtagswahlkämpfen¹⁵.

Doch bei all diesen im Reichstag geäußerten Gedanken hinsichtlich einer Rundfunkneuordnung handelte es sich nur um Anregungen. Denn wie schon gesagt, der Reichstag hat solche Ideen nur diskutiert, nicht sie sich zum Anlaß für ein eigenes gesetzgeberisches Handeln genommen. Alle diese Vorschläge, Forderungen, Gedanken waren nur Teil ausführlicher Rundfunkerörterungen, deren Tenor eine kritisch-ablehnende Stellungnahme des Reichsparlaments zur bestehenden Rundfunkordnung hat erkennen lassen. Sie haben indessen nicht dazu geführt, daß der Reichstag diese Rundfunkordnung grundsätzlich in Frage stellte. Die gesetzgebende Versammlung hat über den Rundfunk lediglich debattiert, ohne auch nur ansatzweise den Versuch zu machen, die Ausgestaltung des Rundfunkwesens selber in die Hand zu nehmen¹⁶.

Mit einem Reichsrundfunkgesetz hätte die Rundfunkveranstaltung auf die überfällige, seit langem als fehlend erkannte notwendige gesetzliche Grundlage gestellt werden können, damit deren Organisationsform eine bindende Rechtsordnung er-

hielt und „nicht von jeder Regierung beliebig angetastet werden“ konnte¹⁷. Und zugleich hätte die Legislative hiermit – und zwar als Kontrollorgan der Exekutive – eine Mitwirkung an der Überwachung des (Regierungs-)Rundfunks statuieren können, damit dessen Programmgestaltung nicht ausschließlich der Einflußnahme der Reichsregierung ausgesetzt war. So aber hat sich allein zwischen Reichsregierung und Länderregierungen entscheiden müssen, wie die zukünftige Rundfunkordnung beschaffen sein sollte.

bb) Einigung RMI/DRP: Die Diskussion zwischen Reich und Ländern über eine Rundfunkneuordnung hat konkret 1931 eingesetzt. Dabei haben sich die Geschehnisse von 1925 auch insofern wiederholt, als wiederum von seiten des Reiches die Initiative zu einer Neugestaltung des Rundfunkwesens ausgegangen ist und außerdem wiederum zuerst die beiden auf seiten des Reiches miteinander konkurrierenden Ressortministerien RMI/DRP untereinander ins reine gekommen sind, bevor sie dann gemeinsam gegen die Länder antraten.

Die Idee der „Rundfunkeinheit“ hat vor allem das RMI aufgegriffen und propagiert. Von hier ging die Initiative für eine Rundfunkreform aus, wobei die Reformpläne erneut mit dem Namen des bereits früher erwähnten Ministerialrats Scholz verbunden waren. D. h. von ihm stammt der Plan für die „Neuorganisation des Rundfunks“¹⁸, mit dem das RMI im Frühjahr 1931 an die Reichspost herangetreten ist, und der das Ziel hatte, den Rundfunk verstärkt zu zentralisieren, zu verstaatlichen und als ein betont politisches Sprachrohr der Reichsregierung auszubauen. Scholz war es auch, der für die Reformpläne seines Ministeriums den ideologischen Unterbau geliefert hat: im Zeichen der „nationalen Konzentration“¹⁹ müsse der Einfluß der Reichspost und der Länder zugunsten des RMI zurückgedrängt werden, um „den Rundfunk mehr als bisher den Zwecken der Propagierung der Reichspolitik dienstbar zu machen“²⁰. Es gelte den Rundfunk zu einem Nachrichtenorgan umzugestalten, das im Dienste der Staatspolitik der Reichsregierung stehe, um sicherzustellen, daß er voll seine „hohe Aufgabe“ erfüllen könne, „Träger und Mittler deutscher Kultur und deutschen Geistes zu sein“, „deutsches Denken und Fühlen, deutsches Wesen, deutsches Können“ zu demonstrieren und im Volk zu vertiefen²¹.

Konkret hieß das, das RMI schlug vor²², unter weitgehender Beibehaltung der bisherigen Rundfunkorganisationsformen (Sendekonzession von 1926, RRG, Überwachungsausschüsse) vor allem das System für die politische Aufsicht über den Rundfunk zu verändern. So sollten – um, wie es hieß, der Tatsache Rechnung zu tragen, daß „das Schwergewicht im Rundfunk nicht in seiner Technik, sondern in den Darbietungen liegt“ – neben dem Rundfunkkommissar des Reichspostministers noch zwei weitere Staatskommissare für den Rundfunk eingesetzt werden, und zwar als „Rundfunkkommissare des Reichsinnenministers“. Als ihre Funktion war angegeben, „der Reichsregierung als Verbindungsorgan zur tatkräftigen Vertretung der Reichspolitik im Programm des Rundfunks“ zu dienen. Weiter war vorgesehen, den Programmrat „behördlicher Einflußnahme“ zu unterstellen sowie vor

allem die Nachrichtengesellschaft DRADAG aufzulösen und statt dessen bei der RRG eine unter Leitung des RMI stehende Abteilung zu errichten, welche ihre Aufgaben übernehmen sollte. Und außerdem forderte das RMI, die Rundfunkgesellschaften in die öffentliche Hand überzuführen; dies, weil es „schwer vertretbar“ erscheine, an deren „nicht unbeträchtlichen Überschüssen auch Privataktionäre teilnehmen zu lassen“²³.

Der Widerspruch der Reichspost gegen diese Vorschläge ist wiederum von Bredow vorgetragen worden, der sich dabei in scharfe Gegnerschaft zu Scholz begab. Bredows Hauptanliegen war nach wie vor, den Rundfunk aus dem parteipolitischen Geschehen herauszuhalten²⁴. Obgleich auch er zwischenzeitlich in die allgemeine Politisierungswelle eingeschwenkt war, hat er noch immer danach gestrebt, den Rundfunk nicht zum Zankapfel der Parteien, ihn nicht zur Austragungsstätte der innerpolitischen Kämpfe oder gar zum bloßen Propagandainstrument für die Regierungsparteien werden zu lassen. Das drückte sich darin aus, daß er die Grenze zwischen „staatspolitischen“ und „parteipolitischen“ Sendungen aufrecht zu erhalten suchte²⁵. Und wie schon früher lautete dabei sein Rezept, die Reichspost müsse die Rolle des behördlichen Protektors des Rundfunks beibehalten, ja diese Rolle sei sogar noch zu verstärken. Solcher Vorschlag ist nun freilich um eine neue, sehr bemerkenswerte Variante bereichert gewesen: Bredow entwarf nämlich einen eigenen (Gegen-)Plan für eine Rundfunkreform. Dessen Inhalt war, die Rundfunkgesellschaften in Selbstverwaltungskörper umzuwandeln, genau gesagt, ihnen den Charakter von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu verleihen²⁶. Mittels eines solchen Rechtsstatus für die Programmunternehmen hätte sich nämlich der Einfluß des RMI auf die Programmgestaltung durch genau abgegrenzte Satzungs Vorschriften beschränken lassen können.

In diesem Plan, der ganz in der Linie der Absichten gelegen ist, die Bredow stets hinsichtlich der politischen Rolle des Rundfunks gehegt hat, darf man wohl – so wenig auch seine Einzelheiten heute mehr genau feststellbar sind²⁷ – eine Art Vorläufer für jenes Konzept erblicken, das der heutigen Rundfunkordnung der Bundesrepublik zugrunde liegt²⁸. Die Ähnlichkeit zu diesem bestand jedenfalls nicht lediglich darin, die Rundfunkveranstaltung in Form von Körperschaften des öffentlichen Rechts zu organisieren, sondern in dem Grundziel, das Bredow damit verfolgt hat, nämlich der Programmgestaltung – zum Teil wenigstens – Unabhängigkeit von der politischen Einflußnahme der staatlichen Exekutive zu verschaffen. Denn gerade dieser Gedanke ist ja Anlaß dafür gewesen, nach 1945 – und zwar entsprechend dem Vorbild des britischen Rundfunks (BBC) – für den neuen deutschen Rundfunk eine Organisationsform zu finden, welche einerseits für ihn eine staatliche Verwaltung ermöglicht, andererseits aber die Rundfunkfreiheit des Art. 5 GG garantiert. Bredows Reformprojekt darf also als erster Entwurf jener Idee angesprochen werden, die der gegenwärtigen Rundfunkordnung zugrunde liegt, auch wenn ihm der entscheidende Zug gefehlt hat, der der heutigen Konzeption des Rundfunks anhaftet, die „Repräsentanz aller gesellschaftlich relevanten Kräfte“²⁹ in den Selbstverwaltungsorganen der Rundfunkunternehmen.

Daß Bredow mit seinem Plan scheitern mußte, ist freilich klar gewesen. Denn eine solche Idee, dem Rundfunk über den Rechtsstatus von öffentlich-rechtlichen Körperschaften Unabhängigkeit von der – speziell politischen – Fachaufsicht des Staates zu verschaffen, ist in Anbetracht der Politisierungswelle und einer Bewegung, die sich der „nationalen Konzentration“ verschrieben hatte, kaum denkbar, geschweige denn realisierbar gewesen. Bredow stand mit dem Widerstand, den er dem RMI-Vorhaben entgegenzusetzen versuchte, auf verlorenem Posten³⁰, zumal die Reichsregierung entschlossen gewesen ist, den Rundfunk mit allen Mitteln zu einem Instrument umzugestalten, das voll für ihre politische Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stand. Das galt verstärkt, als die Regierung Papen 1932 daran ging, die Rundfunkpläne von Scholz notfalls auf dem Verordnungswege durchzusetzen, um den Rundfunk als Parlamentsersatz zu benutzen. Der interne Ressortkampf zwischen RMI und DRP hat sich also einmal mehr auf der politischen Ebene entschieden. Hatte Bredow einst über Haentzschel die Oberhand behalten können, weil in beiden Behörden Minister die Führung übernahmen, die seinen politischen und auch speziell parteipolitischen Anschauungen nahestanden, so wiederholte sich nun dieses Geschehnis. Scholz konnte seinen scharfen Widersacher Bredow überspielen, weil jetzt er im „richtigen“ politischen Fahrwasser stand und weil nun er jenen parteipolitischen Rückhalt von oben erhielt, der seinem Kontrahenten fehlte³¹.

cc) *Einigung mit den Ländern:* Nachdem RMI und DRP miteinander ins reine gekommen waren, sind die Scholz'schen Pläne ins Stadium der Verwirklichung getreten. Im Sommer 1932 wurden damit die Länder konfrontiert. Auch wenn sich nun die früheren Ereignisse, wie sie den Reich-Länderkonflikt im Jahre 1925 kennzeichneten, insofern wiederholten, als wiederum Art. 67 WRV die Grundlage für die Reichsratberatungen bildete und wiederum die Öffentlichkeit von dem geplanten Vorhaben nicht in Kenntnis gesetzt wurde, ist es dabei jedoch nicht mehr zu einer derart heftigen und tiefgehenden Auseinandersetzung gekommen, wie es in den Rundfunkgesprächen von 1925 der Fall gewesen war. Denn angesichts der Entschlossenheit, mit der die Reichsregierung bestrebt war, den Rundfunk in ihren Griff zu bekommen, sind die Länder nun nicht mehr gewillt gewesen, ernsthaften Widerstand gegen die Reformpläne des RMI zu leisten. Sie wiederholten zwar ihre Rechtsauffassung, daß das Reich für die Verwaltung des programmlichen Rundfunkwesens nicht zuständig sei. Bei der geplanten Rundfunkreform handle es sich um die verfassungsmäßigen Rechte der Länder³², weshalb sie sich nachdrücklich gegen die Behauptung verwahren mußten, der Rundfunk sei ausschließlich Sache des Reiches³³. Es fiel in diesen Verhandlungen auch das Wort von einem „Diktat der Reichsregierung“, dem sie, die Länder, sich auf keinen Fall zu beugen bereit wären³⁴. Aber alles in allem, die Länder haben keinen Willen gezeigt, sich entschieden zur Wehr zu setzen. Ein erneutes Aufrollen der Debatte über die Frage, wem nach der Verfassung die Zuständigkeit für die Rundfunkverwaltung zustehe, unterblieb. Beide Seiten bekräftigten lediglich ihre früheren Rechtsstandpunkte³⁵. Die Länder griffen dabei auch jenen Gesichtspunkt nicht auf, daß zwischenzeitlich mehr als

deutlich geworden war, daß man den Rundfunk in erster Linie nicht als technischen Funkdienst, sondern als publizistisch-kulturelle Einrichtung ansehen mußte, für deren Errichtung und Ausgestaltung das Funkhoheitsrecht grundsätzlich nicht anwendbar war. Auf diesen Gesichtspunkt hatte nicht zuletzt die oben genannte Formulierung in dem Scholz'schen Reformentwurf hingewiesen, die Zentralisierung des Rundfunkprogrammbetriebs zugunsten des RMI habe deshalb zu erfolgen, weil es der Tatsache Rechnung zu tragen gelte, daß „das Schwergewicht im Rundfunk nicht in seiner Technik, sondern in den Darbietungen liegt“³⁶.

Die Gründe für die weit stärker noch als schon 1925 vorhandene Kompromißbereitschaft der Länder sind einmal mehr politisch-taktische gewesen. Sie waren es diesmal in sogar noch stärkerem Maße, indem der Gesichtspunkt, das Reich sitze am „längeren Hebel“, noch größere Gültigkeit besessen hat. Denn zwischenzeitlich war es technisch möglich geworden, Großsender zu bauen. Außerdem bestand nun noch weit mehr als früher die Gefahr, daß sich der Reichstag einschaltete und womöglich eine gesetzliche Regelung schuf, die den Rundfunk vollständig zum Reichsrundfunk machte. Eine gewisse Rolle mag auch gespielt haben, daß die Länderregierungen zum Teil die ideologischen Neigungen teilten, aufgrund deren Scholz die Rundfunkreform betrieb. Und ein weiteres noch: die Länder haben nur wenige Positionen in Händen gehalten, die sie verteidigen konnten. Es zeigte sich nämlich, daß sie das hier zur Neuorganisation in Aussicht genommene Rundfunkterrain weitgehend schon 1925 preisgegeben hatten, indem sie sich damals mit der bloßen „Mitwirkung“ an der Rundfunkaufsicht begnügt hatten. Da sie ihren Rechtsstandpunkt nicht durchfechten wollten, mußten sie also in dem mit psychologischen und Machtmitteln geführten Kampf erneut unterliegen. D. h. die Länder haben sich darauf beschränkt, dafür Sorge zu tragen, daß die dezentrale Struktur des Rundfunks formell und – durch das Beibehalten ihrer Beteiligungen an den politischen Überwachungsausschüssen und kulturellen Beiräten – in gewisser Hinsicht auch inhaltlich fortbestehen blieb. Überdies setzten sie durch, daß die Pläne des RMI in einigen Detailpunkten abgeändert und in ihrer zentralistischen Tendenz so abgeschwächt wurden, daß die Länder-Aufsichtsbefugnisse nicht vollständig in ihrer praktischen Wirksamkeit ausgehöhlt wurden³⁷. Im übrigen aber haben sich die Länder mit dem Vorhaben des Reiches abgefunden. Mit der Neuordnung von 1932 sollte somit der Rundfunk nicht nur verstaatlicht, sondern auch weitgehend zentralisiert werden sowie unter die Direktive³⁸ der Reichsregierung gelangen.

b) *Die Neuregelung*

Den Schlüssel für die Neuordnung des programmbetrieblichen Rundfunkwesens, wie sie im Sommer 1932 eingeleitet worden und im November desselben Jahres zum Abschluß gelangt ist, hat noch immer die „Genehmigung zur Benutzung einer Funksehdianlage der Deutschen Reichspost“ gebildet, die 1926 den Rundfunkgesellschaften erteilt worden ist. D. h. sie stellte wiederum den „Aufhänger“ dar für die Veränderung der Organisationsverhältnisse des Rundfunks sowie für den Neu-

erlaß von Bestimmungen über die Grundsätze der Programmgestaltung. Denn Scholz' Reformpläne sind zwar grundsätzlich erheblich weiter gegangen, indem darin eine völlige Neustrukturierung des Rundfunks in Aussicht genommen war. Aber zum einen hat man im RMI den Zeitpunkt für die Verwirklichung eines solchen Vorhabens noch nicht für gekommen gehalten; das Vorhaben sollte bis zur „Reichsreform“ zurückgestellt bleiben¹. Zum andern ist einer solchen Neuordnung als Hindernis entgegengestanden, daß die 1926 erteilten Sendekonzessionen frühestens zum 31. Dezember 1937 kündbar waren (Art. 11 Abs. 1 ders.); ein Hindernis freilich, das andererseits nicht so unüberwindbar erschienen ist, um nicht gleichwohl den Inhalt dieser Konzession hinsichtlich der Programmgestaltungsgrundsätze wesentlich zu verändern.

aa) Die „Leitsätze“: Die Regelung, aufgrund deren die gesamten Organisations- und weitgehend auch die Aufsichtsverhältnisse des Rundfunks neu gestaltet wurden, haben die von der Reichsregierung erlassenen „Leitsätze für die Neuregelung des Rundfunks“ vom 27. 7. 1932 gebildet². Dabei wies deren Ziffer 1 die Richtung, in der die Neuregelung erfolgen sollte. Danach nämlich waren „a) die Organisation des Rundfunks zu vereinfachen und übersichtlicher zu gestalten“ sowie „b) die noch in Privathand befindlichen Geschäftsanteile der Rundfunkgesellschaften in die öffentliche Hand (Reich und Länder) zu überführen und damit ihre alleinige Verwaltung des Rundfunks zu sichern“. Lediglich der dritte Punkt c) der gleichen Ziffer, mit dem Inhalt, daß die „Selbständigkeit der örtlichen Rundfunkgesellschaften (Dezentralisierung der Programmgestaltung)“ erhalten und der Rundfunk „von parteipolitischen Darbietungen (Entpolitisierung des Rundfunks)“ freigehalten werden sollte, ist mehr Programmsatz geblieben als nach dem objektiven Gehalt seiner Worte verwirklicht worden. Denn „Dezentralisierung der Programmgestaltung“, darunter hätte man wohl grundsätzlich mehr verstehen müssen als hier tatsächlich darunter verstanden worden ist. Und was die Formel von der „Entpolitisierung“ betrifft, so hätte sie wohl eher bedeuten müssen, den Rundfunk dem Einfluß der Regierungen und der Regierungsparteien zu entziehen als ihn gerade zu deren Sprachrohr zu machen, wie es de facto nun der Fall sein sollte.

Im einzelnen sind folgende Maßnahmen getroffen worden: Einmal hat man die Kapitalverhältnisse im Rundfunk neu gruppiert. So haben in den regionalen Rundfunkgesellschaften, welche in GmbHs umgestaltet wurden, die Privataktionäre ausscheiden müssen; 49 v. H. der Gesellschaftsanteile übernahmen nun die jeweiligen Länder, 51 v. H. davon erhielt das Reich (Ziff. 6). Entsprechend änderten sich die Kapitalverhältnisse bei der RRG, indem auch hier 49 v. H. des Gesellschaftskapitals den Ländern, 51 v. H. dem Reich eingeräumt wurden (Ziff. 2). Ist die RRG schon damit offensichtlich zur zentralen „Dachgesellschaft“ des gesamten Rundfunks gemacht worden, so zeigte solches Ergebnis zum andern – die zweite Maßnahme – die Neufassung von deren Aufgabenkreis. Der Aufgabenkatalog der RRG bestimmte nun (Ziff. 3), daß die Gesellschaft alle Rechte und Pflichten wahrzunehmen hatte, welche auf dem „gesamte(n) Rundfunkgebiet“ hinsichtlich „Organisation,

Wirtschaft, Technik der Verstärker und Senderäume, Rundfunkbeziehungen zum Ausland, grundsätzliche Programmfragen, Nachrichtendienst, Programmaustausch“ bestanden. Dabei gehörte nun auch der zentrale politische Nachrichtendienst und der Programmaustausch zum Tätigkeitsbereich der RRG, weil die DRADAG aufgelöst wurde (Ziff. 9) und weil statt des bisherigen Programmrates, der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkintendanten, bei der RRG ein Programmbeirat errichtet wurde (Ziff. 5 b), dessen Mitglieder direkt vom RMI zu erneuern waren.

Eine der wichtigsten Maßnahmen, die die „Leitsätze“ weiter enthielten, war die Schaffung eines zweiten Rundfunkkommissars. D. h. neben dem fortbestehenden Reichsrundfunkkommissar des RPM ist ein Reichsrundfunkkommissar des RMI eingesetzt worden (Ziff. 4)³, der zwar ebenfalls der RRG übergeordnet war, nun aber den gesamten Komplex der Programmgestaltung allein zu überwachen hatte⁴. Er hat also die „Verbindungsstelle“ zwischen Rundfunk und Reichsregierung dargestellt, den verlängerten Arm des RMI zur Programmkontrolle der Rundfunkgesellschaften. Das System, mit dem die Reichsregierung bzw. das RMI auf die Programmgestaltung jedes Sendeunternehmens unmittelbar einwirken konnte, hat überdies eine weitere Maßnahme perfekt gemacht, nämlich die Einsetzung von sog. staatlichen Rundfunkkommissaren für jede der regionalen Rundfunkgesellschaften (Ziff. 6a). D. h. den einzelnen Programmbetrieben ist jeweils „ein von dem zuständigen Land im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern zu ernennender Staatskommissar“ beigegeben worden, der den Weisungen des RMI unterlag. Er hatte die Aufgabe⁵ zusammen mit einem von Regierungsvertretern der Länder zu bildenden Ausschuß (Ziff. 6a) die politische Überwachung vorzunehmen, welche bisher die nun aufgelösten Überwachungsausschüsse (Ziff. 7) durchgeführt hatten. Zusätzlich zu den Staatskommissaren und den neuen politischen Überwachungsausschüssen ist des weiteren bei jeder Rundfunkgesellschaft noch ein Programmbeirat gebildet worden (Ziff. 6b), dessen Mitglieder wiederum zwar von den Ländern, aber ebenfalls nur „im Benehmen“ mit dem RMI zu ernennen waren. Ihm sollte es obliegen⁶, die Programmauswahl, d. h. die Zusammenstellung der Sendungen, vorzunehmen. Und schließlich war bestimmt, daß die kulturellen Beiträge entsprechend den neugebildeten politischen Überwachungsausschüssen umzuwandeln waren (Ziff. 7) und daß der sog. Deutschlandsender⁷ als unmittelbar der RRG unterstellter „Reichssender“ errichtet werden sollte (Ziff. 8), wohingegen den Ländern das Recht vorbehalten blieb (Ziff. 10), weiterhin Aufslagennachrichten über die jeweiligen Rundfunkunternehmen in ihrem Sendebezirk zu verbreiten.

Angesichts dieser Bestimmungen wird offensichtlich, daß die „Leitsätze“ von 1932 wohl keine Vereinfachung der Rundfunkorganisation sowie des staatlichen Aufsichtsystems bewirkt haben, wie es in ihnen eingangs hieß. Sie verkörperten dagegen eine weitgehende Verwirklichung der These von der „Rundfunkeinheit“. Denn die Programmunternehmen haben zwar ihre privatrechtliche Organisationsform beibehalten, doch sie waren nun endgültig verstaatlicht, sie bildeten nun voll und ganz einen Teil der staatlichen Verwaltung⁸. Die dezentrale Struktur des Rundfunkprogrammwesens ist zwar erhalten geblieben, sie war nun jedoch in erheb-

lichem Maß abgeschwächt, ihres wesentlichen Sinns beraubt, weil von nun an vor allem das Reich „die absolute Macht über das Rundfunkprogramm“ ausgeübt hat – mittels der Überwachungsausschüsse, über die ihm unterstehenden Rundfunkkommissare, über die RRG sowie über die der RRG angegliederten zentralen Nachrichtenstellen und die Programmbeiräte. Die Reichsregierung besaß „alle Möglichkeiten, den Rundfunk als Staatsinstrument zu benutzen, so oft und so intensiv es gewünscht wurde“⁹. Und was schließlich die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Rundfunkprogrammgestaltung anbelangt, so sollte sie nach den „Leitsätzen“ zwar ausdrücklich gewahrt bleiben¹⁰, doch diese Garantie war nun nurmehr Formel und bloße Fiktion, eine Garantieerklärung ohne Gehalt oder bindende Verpflichtung. Denn die „relative Unabhängigkeit der Programmgestaltung des Rundfunks“, wie sie bisher noch zu konstatieren war, ist nun, wie Bausch sagt¹¹, „unter der glühenden Machtsonne der Kommissare und der Gremien ausschließlich staatlicher Observanz dahingeschmolzen“. D. h. die Programmgestaltung ist von nun an in totaler Abhängigkeit unter der umfassenden Kontrolle ebenso wie unter der leitenden Einflußnahme der Regierungen gestanden, wobei es aus dem Blickwinkel des Rundfunks nicht mehr als eine Nuance bedeutet hat, ob er dabei mehr von der Regierung des Reiches oder mehr von den Regierungen der Länder als Sprachrohr benutzt wurde.

bb) Die „Richtlinien“: Wes Geistes Kind diese Rundfunkreform war, haben mehr noch und unverhüllter als die „Leitsätze“ die neugeschaffenen Grundsätze für die Rundfunkprogrammgestaltung demonstriert, die in der Form der „Richtlinien für den Rundfunk“ am 18. 11. 1932 erlassen worden sind¹². Das ideologische Klima der Rundfunkneuregelung von 1932 hat sich in diesen „Richtlinien“ unverkennbar widerspiegelt, wenn es darin hieß: „Der deutsche Rundfunk dient dem deutschen Volke“. Er habe „an der Lebensaufgabe des deutschen Volkes“ mitzuarbeiten, weshalb er „die Hörer nicht nur als Einzelmenschen“ ansprechen müsse, „sondern auch als Glieder dieser natürlichen Ordnungen des Volkes (wie) Heimat und Familie, Beruf und Staat“. Daneben müsse der Rundfunk „christliche Gesinnung und Gesittung und die Achtung vor der ehrlichen Überzeugung Andersdenkender“ wahren; „was das Christentum entwürdigt und Sitte und Kultur des deutschen Volkes gefährdet“, dürfe nicht gesendet werden. Der Rundfunk habe eine „nationale“ Pflicht zu erfüllen. So müsse er den „Reichsgedanken“ pflegen; Anteil nehmen an der „großen Aufgabe, die Deutschen zum Staatsvolk zu bilden“; Achtung lehren vor den „verehrungswürdigen, aus der Vergangenheit des deutschen Volkes und des Deutschen Reiches überlieferten Kräften“; sich der Pflege des „Gemeinsamen und Ganzen der Lebensgemeinschaft des deutschen Volkes“ annehmen, wobei „das reiche Eigenleben der deutschen Stämme und Landschaften“ zu berücksichtigen sei.

Aus diesen, wie es hieß, „allgemeinen Zielsetzungen“ ergaben sich dann die folgenden „Grundsätze“ für die Programmgestaltung. So sollten die künstlerischen und musikalischen, belehrenden und unterhaltenden Sendungen „das Innenleben deutscher Menschen“ bereichern, „die Zusammengehörigkeit aller Deutschen be-

wußt machen“ und eine Verbindung zum „Leben in Staat und Volk“ herstellen, wobei die Sendungen „volkserzieherisch“, „volkstümlich“ und von „gesunder Sinnenfreude“ beherrscht sein mußten, dagegen „das Gemeine und Verdorbene“ sowie solche Darbietungen zu vermeiden hatten, die „im Kreis der Familie als anstößig empfunden werden“ konnten. Die politischen Sendungen andererseits sollten als Voraussetzung für die „verantwortliche Teilnahme an der Politik das Wissen um unsere große und besondere Geschichte“ vermitteln und ebenso das „Gefühl für deutsche Ehre stärken“, wobei „aus der Fülle der Spannungen in unserem Volke das Große und Einigende deutlich zu machen“ sowie „das Wohl des Ganzen“ zu wahren war. Und schließlich lauteten die beiden letzten gewichtigeren Sätze dieser „Grundsätze“: „Der Rundfunk dient keiner Partei“. Und „Werbung von Parteien und Bekämpfung von Parteien sind nicht zugelassen“.

Die „Richtlinien“, diese „Mischung aus nationalem Manifest und behördlicher Dienstvorschrift“¹³, bedürfen wohl wenig der Erläuterung. Ihr Wortlaut spricht vielmehr für sich. Besonders festzuhalten ist nur, daß der Rundfunk damit offensichtlich ein politisches Publikationsorgan in den Händen der Reichsregierung geworden ist, weil die dehnbaren Formulierungen der Richtlinien in der Hand der Staatskommissare beliebig interpretierbar waren, womit der Rundfunk voll und ganz für die Verbreitung sowohl der „staatspolitischen“ als auch der „parteilichen“ Anschauungen der Reichsregierung Einsatz finden konnte. Dem stand nicht der Grundsatz der Überparteilichkeit entgegen, jedenfalls nicht in der Weise, wie er ausgelegt und gehandhabt worden ist. In der Praxis bedeutete er nämlich lediglich, daß „offizielle“ Erklärungen der Parteien und Rundfunkübertragungen aus dem Reichstag nicht zugelassen wurden, und ebenso, daß alle politischen Meinungen und Anschauungen derjenigen Parteien, die nicht an den Regierungen beteiligt waren, aus den Programmen ausgeschlossen sein sollten¹⁴. Dem entsprach sehr genau die Vorschrift, welche den von den Kommunisten und wohl auch von der NSDAP¹⁵ geforderten Anspruch, allen Parteien Gelegenheit zur Äußerung im Rundfunk zu gewähren, ausdrücklich versagte.

Man sieht es den „Richtlinien“ förmlich an, daß sie das Ende der Weimarer Rundfunkgeschichte signalisiert haben. Sie haben den Schlußpunkt einer Entwicklung markiert, die den Rundfunk – seit 1928 – mehr und mehr in die innenpolitischen Auseinandersetzungen, in den Sog der „nationalen Konzentration“ und den der „Politisierung“ gezogen, und die dabei die „Rundfunkeinheit“ zum Ziel gehabt hat. Damit aber verkörperten die „Richtlinien“ zugleich auch den Beginn eines neuen Kapitels deutscher Rundfunkgeschichte. D. h. sie haben die unmittelbare Voraussetzung für jene Entwicklung gebildet, die nun alsbald einsetzte und den Rundfunk zum Machtinstrument des totalitären Staates werden ließ: Wie schon angedeutet, hat der Rundfunk nach dem 30. Januar 1933 mehr oder weniger harmonisch in den „Einheitsrundfunk“ des Dritten Reiches übergehen können, ohne daß es für die „Gleichschaltung“ noch einer besonderen Rundfunkregelung bedurft hätte. Dank der bereits 1932 vollzogenen Ausrichtung des Rundfunks im Sinne eines staatlichen Propagandainstruments ist es nun nicht mehr als ein kurzer Schritt gewesen, damit

das Goebbels-Ministerium die absolute Führungsgewalt über den Rundfunk in Deutschland erhalten konnte¹⁶.

c) Zusammenfassung: Der Weimarer Rundfunk

Betrachtet man den Verlauf der gesamten rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltungen, die das Weimarer Rundfunkwesen von 1925 bis einschließlich 1932 erfahren hat, so ist es wohl nicht als Zufall zu beurteilen, wenn im Dritten Reich nur wenige Umstrukturierungen genügt haben, um den Rundfunk zu dem nun vollständig jeder Selbständigkeit beraubten bloßen Propagandainstrument und zentralen „Führungsmittel“ des Nationalsozialismus zu machen. Denn gerade die Rundfunkregelung von 1932 hat einen solchen Übergang mehr als vorbereitet¹⁷. Ja, die Entwicklung, die die Rundfunkordnung bis zur Regelung im Jahre 1932 nahm, hat einen totalitären Einsatz des Rundfunks als gefügiges Machtinstrument in den Händen eines totalitären Staates beinahe konsequent in die Wege geleitet. So konsequent, daß man – überspitzt – sagen könnte, der Rundfunk sei 1933 ebenso „reif“ für den sog. Einheitsrundfunk gewesen, wie es die Weimarer Republik für die Diktatur war.

Die Beobachtung weist auf ein Charakteristikum der Weimarer Rundfunkgeschichte hin: Auf das Ineinandergreifen der Bewegungen, welche den Geschehensablauf im Weimarer Staat bestimmt haben und jenen, welche für die Entwicklung der Rundfunkordnung entscheidend gewesen sind. Das Band, das sich durch die Geschichte der ersten deutschen Republik gezogen und hingeführt hat zur Zentralgewalt der Reichsexekutive und zum Ende des Parlamentarismus, ist eng verknüpft gewesen mit jenem Band, das sich hinsichtlich all der rechtlichen und organisatorischen Regelungen verfolgen läßt, mit denen der Weimarer Rundfunk mehr und mehr verstaatlicht und zentralisiert und mit denen die Rundfunkprogrammgestaltung zunehmend der Unabhängigkeit beraubt worden ist. Die Bewegungen, die die Geschichte des Weimarer Staates bestimmt haben, haben jeweils unmittelbar Ausfluß gefunden in den Ausgestaltungen des Rundfunkwesens, zumal dieses – insbesondere aufgrund des Fehlens einer (kulturell-rechtlichen) Gesetzgebung! – innerhalb von neun Jahren nicht weniger als drei solcher grundlegenden Regelungen erfuhr. Der Rundfunk in Weimar, so wird man sagen dürfen, hat die Entwicklungen und Strömungen im Weimarer Staat nicht nur jeweils publizistisch registriert, sondern immer zugleich auch in seiner institutionellen Existenz erfahren.

Als die wichtigsten Merkmale der Weimarer Rundfunkordnung wird man unter rechtlichen Blickwinkel vor allem drei Punkte festzuhalten haben: Erstens, daß die eingangs aufgezeigten fünf Entscheidungen über die Organisation des Rundfunks bis zum Jahre 1933 fortgewirkt haben, ungeachtet ihrer später zum Teil erheblichen Abwandlungen und Abschwächungen. Dabei ist in erster Linie der Ausschluß Privater von einer rundfunklichen Betätigung zu nennen; die Entscheidung hat sich als eine endgültige erwiesen. Nicht weniger bemerkenswert erscheint, daß ebenso die Zweiteilung des Rundfunkwesens, wie sie mehr zufällig denn erstrebt entstanden ist, Bestandskraft erhalten und durch die Teilhabe der Länder an der Rundfunkverwaltung sogar noch verstärkte Ausprägung erfahren hat.

Zweitens ist das Fehlen einer kulturell-rechtlichen Rundfunkgesetzgebung festzuhalten. Der provisorische Charakter, der ihm diesbezüglich schon an seinem Beginn angehaftet hat, ist dem Rundfunk auch in den folgenden Jahren angehaftet geblieben, ist doch dem gewichtigen Fragenkomplex, ob Reich oder Ländern die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das programmliche Rundfunkwesen zustehe, bis zuletzt keine Klärung zuteil geworden. Hier hat sich zwar in besonderer Weise die Wirksamkeit von einmal getroffenen Entscheidungen, die „normative Kraft des Faktischen“, gezeigt, indem die Länder die vom Reich 1923 eingeleiteten Maßnahmen zur Rundfunkverwaltung nicht mehr grundsätzlich aufzuheben vermocht haben. Ungeachtet dessen ist die so grundlegende Frage nach dem Träger der Rundfunkorganisationsgewalt aber auch nicht etwa zugunsten des Reiches gültig beantwortet worden, sondern vielmehr stets ungeklärt und damit offen geblieben. Das Problem war durchgängig nur pragmatisch überbrückt, im übrigen jedoch bewußt offen gelassen, so daß bis zuletzt die Position des Reichs im programmlichen Rundfunkwesen als verfassungsrechtlich angreifbar und anfechtbar erschienen ist¹⁸.

Und drittens schließlich muß abermals festgehalten werden, daß in dem ganzen jahrelangen Geschehen der Rundfunkausgestaltungen weder auf seiten der Reichsregierung noch auf seiten der Länderregierungen¹⁹ erwogen oder gar geprüft worden ist, ob die programm aufsichtlichen Regelungen überhaupt mit der Verfassung zu vereinbaren waren, sich mit den in der WRV verankerten Grundrechten der Meinungsfreiheit und des Zensurverbots vereinbaren ließen²⁰. Diese für die Rundfunkordnung nicht weniger als das Kompetenzproblem grundlegende Frage nach der Rundfunkfreiheit findet sich in den gesamten Diskussionen über das Wie der Rundfunkorganisation nirgends reflektiert. Für kurze Zeit, in der Kontroverse zwischen Bredow und Haentzschel lediglich einmal angesprochen, doch auch hier nur am Rande und dabei nicht als eine gerade im Hinblick auf die Verfassung notwendig zu stellende Rechtsfrage, ist die Frage stets unberücksichtigt ebenso wie ungeprüft geblieben, und vielmehr sowohl vom Reich als auch von den Ländern wie selbstverständlich in der – die „bloß“ negativ-abwehrende Zensur sogar noch übertreffenden und damit – stärksten Form staatlicher Einwirkung beantwortet worden, die denkbar erscheint: die staatliche Exekutive hat sich des Rundfunks selber bemächtigt, sich selber zum Programmleiter gemacht, die Rundfunkprogrammgestaltung der eigenen, keinen Spielraum mehr lassenden Direktive unterworfen.

B. Das Weimarer Rundfunkrecht

Gegenstand der bisherigen Untersuchung waren die Regelungen des Rundfunkwesens in den Jahren von 1923 bis 1933. Die Untersuchung wendet sich nun dem „rechtlichen Unterbau“ der Weimarer Rundfunkordnung zu, d. h. ihren Rechtsgrundlagen, Rechtsformen und Rechtskonstruktionen, wobei im Mittelpunkt der Betrachtung naturgemäß vor allen Dingen jene Theorien und Meinungen stehen, die hierzu von der damaligen Rechtsprechung und Rechtsliteratur vertreten worden sind.

Die Errichtung des Rundfunks hat eine Vielzahl bisher unbekannter Rechtsfragen aufgeworfen. Das stete Grundproblem war dabei, daß Rechtsformen gefunden werden mußten, die den so völlig neuartigen Eigenschaften des Rundfunks als nicht nur technische Einrichtung, sondern als „Kulturinstrument“ und als Massenkommunikationsmittel gerecht zu werden vermochten. Denn haben sich die Juristen, was das Entwickeln passender Rechtsformen für die technisch-funktionalen Neuheiten des Rundfunks anbelangt, weitgehend auf die bereits für die früheren Telegraphen- und Funknachrichtendienste entwickelten Rechtskonstruktionen stützen können, so sind sie bei dem Versuch, der publizistisch-kulturellen Qualität des neuen Funknachrichtendienstes gerecht zu werden, mit Problemen konfrontiert worden, die so gut wie sämtliche der Rechtsvorstellungen herkömmlicher Art sprengten und in eine vorher unbekannte rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche Dimension vorstießen. Die Rechtswissenschaft ist, kurz gesagt, vor eine nicht wenig schwierige Aufgabe gestellt gewesen, wollte sie dem neuen Medium adäquate, gemäße Rechtsformen zukommen lassen. Verlangt war von ihr neben Verständnis für dessen Besonderheiten außerdem auch viel Phantasie und Einfallsreichtum. Darauf hat in gleicher Weise treffend wie amüsant bereits im Frühjahr 1924 ein Berliner Rechtslehrer¹ hingewiesen, als er in einer Glosse schrieb: „Nun ist wieder ein neuer Abschnitt in der Rechtsentwicklung zu verzeichnen: die Radioseuche ist in Deutschland eingebrochen . . . und die Rechtswissenschaft sieht sich Problemen von ungeahnter Vielgestaltigkeit und Schwierigkeit gegenüber (. . .). Es hilft nichts, meine Herren Kollegen, Sie werden lernen müssen, mit Detektor und Kondensator, mit der Audionröhre und mit dem Flemmingpatent zu jonglieren; denn der kleine Apparat, mit dem Sie Rundfunk . . . hören werden, wird sich als eine juristische Büchse der Pandora erweisen, der ungezählte ungelöste Fragen entflattern (. . .). Erst mit der Weiterbildung des Rundfunks, der sehr bald eine ungeahnte Bedeutung erlangen wird, nicht nur als Unterhaltungsinstrument, sondern vor allem als unentbehrlicher Verbreiter wirtschaftlicher und politischer Nachrichten, wird sich der ganze Komplex juristischer Fragen übersehen lassen, die sich aus diesem neuerschlossenen Rechtsge-

biet ergeben werden. Aber schließlich werden wir Juristen diese unbequemen Fragen nicht nur stellen, sondern leider auch beantworten müssen, und zwar, wenn möglich, richtig.“

Zur systematischen Erfassung aller den Rundfunk betreffenden Rechtsfragen hat sich damals sehr bald schon als eigenes Rechtsgebiet das sog. Rundfunkrecht herausgebildet. Darunter verstand man allgemein eine äußerst weitgespannte Rechtsmaterie, nämlich den Inbegriff all derjenigen Normen, die vom Rundfunk in irgendeiner Weise angesprochen werden². Mit „Rundfunkrecht“ ist also die Summe sämtlicher vom Rundfunk irgendwie betroffener Rechtsvorschriften gemeint gewesen, eine Rechtsmaterie, die alle Bestimmungen – fernmelderechtliche Vorschriften ebenso wie zivil-, urheber-, patent- und steuerrechtliche Normen – umfaßte, welche „im Hinblick auf die durch den (Rund-)³ Funk entstandenen Tatsächlichkeiten“⁴ überhaupt in Betracht kommen konnten⁵. Dabei ist der derart weiten Inhaltsbestimmung des Begriffs „Rundfunkrecht“ vermutlich das Bestreben zugrunde gelegen, die komplexen Erscheinungsformen des neuen Nachrichtenträgers als Gesamtheit zu begreifen, als einen einheitlichen rechtlich geordneten Lebenssachverhalt⁶. Man könnte sagen, beeindruckt von der Vielgestaltigkeit des Rundfunks, hat man seine dementsprechend mannigfaltigen rechtlichen Aspekte ungeachtet aller notwendigen Differenzierung miteinander zu koordinieren und in einer Rechtsmaterie zusammenfassen wollen. Damit hat letztere, da lediglich nach Zweckkriterien zusammengefaßt⁷, zwar keine „klar umrissene Materie der Rechtswissenschaft“⁸ darstellen können; es ist somit jedoch möglich gewesen, das Recht des Rundfunks als ein weitgehend geschlossenes und dabei eigenständiges Rechtsgebiet anzusehen⁹, für welches sich auch eine eigene Zeitschrift, das Archiv für Funkrecht¹⁰, einrichten ließ.

Was die vom Rundfunkrecht erfaßten Normen betrifft, so hat allerdings bekanntlich nur für den fernmelderechtlichen Teil des Weimarer Rundfunkwesens eine gesetzliche Regelung bestanden (TG, FunkVO und FAG), während in jenem Bereich des Rundfunkwesens, das den Programmbetrieb zum Gegenstand hatte, der Gesetzgeber eine „nicht geringe Zurückhaltung“ gezeigt hatte, wie bereits damals bemerkt worden ist¹¹. Ja, nicht nur diesbezüglich ist das in der Literatur zum Teil geforderte „Gesetz über Rundfunkdarbietungen“¹² nicht geschaffen worden, sondern der Gesetzgeber hat sich ebensowenig mit den in anderen Rechtsgebieten anstehenden rundfunkrechtlichen Fragen befaßt, obgleich sich in der Weimarer Rundfunkrechtsliteratur auch hierfür wiederholt ausgesprochen worden ist, so zum Beispiel im Hinblick auf die beim Rundfunkempfang aufgetretenen Rechtsprobleme eines Störerschutzes¹³ oder hinsichtlich einiger urheberrechtlicher Bestimmungen¹⁴. Die Beantwortung der vielfältigen neuen Rechtsfragen, die der Rundfunk aufwarf, ist infolgedessen in der Tat in besonderem Maße der Rechtswissenschaft überantwortet gewesen. Sie hatte die vielgestaltigen Erscheinungsformen, die dieser neuartige Funknachrichtendienst aufwies, rechtlich zu erfassen und einzuordnen, was zwangsläufig von um so größerer Bedeutung war, als häufig völliges Neuland betreten werden mußte, um die fehlende Gesetzgebung wettzumachen¹⁵.

Wirft man noch einen kurzen Blick auf die Weimarer Rundfunkrechtswissen-

schaft, so sind bezüglich der „Rundfunkjuristen“ vor allem vier Personen zu nennen. An erster Stelle Neugebauer, der Referent für Funkrecht im RPM¹⁶, der an maßgebender Stelle an der gesetzlichen Ausgestaltung des technisch-fernmelderechtlichen Rundfunkwesens mitgewirkt hat¹⁷ und von dem das „Standardwerk“ (Dencker) des damaligen Funk- und Rundfunkrechts stammt, das Buch „Fernmelderecht mit Rundfunkrecht“. Neugebauer hat außerdem die wichtigsten und wohl treffendsten Aufsätze über sämtliche den Rundfunk betreffende Rechtsfragen geschrieben. Seine Auffassungen haben die Auffassungen der Reichspost und damit generell die herrschende Meinung in der Rundfunkrechtsliteratur seiner Zeit verkörpert. Als die bedeutendste Persönlichkeit neben diesem „Meister des Rundfunkrechts“¹⁸ darf man den Leipziger Rechtsanwalt Hoffmann ansehen¹⁹. Namentlich auf dem Gebiet des Urheberrechts ein Autor von Rang, hat er sich häufig auch in grundlegender Weise zu Rundfunkrechtsfragen geäußert. Indem Hoffmann wesentlich die Gründung der Deutschen Gesellschaft für Funkrecht initiiert und sich außerdem als Mitherausgeber sowie Schriftleiter der Rundfunkrechtszeitschrift Archiv für Funkrecht betätigt hat, ist wohl hauptsächlich ihm das Verdienst zuzuschreiben, der neuen Materie „Rundfunkrecht“ gleichermaßen zur vollen Entwicklung wie zu einer festen Institutionalisierung verholfen zu haben. Von den Rundfunkjuristen sind weiter noch List²⁰ und Dencker²¹ zu erwähnen, zwei sehr gegensätzliche Erscheinungen. List, der später führende Rundfunkrechtstheoretiker im Dritten Reich, ist in zahlreichen Studien rundfunkrechtlichen Fragen nachgegangen. Wengleich er dabei häufig an die Stelle rechtlicher Argumentation lediglich Bekenntnisse völkisch-nationaler Gesinnung gesetzt hat, so hat er sich doch dadurch ausgezeichnet, daß er weit über die damals anstehenden Probleme hinaus rechtliche Untersuchungen über den Rundfunk angestellt hat, so etwa über das Verhältnis von Rundfunk und Öffentlichkeit²². Dencker^{22a} wiederum, von dem sich nur wenige, zudem meist kurzgefaßte Äußerungen finden, fällt dagegen durch seine modern anmutende Gedankengänge auf, wenn er etwa kritisch auf die – von Otto Mayers „Staat-Untertan“-Vorstellungen geprägte – Ausgestaltung der Weimarer Rundfunkordnung hinwies²³, wo nur die Reichspost Rechte besaß, während die Sendegesellschaften und Rundfunkteilnehmer lediglich als Gegenstand staatlicher Machtausübung angesehen wurden.

Die Rechtswissenschaft an den Universitäten hat demgegenüber – im Unterschied zu heute²⁴ – an der rundfunkrechtlichen Diskussion so gut wie gar nicht teilgenommen. Zwar sind von 1924 bis 1932 nicht weniger als 28 dem Recht des Rundfunks gewidmete Dissertationen angefertigt worden, doch handelte es sich dabei, insgesamt gesehen, um durchweg wenig gewichtige Arbeiten. Überdies findet sich von keinem Hochschullehrer eine intensivere, ausgreifendere Untersuchung über die vom Rundfunk gestellten Rechtsfragen; nur jeweils einmal, und dann nur zu Detailproblemen, haben (Walter) Jellinek, Opet und Engländer, bedeutende Rechtslehrer der Zeit, in dieser Richtung Stellung genommen.

Die eigentliche „Pflege“ des Rundfunkrechts ist statt dessen von der Deutschen Studiengesellschaft für Funkrecht (gegr. 1925) vorgenommen worden. Diese Ver-

einigung hatte sich die „Untersuchung besonders wichtiger Fragenkomplexe der neuen Rechtsdisziplin durch Sammlung von Material“²⁵ zur Aufgabe gesetzt. Sie gab die „Bibliographie des Funkrechts“ heraus (seit 1927), eine Sammlung aller rundfunkrechtlichen Aufsätze und Bücher sowie sämtlicher deutscher und ausländischer Rundfunkzeitschriften, während sie daneben – in Zusammenarbeit mit der RRG – jedes Jahr ein Preisausschreiben veranstaltete^{25a}, bei dem zu einem Thema, das jeweils ein aktuelles Rechtsproblem des Rundfunks zum Gegenstand hatte, rechtswissenschaftliche Untersuchungen anzufertigen waren. Des weiteren hat sich die Gesellschaft – ebenfalls zusammen mit der RRG – als Herausgeber des Archiv für Funkrecht²⁶ betätigt, einer Zeitschrift, die als „das zentrale Organ“ (Dencker) des Weimarer Rundfunkrechts bezeichnet werden darf. Die Zeitschrift bildete die Plattform, auf der eine ständige Erörterung sämtlicher rechtlicher Probleme erfolgen konnte, welche im Zusammenhang mit dem Rundfunk aufgetreten sind. Hauptsächlich durch ihre Existenz haben die Zweifel, die sich grundsätzlich gegenüber der Erfassbarkeit des damals so weiten und komplexen „Rundfunkrechts“ erheben mögen, nicht zum Tragen zu kommen vermocht. D. h. dank des Archivs hat das Rundfunkrecht in Weimar tatsächlich als eigenes, weitgehend geschlossenes Rechtsgebiet begriffen werden können.

Das bedeutet allerdings nicht etwa, worauf bereits hier vorweg hinzuweisen ist, daß dem Rundfunk somit von seiten der Rechtswissenschaft jene systematisch-tiefgehende Analyse und Durchforschung zuteil geworden wäre, zu welcher großer Anlaß bestanden hätte angesichts eines Geschehens, wonach die Rechtsordnung des neuen Nachrichtenträgers dominierend unter politischen Interessensgesichtspunkten entstanden war und vor allem unter Ausklammern der sie betreffenden grundlegenden Rechtsfragen. Das Schwergewicht der rundfunkrechtlichen Betrachtungen und Erörterungen jener Jahre hat vielmehr augenscheinlich darauf gelegen²⁷, die durch den Rundfunk geschaffenen Tatsächlichkeiten²⁸ bloß rechtlich zu erfassen und einzuordnen. Und das hieß: die innerhalb der Postverwaltung bzw. zwischen der Reichsregierung und den Länderregierungen vereinbarten Rundfunkausgestaltungen mehr rechtlich zu untermauern, denn sie kritisch zu untersuchen und auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen²⁹.

1. Die Sendekonzession

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die gesamte Rechtsordnung für den Programmbetrieb des Rundfunks hat auf der fernmelderechtlichen „Genehmigung“¹ – im folgenden „Sendekonzession“ genannt² – basiert, der die Rundfunkgesellschaften nach der h. M. gemäß § 3 Abs. 2 TG bzw. (später) gemäß § 2 Abs. 1 FAG³ bedurften. Läßt man dabei vorerst die für diese Genehmigungspflicht im einzelnen gewählte rechtliche Konstruktion und deren Begründung außer Betracht und wendet man sich statt dessen zunächst nur den allgemeinen, speziell verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen der Rundfunkveranstaltung zu, so haben diese also allein aus der Funkhoheit des Reiches be-

standen sowie aus dem darin begründeten Funkhoheitsrecht, das ausschließlich der Reichspost das Recht vorbehielt, Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, während Dritten die Befugnis dazu nur von der Post eingeräumt werden konnte. Dabei ist das Funkhoheitsrecht⁴, wie geschildert⁵, von der h. M. bereits aus dem § 1 des Telegraphengesetzes von 1892⁶ hergeleitet worden, mit der Konsequenz, daß es (nach dieser Ansicht) mit § 1 FunkVO⁷ ebenso wie mit § 1 FAG⁸ dann nur in dem früheren Sinne bestätigt und allenfalls konkretisiert worden war⁹. Und daß der Rundfunk vom Funkhoheitsrecht erfaßt werde, ist, wie ebenfalls schon beschrieben, aus seiner durch die materiell-physikalischen Eigenschaften als Funk bedingten rechtlichen Zugehörigkeit zum Funkwesen abgeleitet worden. Da der Rundfunk infolge seines technischen Wesens im Rechtssinne „Funk“ ist, begriff man das „Rundfunkwesen“ als Unterart¹⁰ des in den Art. 6 Ziff. 7 und 88 Abs. 1 WRV¹¹ genannten „Telegraphenwesens“.

Diese Auffassung, wonach dem Reich die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für den Rundfunk als technischer Funkdienst zustehen sollte, ist, so völlig herrschend sie auch war, naturgemäß in der Literatur zum Teil jedoch in Zweifel gezogen worden. Mit einer ganzen Reihe von Erwägungen und Argumenten hat man dort die Zugehörigkeit des Rundfunks zum verfassungsrechtlichen Tatbestand des „Telegraphenwesens“ wenn nicht grundsätzlich bestritten, so doch jedenfalls für nicht eindeutig erklärt. Dabei haben die Gegenstimmen gegen die herrschende Lehre insofern beträchtliches Gewicht besessen, als auch der Reichsfinanzhof (in einem Gutachten über die Umsatzbesteuerung der Rundfunkgebühren¹²) zu erkennen gegeben hatte, daß er ähnliche Zweifel hegte und den Rundfunk – schon in seinem technischen Teil! – nicht von der fernmelderechtlichen Gesetzgebung des Reiches erfaßt sehen wollte. Kommt demnach der betreffenden Erörterung schon unter diesem Blickwinkel größere Bedeutung zu, so um so mehr im Hinblick darauf, daß in ihr noch zwei ganz andere rechtliche Aspekte hervorgetreten sind, die nicht weniger bedeutsam erscheinen: In dieser Erörterung ist nicht nur sehr klar die Substanz des technisch-fernmelderechtlichen Rundfunkwesens herausgearbeitet worden, sondern es finden sich hier zugleich auch intuitiv gerade jene Zweifel artikuliert¹³, die sich grundsätzlich gegenüber der vom Reich für das gesamte Rundfunkwesen beanspruchten Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit ergeben mußten und denen noch in breitem Umfang Aufmerksamkeit zu widmen sein wird.

aa) Die Funkhoheit: Den Ansatzpunkt dafür, die rechtliche Zugehörigkeit des Rundfunks zum verfassungsmäßigen „Telegraphenwesen“ überhaupt in Frage zu stellen, hat der Umstand gebildet, daß der Rundfunk in der Weimarer Verfassung nicht erwähnt gewesen ist, nicht hat erwähnt sein können. Ein übriges haben außerdem die nicht bis ins Letzte klaren Formulierungen der WRV getan; denn indem die Art. 6 Ziff. 7 und Art. 88 Abs. 1 neben dem „Post- und Telegraphenwesen“ gesondert noch das „Fernsprechwesen“ nannten (was keineswegs notwendig gewesen ist, da das Fernsprechwesen nach allgemeiner Überzeugung eine Unterart des Telegraphenwesens darstellte¹⁴), haben sich, dadurch veranlaßt, grundsätzlich auch

Spekulationen über die rechtliche Einordnung des Funkwesens anstellen lassen. Die Weimarer Verfassung selbst hat also in doppelter Hinsicht Gelegenheit geboten, die rechtliche Subsumtion des neuartigen technischen Funkdiensts Rundfunk unter den Begriff des „Telegraphenwesens“ für nicht eindeutig zu halten.

Von der Gelegenheit Gebrauch machend, ist nun diese Subsumtion, genau gesagt, mit dem Hinweis auf vor allem drei Merkmale des Rundfunks in Frage gestellt worden. Mit drei Argumenten, welche sämtlich auch noch heute in der Literatur angesprochen werden¹⁵.

aaa) Merkmal der Einseitigkeit: So ist gegen die h. M. einmal eingewandt worden¹⁶, der Rundfunk könne deshalb nicht zum Funk- bzw. Telegraphenwesen gerechnet werden, weil ihm die Eigenschaften eines Funkdiensts fehlten, welcher im wechselseitigen Verhältnis Nachrichten aussendet und empfängt („Korrespondenzfunk“). Bei ihm finde kein „Funkverkehr“ statt¹⁷. Tatsächlich zeichnet sich ja der Rundfunk dadurch aus, daß hier die Nachrichtenübermittlung nur in einer Richtung erfolgt, d. h. lediglich von der Sende- zur Empfangsstelle, nicht umgekehrt. Seine Empfangsanlagen sind nicht mehr zum Rückfunken eingerichtet, wie das noch bei den Telegraphen- und Funkdiensten der Jahrhundertwende der Fall war und auch noch für eine Vielzahl der späteren Postnachrichtendienste galt. Beim Rundfunk werden die Meldungen einseitig ausgestrahlt.

Dem diesbezüglichen Einwand der Literatur hat also eine durchaus zutreffende Beobachtung zugrunde gelegen, nämlich die Erkenntnis von einem sehr wesentlichen Merkmal des Rundfunks als technischer, funktechnischer Betrieb¹⁸. Indes, die verfassungsrechtlichen Schlüsse daraus gingen insofern gleichwohl fehl, als solch Tatbestand schon deshalb kein Ausklammern des Rundfunks aus der Materie des „Telegraphenwesens“¹⁹ zugelassen hat, weil er diesem durchaus vertraut war. Insbesondere Neugebauer hat das überzeugend darzulegen vermocht, indem er solcher Folgerung nachdrücklich entgegentrat. Zunächst darauf hinweisend, daß das Wort „Funkverkehr“ in keinem Gesetz aufzufinden war, machte er deutlich, daß der Rechtsbegriff „Funk“, wie im übrigen auch das Wort „Verkehr“²⁰, nicht auf die Bedeutung einer nur wechselseitigen Korrespondenz reduziert werden könne. Und in der Tat war – und ist noch heute – die Einseitigkeit der Nachrichtenübermittlung dem Funkwesen keineswegs fremd, ungeachtet dessen, daß sie gerade ein wesentliches Kennzeichen des Rundfunks verkörpert. Neugebauer konnte das wirkungsvoll belegen, indem er auf die Tatsachenverhältnisse im gesamten Post- und Telegraphenwesen hinwies²¹: So kennt etwa das Postwesen mit den Postwurfsendungen Verkehrsbeziehungen, bei denen keinerlei Erwiderung stattfindet²²; ein Beispiel für einseitige Verkehrsvorgänge im allgemeinen Telegraphenwesen andererseits findet sich in den – „mitteilenden“²³ – Fernschreibdiensten, bei welchen, wie z. B. bei den Nachrichtenagenturen, die Meldungen lediglich zugeleitet werden, ohne daß sie eine Beantwortung finden; im Fernsprechwesen gibt es die sog. Telefonsonderdienste, bei denen man die genaue Zeit, Nachrichten, Kinopläne und dergl. erfahren kann – und damals sogar Opern abhören konnte²⁴; und im Funkwesen selber schließlich

bestehen als nicht-wechselseitige Nachrichtendienste der „Funkfernverkehr mit Schiffen auf See“²⁵, der „Blindverkehr auf See, Zeitzeichen- und Wetterdienst“ sowie der „Börsendruckerdienst“²⁶, wie Neugebauer aufzählte.

Damit aber ist offensichtlich gewesen, daß das Merkmal der Einseitigkeit der Nachrichtenbeförderung kein Hindernis dafür darstellen konnte, den Rundfunk von der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Reiches erfaßt zu sehen²⁷. Als so richtig die betreffende Erkenntnis von einer wesentlichen Eigenschaft des Rechtsbegriffs „Rundfunk“ auch beurteilt werden muß²⁸, so wenig hat sich doch der verfassungsrechtliche Folgeschluß daraus aufrecht erhalten lassen.

bbb) „Postfremder Funkdienst“: Dem zweiten Einwand gegen die herrschende Lehre ist die Erkenntnis einer weiteren Eigenschaft des Rundfunks zugrunde gelegen: dieser zählt nicht zu den charakteristischen, insbesondere nicht zu den herkömmlichen Aufgaben der Post. Er ist ein im Grunde „postfremdes Geschäft“^{28a}.

Indes, auch diese Beobachtung vermochte keine tragfähige Begründung für die Behauptung^{28b} zu liefern, daß der Rundfunk nicht zur Rechtsmaterie des Funk- bzw. Telegraphenwesens gehören könne. Denn in gleicher Weise wie bei dem eben behandelten Argument stand auch hier der rechtlichen Folgerung aus einer durchaus richtigen Beobachtung²⁹ entgegen, daß solch ein Tatbestand seit langem schon der Sachmaterie des Funkwesens nicht fremd war und damit herkömmlich auch von der betreffenden Rechtsmaterie mitumfaßt wurde. So gab es eine Reihe von Funkdiensten wie zum Beispiel den Schiffsfunk, den Flug-, Polizei- und den Amateurfunk, bei welchen die Post ebenfalls nicht im typischen Sinne als Verkehrsanstalt tätig war. Und so gab es vor allem auch den Militärfunk, der bereits lange vor der Rundfunkeinführung entstanden war und der, obgleich überhaupt nicht von der Post betrieben; dennoch unstreitig zum „Telegraphenwesen“ im Sinne der Reichsverfassung rechnete³⁰. Der Funkrechtsdogmatik ist es denn auch nicht schwer gefallen, diesen Einwand zu widerlegen³¹. Sie hat die nicht-postgemäße Nutzung zu einem rechtlich unerheblichen Rundfunkmerkmal deklariert, als das es auch heute noch angesehen wird³².

ccc) Sendeinhalt: Gewichtiger war der dritte Einwand: daß nämlich die vom Rundfunk verbreiteten Sendeinhalte weniger allgemein „verkehrsfördernde“ Meldungen³³ als vielmehr Nachrichten vorwiegend kultureller, unterhaltender und bildender Natur sind. Genau gesagt, der Einwand beruhte auf dem Gedanken, die bislang bekannten Nachrichtenverkehrsmittel seien notwendige Einrichtungen für die gesellschaftliche Kommunikation, namentlich im Bereich des „Geschäftsverkehrs“, der Rundfunk hingegen erweise sich hauptsächlich nur als „Luxusmittel“ für Freizeit und Vergnügen³⁴. Während die von den übrigen, allgemeinen Funkdiensten verbreiteten Nachrichten sachlich-mitteiler Art seien, dienten jene des Rundfunks lediglich der Unterhaltung, bloß der „Annehmlichkeit“³⁵.

Diese Beobachtung hat auf eine sogar höchst gewichtige Eigenheit des Rundfunks hingewiesen: er zeichnet sich ja gerade dadurch aus, daß seinen Sendungen eine publizistisch-kulturelle Dimension zukommt. Wenn sie gleichwohl die verfassungs-

rechtliche Argumentation gegen die h. M. ebenfalls nicht hat stützen können, so deshalb, weil ihr im Rahmen der hier in Rede stehenden Diskussion keine Bedeutung beigemessen werden konnte, war sie in diesem Zusammenhang doch unerheblich. Denn hier bei der Bestimmung des Rundfunks allein in seiner Eigenschaft als technisch-physikalischer Funkdienst mußte ausschließlich maßgebend sein, ob der Rundfunk im technischen und damit auch im fernmelderechtlichen Sinne „Funk“ war oder nicht. Das aber war augenscheinlich der Fall. Gleich, ob sich seine Sendungen von den Meldungen der anderen Funknachrichtendienste inhaltlich wesentlich unterschieden oder nicht, sie wurden mittels elektromagnetischer Wellen in den Äther ausgestrahlt. Für seine rechtliche Qualifikation als „Funk“ (im Sinne einer unkörperlichen Übermittlung von Nachrichten, die an einem entfernten Ort reproduziert werden³⁶) hat dieses Merkmal also ebenfalls unbeachtlich bleiben müssen. Dafür ist allein wesentlich, daß Meldungen durch Erzeugen von Hochfrequenzschwingungen fernübermittelt werden, wobei „Meldung“ nicht inhaltlich verstanden werden kann, nicht in dem engeren Verständnis von Mitteilung, Information³⁷, sondern lediglich als der Inbegriff von „Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen“³⁸, also im Sinne von Signal.

ddd) RFH-Argumentation: Haben somit sämtliche drei Argumente, die in Rechtsliteratur und Judikatur gegen die Zugehörigkeit des Rundfunks zum Funk- bzw. Telegraphenwesen erhoben wurden, nicht durchzugreifen vermocht, so gilt das erst recht für einen weiteren Gesichtspunkt, den der Reichsfinanzhof ins Feld führte, um seine die h. M. ablehnende Auffassung zu stützen. Der Argumentation in dem RFH-Gutachten³⁹ ist nämlich außer der bereits behandelten Bemerkung über die Wechselseitigkeit und über den Inhalt der Rundfunk-Nachrichten in erster Linie eine objektiv unrichtige Vorstellung hinsichtlich des organisatorischen Sachverhalts im Weimarer Rundfunkwesen zugrunde gelegen⁴⁰, wenn davon ausgegangen wurde: „Die Aufgabe, die das Reich beim Rundfunk übernommen hat, . . . besteht nicht mehr in der Überbringung von Nachrichten für einen Auftraggeber. Das Reich gibt vielmehr selbst Mitteilungen heraus und sorgt für ihre Verbreitung.“ Zu recht hat dem nämlich entgegengehalten werden können⁴¹, daß es in Wirklichkeit ja die Rundfunkgesellschaften waren, die die Programme herstellten und zur Aussendung brachten, während die Reichspost nur die funkische Übermittlung der Sendungen vornahm^{41a}. Mag das Reich (in der Gestalt der DRP) die Rundfunkgesellschaften auch weitgehend beherrscht haben, rechtlich betrachtet waren es jedoch diese als selbständige, nicht mit der Reichspost identische Unternehmen, die die hier vom RFH behandelte „Aufgabe“ beim Rundfunkbetrieb erfüllten⁴².

Zieht man das Resumée aus der hier aufgezeichneten Diskussion, so ist an ihr besonders bemerkenswert, daß sie sehr klar die rechtlich relevanten Kennzeichen des technischen Funkdienstes Rundfunk hat hervortreten lassen, in erster Linie das gewichtige Merkmal der einseitigen Nachrichtenübermittlung. Die Zugehörigkeit des Rundfunks zur Rechtsmaterie des Funkwesens ist hier präzise bestimmt worden,

womit man wiederum die Begründung dafür zu liefern vermocht hat, daß das Reich die Organisationsgewalt für den Rundfunk als technische Einrichtung tatsächlich in Anspruch nehmen konnte.

Dabei hat man damals allerdings vor allem letzteres als gewichtigstes Ergebnis der Erörterung betrachtet, und zwar vielfach in dem Glauben, es sei damit nun auch jenes „eigentliche Problem“ der Rundfunkorganisation gelöst, das den rechts-historischen Betrachter bei der Erforschung des Weimarer Rundfunkrechts in besonderer Weise interessiert, das Problem der kulturell-rechtlichen Rundfunkhoheit. Dieses Problem ist indes mit der Klärung der Rechtsstellung des Rundfunks in seiner Eigenschaft als technischer Funknachrichtendienst weder geklärt noch gar schlüssig gelöst gewesen. Mag nun auch unbestreitbar gewesen sein, daß der Rundfunk unter die Funkhoheit fiel, keineswegs jedoch war damit auch jene in den (Geheim-)Verhandlungen zwischen Reich und Ländern als streitig hervorgetretene Frage beantwortet, ob dem Reich (wie es das ja stets behauptet hat), die Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Rundfunkwesen zustand und ob ihm dabei auch die Zuständigkeit für die Einrichtung einer programmbetrieblichen Rundfunkverwaltung eingeräumt war.

bb) Problem der Rundfunkhoheit: Untersucht man, welches die Betrachtungen der damaligen Rundfunkrechtsliteratur zu dieser – 30 Jahre später (im Fernsehstreit) dann erneut, und nun besonders heftig diskutierten¹ – Frage waren, so kann dafür, trotz der Verschiedenheit der jeweiligen Problemstellungen, die eben geschilderte Erörterung als Ausgangspunkt genommen werden. Denn zu recht ist bemerkt worden², daß die Einwände, die der Reichsfinanzhof gegen die Zugehörigkeit des Rundfunks zum Funk- bzw. Telegraphenwesen vorgebracht hat – und das gilt wohl auch für die Einwände des übrigen Schrifttums^{2a} –, im Grunde genommen auf etwas ganz anderes gezielt haben, nämlich gerade auf jene offiziell als selbstverständlich und gesichert ausgegebene Rechtsposition des Reiches im programmlichen Rundfunkwesen. Das Gericht hat vermutlich gar nicht an der These rütteln wollen, wonach der Rundfunk aufgrund seiner technisch-physikalischen Eigenheiten von der Funkhoheit erfaßt sein sollte, sondern daran, daß die Funkhoheit auch für den Programmbetrieb einschlägig sein sollte, wie das Reich zu jenem Zeitpunkt, als das RFH-Gutachten erstellt wurde (1925), sogar noch unbestritten geltend gemacht hat.

Der Verdacht läßt sich nicht von der Hand weisen, daß der Fehler in der Argumentation des RFH tiefer gesteckt hat, als man damals annahm bzw. annehmen wollte. Hier dürfte – infolge mangelhafter wissenschaftlicher Durchdringung der Materie – für ein „an sich richtiges Gefühl“³, nämlich durchaus berechtigten Zweifeln an der Rechtskonstruktion für die Rundfunkveranstaltung, lediglich eine fehlgeleitete und deshalb unhaltbare Begründung gefunden worden sein! Das Finanzgericht, welches gewöhnt war, Tatbestände nach ihrem inneren Sinn gemäß der im Finanzrecht dominierenden wirtschaftlichen Betrachtungsweise zu beurteilen, hat wohl erkannt, daß die Rundfunkgebühr (dessen rechtliche Beurteilung es vorzuneh-

men hatte) entgegen der herrschenden Ansicht eher einem Entgelt für die Leistung des Rundfunkprogrammabtriebs entsprach denn einer Vergütung für die einmalige Erteilung der Rundfunkteilnahmergenehmigung. Und indem es seine die h. M. ablehnende Auffassung zu begründen suchte, stieß es auf das allein fernmelderechtl. Fundament der Weimarer Rundfunkordnung, welche es intuitiv für nicht ausreichend hielt, ohne allerdings diese seine Zweifel an der umfassenden Rundfunkkompetenz des Reiches genau artikulieren zu können. In diesem Sinne kann jedenfalls der Hinweis in dem Gutachten verstanden werden, der Rundfunk unterscheide sich hinsichtlich des Inhalts der von ihm verbreiteten Nachrichten wesentlich von den anderen Funkdiensten. Und auf dieser Linie ist auch die Bemerkung gelegen, die Rundfunkveranstaltung werde in ganz anderer Weise vorgenommen als das sonst bei der Nachrichtenverbreitung durch Funkdienste der Fall sei.

Beide Feststellungen sind zwar im Zusammenhang mit der Frage, ob der Rundfunk (als technischer Funkdienst) zur Rechtsmaterie des Funkwesens gehöre, angreifbar bzw. zu widerlegen gewesen. Doch, zugrunde gelegen ist ihnen vermutlich nicht weniger als die Erkenntnis – oder zumindest Ahnung –, daß bezüglich der Organisation des Rundfunkprogrammabtriebs offensichtlich eine Diskrepanz bestand zwischen dem vom Reich geltend gemachten Recht und der Sache, auf die es angewandt wurde.

aaa) Unbehandeltes Problem: Dieses Gutachten des RFH, das das Problem der kulturell-rechtlichen Rundfunkhoheit zwar berührt, doch nicht in den „Griff“ bekommen hat, erscheint in gewisser Hinsicht geradezu typisch für die gesamten Betrachtungen, die in der Weimarer Rechtsliteratur über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des programmabtrieblichen Rundfunks angestellt worden sind, kennzeichnen sich diese doch augenscheinlich durch eine stete Zurückhaltung gegenüber der Erforschung jener Rundfunk-Rechtsgrundlagen. Denn obzwar sich eine ganze Reihe von Anhaltspunkten dafür findet, daß insbesondere die führenden Rundfunkrechtstheoretiker⁴ sehr genau die rechtliche Doppelnatur des Rundfunks als einerseits technisch-fernmelderechtl. Funkdienst, andererseits kulturell-rechtlicher Programmabtrieb ausgemacht haben, so findet sich im Weimarer Schrifttum jedoch gerade das nicht, was als Folge davon zu erwarten wäre: eine eindeutige Stellungnahme zu den verfassungsrechtlichen Konsequenzen aus dieser Erkenntnis. Und zwar läßt sich weder eine „positive“ Stellungnahme feststellen mit dem Inhalt, das Reich besitze im Wege der Konnexkompetenz mit der Funkhoheit auch die Gesetzgebungs- und mit dem Funkhoheitsrechts auch die Verwaltungszuständigkeit für das programmabtriebliche Rundfunkwesen; noch ist im damaligen Schrifttum eine Stimme ersichtlich, in der etwa der Gedanke formuliert wäre, nach der Verfassung seien nur die Länder für die Ausgestaltung und Verwaltung dieses Rundfunksektors zuständig.

Die Frage, welches überhaupt die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Rundfunkveranstaltung waren und ob dafür nicht die Länder aufgrund ihrer Kulturhoheit in Betracht kommen mußten, ist vielmehr völlig unbehandelt geblieben.

So vielfältig die Andeutungen sind, die sich dazu aufspüren lassen, und so klar man auch herausgearbeitet hat, daß der Rundfunk als Programmabtrieb nicht mehr vom Fernmelderecht her begriffen werden kann, das verfassungsrechtliche Problem der die Rundfunkveranstaltung betreffenden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz ist von der Literatur in der rechtlichen Beleuchtung der Rundfunkordnung ausgespart worden. Selbst in dem einen Fall, wo das Problem konkret angesprochen wurde, hat sich der Autor⁵ darauf beschränkt zu konstatieren, der Programmabtrieb des Rundfunks sei nicht Teil des Funkwesens, während seine Folgerungen, die er daraus zog, wieder an dem Problem vorbeigegangen sind.

bbb) Keine Theorie der „Konnexkompetenz“: Solch Geschehen ist um so auffälliger, als in der Rechtsliteratur einmal der Grundsatz der „Kompetenz der Konnexität“ anerkannt gewesen ist. Und zum andern, weil eine nicht unbedeutliche Diskussion über den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Art. 6 Ziff. 7 WRV stattgefunden hat.

Wie schon angedeutet⁶, hat die Weimarer Verfassungsrechtslehre die Kompetenz der Konnexität gekannt; gegen Ende der 20er Jahre war sie sogar herrschende Lehre⁷. Danach wäre also grundsätzlich in Betracht gekommen, unter diesem Blickwinkel die vom Reich unter Berufung auf Funkhoheit und Funkhoheitsrecht in Anspruch genommene umfassende Rundfunkorganisationsgewalt für zulässig zu erklären. D. h. mit der Begründung, die programmabtriebliche Einrichtung des Rundfunks stehe in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem technischen Funkbetrieb des Rundfunks, hätte man dem Reich zusprechen können, daß sich seine Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das technisch-fernmelderechtl. Rundfunkwesen auch auf jenen Teil desselben erstrecke, der die Rundfunkveranstaltung zum Gegenstand hatte. Dieser Gedankengang, der wenig später nach Weimar auch vollzogen worden ist⁸, findet sich jedoch in der damaligen Rundfunkrechtsliteratur nicht geäußert, ja nicht einmal wenigstens ansatzweise angesprochen.

Wollte man die Ursache dafür bestimmen, so könnte man grundsätzlich der bis heute als gültig angesehenen These zuneigen⁹, die Weimarer Rundfunkrechtstheoretiker seien wie selbstverständlich davon ausgegangen dem Reich stehe mit der Funkhoheit und dem Funkhoheitsrecht zwangsläufig auch die Organisationsgewalt für den programmabtrieblichen Rundfunk zu. Einiges spricht für eine solche Annahme – mehr noch allerdings dagegen, wie sogleich eingehender zu zeigen sein wird, wie sich aber bereits hier andeuten läßt. Denn einem Rückgriff auf die Theorie von der „Kompetenz der Konnexität“ haben für die Weimarer Rundfunkrechtstheoretiker die tatsächlichen Organisationsverhältnisse im Rundfunkwesen im Wege gestanden, die eine sehr scharfe Trennung zwischen dem Funkbetrieb des Rundfunks in den Händen der DRP und dem Programmabtrieb des Rundfunks in Gestalt der Rundfunkgesellschaften aufwiesen. Dem äußeren Bild nach hat also gerade kein „vernünftigerweise nicht zu trennender Sachzusammenhang“ zwischen den beiden Organisationskörpern bestanden.

ccc) *Funkhoheit nicht als Grundlage*: Die Diskussion andererseits, die über Inhalt und Grenzen der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 6 Ziff. 7 WRV geführt worden ist, hat, von jener schon genannten einzigen Ausnahme abgesehen, nicht speziell die Organisation des Rundfunkprogrammbetriebs zum Gegenstand gehabt. Es ging dabei in erster Linie um das Verhältnis zwischen Funkgesetzgebung und straf-, polizei- sowie zivilrechtlichen Regelungen, und zwar vor allem hinsichtlich des Rundfunkempfangs¹⁰. In den Erörterungen ist jedoch naturgemäß die Sendeseite des Rundfunks mitangesprochen worden. Und was dies anbelangt, läßt sich durchaus die Behauptung wagen, die Weimarer Rundfunkrechtslehre habe die Funkhoheit grundsätzlich nur auf die technische Materie des Rundfunkwesens beschränkt gesehen.

Für diese Annahme bzw. Unterstellung gibt es mangels ausdrücklicher Stellungnahmen zwar keine schlüssigen Beweise, indes eine Reihe von gewichtigen Indizien. Nimmt man die hier in Rede stehende Erörterung¹² über den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Art. 6 Ziff. 7 WRV, so wird eine solche Annahme nämlich dadurch belegt, daß sämtliche der diesbezüglichen Stellungnahmen die Aussage enthalten, zum Funkwesen gehöre nur der technische Bereich des Rundfunks, gehöre nur das, was den Betrieb der Rundfunkanlagen betreffe¹³. „Betrieb der Rundfunkanlagen“, damit waren im Rahmen dieser Erörterung in erster Linie gewiß zwar nur die Empfangsanlagen gemeint. Doch unverkennbar haben sich die Äußerungen auch auf die Sendeanlagen bezogen: auch sie sollten zum Funkwesen nur insoweit rechnen, als sie beim Rundfunk als technischer Funkdienst Einsatz fanden. Bezeichnend dafür ist, daß die Literatur in diesem Zusammenhang sehr klar darauf abgestellt hat, daß sich der technische Sendebetrieb allein in den Händen der Reichspost befinde. Nur die von der Post verwalteten Anlagen zur Beförderung des Sendeguts seien Teil des Funkwesens. Die Geräte und Anlagen, der die Rundfunkgesellschaften zur Herstellung der Programme bedurften, sollten dagegen ausdrücklich zu dem ausgeklammerten, nicht zum Funkwesen gehörenden Teil des Rundfunkwesens zählen¹⁴.

Diese Aussagen gewinnen auch nicht dadurch einen anderen Sinn, daß man für die Rundfunkgesellschaften – dank der in den Sendekonzessionen niedergelegten Konstruktion des „Mitbetriebs“¹⁵ – eine „geringe“ Beteiligung am Sendebetrieb der Post angenommen hat. Denn so sehr über diese Konstruktion des funktechnischen Mitbetriebs versucht worden ist, dem Reich die effektive Zuständigkeit für die Organisation der Rundfunkveranstaltung zu verschaffen, so ist dabei doch die Trennung zwischen fernmelderechtlichem und kulturell-rechtlichem Rundfunkwesen nicht negiert worden, zumal die angebliche Mitbeteiligung der Rundfunkgesellschaften vom Sendebetrieb der DRP eindeutig nur hinsichtlich deren technischer Geräte verständlich war. Das alles heißt, die Weimarer Rechtsliteratur hat hier sehr klar geäußert, daß die Gesetzgebungskompetenz des Art. 6 Ziff. 7 WRV allein das technisch-fernmelderechtliche und nicht das programmlich-kulturellrechtliche Rundfunkwesen erfasse¹⁶.

Verstärkt und kaum mehr einer anderen Deutung zugänglich ist diese Auffas-

sung in Beckers Studie über die Möglichkeiten einer gesetzlichen Regelung von Rundfunk-Berichterstattungsgrundsätzen zum Ausdruck gekommen, in jener oben schon angedeuteten „Ausnahme“ im damaligen Schrifttum, was die Untersuchung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rundfunkprogrammbetriebs betrifft. Beckers Ausführungen sind mehr als ein bloßes Indiz für die hier vertretene These, wonach die Weimarer Rechtsliteratur nur den Rundfunk in seiner Eigenschaft als technischer Funkdienst von der Funkhoheit und vom Funkhoheitsrecht des Reiches erfaßt sehen wollte. Denn Becker hat zwar das Problem der Rundfunkorganisationsgewalt übersehen, indem er nach einer Gesetzgebungskompetenz lediglich für den Erlaß von Rundfunk-Berichterstattungsgrundsätzen suchte. Doch die Abgrenzung von Rundfunkwesen und Pressewesen, die er vornahm, läßt bezüglich Inhalt und Umfang der Funkhoheit keinen Zweifel darüber zu, daß nach seinem Dafürhalten die Rundfunkveranstaltung nichts mit dem Funkwesen zu tun hatte. Es heißt da¹⁷: „Der Rundfunk fällt jedoch nur seiner technischen Eignung als Funkanlage nach unter den Begriff der Telegraphie, nicht auch in seiner Eigenschaft als Mittel der Verbreitung geistigen Inhalts an die Öffentlichkeit. Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Reiches nach Art. 6 Ziff. 7 ist bezüglich des Rundfunks daher nur dann gegeben, wenn es sich um die gesetzliche Regelung des Rundfunks als Funkanlage handelt, nicht aber, wenn die verbreitende Tätigkeit des Rundfunks und die Auswirkung der Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung erhalten sollten“¹⁸.

ddd) *Gründe für das „Schweigen“ der Literatur*: Vor allem diese Aussage Beckers dokumentiert eindringlich, daß man in den 20er Jahren keineswegs der Auffassung war – wie später mit so großem Nachdruck behauptet worden ist¹⁹ –, (nur) dem Reich sei die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für das programmliche Rundfunkwesen eingeräumt. Kaum deutlicher nämlich als hier hat zum Ausdruck kommen können, daß man sich damals hingegen durchaus der Grenzen der Funkhoheit bewußt gewesen ist. Das gilt zumal im Hinblick darauf, daß Beckers Ausführungen nicht nur unwidersprochen geblieben sind, sondern auch unmittelbar mit jener einhellig im Schrifttum vertretenen Meinung korrespondieren, der Rechtsmaterie des Funkwesens unterliege der Rundfunk nur in seiner Eigenschaft als technischer Funkdienst.

Freilich, so wenig sich die Behauptung aufrecht erhalten läßt, man habe damals wie selbstverständlich allein das Reich als den Träger der kulturell-rechtlichen Rundfunkhoheit angesehen, so wäre es doch ebenso verfehlt anzunehmen, diese Rechtsposition sei von der Literatur dann den Ländern zugewiesen worden, weil ihnen nach der Verfassung die Kulturhoheit eingeräumt war. Auch für solche (mögliche) Annahme findet sich im damaligen Schrifttum kein Anhaltspunkt, keinerlei Rückhalt. Es bleibt vielmehr davon auszugehen, daß die „Kompetenzfrage“ in der Weimarer Rundfunkrechtsliteratur keimhaft konkret behandelt oder gar beantwortet worden ist. Die Rechtswissenschaft hat sich über die Frage in heute kaum mehr verständlicher Weise „ausgeschwiegen“. Sie hat zwar keinen Zweifel daran

gelassen, daß nach ihrer Überzeugung der publizistisch-kulturelle Rundfunkprogrammbetrieb nicht zum Funkwesen gerechnet werden könne; doch die dann sich notwendig stellende Frage, welches dann nun seine verfassungsrechtlichen Grundlagen waren, zu welcher Rechtsmaterie das programmliche Rundfunkwesen dann gehöre, diese Frage ist von ihr wiederum nicht gestellt und damit auch nicht beantwortet worden. D. h. die Trennung der beiden Materien des Rundfunkwesens hat man gesehen, nicht jedoch die notwendige Konsequenz aus solcher Erkenntnis gezogen, nämlich entweder auf anderem Wege dem Reich die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die zweite, die nicht-technische Rundfunkmaterie zuzuweisen^{19b} oder die Länder dafür für zuständig zu halten. So merkwürdig es anmuten mag: man hielt es mehr oder weniger für klar, daß die Rundfunkveranstaltung nicht von Funkhoheit und Funkhoheitsrecht erfaßt werde, und hat doch nicht die Frage danach gestellt, worin sie denn dann begründet sei.

Verständlich wird solch eigenartige Zurückhaltung in der rechtlichen Erforschung des Rundfunkwesens wohl nur, wenn man unterstellt, die Gemeinsamkeit von Reich und Ländern in der Wahrnehmung der Rundfunkverwaltung bzw. Rundfunkaufsicht sei so wirksam gewesen, daß für die Rechtswissenschaft kein „konkreter Anlaß“ bestanden hat, sie in Zweifel zu ziehen! D. h. das Miteinander von Reich und Ländern in der Rundfunkordnung dürfte als so selbstverständlich erschienen sein, daß sich die Frage gar nicht erst gestellt hat, ob und inwieweit entweder nur das Reich oder nur die Länder die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das programmliche Rundfunkwesen besitzen konnten. Und indem diese Frage gar nicht aufgeworfen gewesen ist, erst recht nicht als akutes, brennendes Problem, hat sich die Rechtswissenschaft über sie auch keine Gedanken gemacht, sie weder untersucht noch zu ihr Stellung genommen.

Dabei hat sich wohl das Wie, mit dem sich Reich und Länder in ihrer Auseinandersetzung über die Kompetenzfrage geeinigt haben, in besonderer Weise ausgewirkt. Denn indem hier eine Übereinkunft gefunden worden ist, die dem Hauptanliegen sowohl der Reichsregierung als auch der Länderregierungen Rechnung trug – nämlich ihre Einflußnahmemöglichkeit auf die Programmgestaltung des Rundfunks voll zu gewährleisten und zu sichern –, hat von dieser Seite her stets größtes Interesse daran bestanden, die Streitfrage des Kompetenzproblems weder publik werden zu lassen noch gar erneut aufzurühren. Bezeichnenderweise sind ja beide Parteien bemüht gewesen, ihre Auseinandersetzung in Geheimverhandlungen zu bereinigen¹⁹. Also nicht nur, daß die möglicherweise „eingeweihten“ Postjuristen gehalten gewesen sind, die Kompetenzfrage nicht zu stellen, sondern von den so entgegengesetzten Rechtsauffassungen, ja überhaupt von der Möglichkeit, die Zuständigkeit des Reiches in Frage zu stellen, hat die Öffentlichkeit nichts erfahren, womit auch für die „unbefangenen“ Autoren kein Anlaß bestanden hat, an der Zulässigkeit einer von Reich und Ländern gemeinsam wahrgenommenen aufsichtlichen Verwaltung des Rundfunks zu zweifeln. M. a. W. das Problem der Rundfunkorganisationsgewalt hat in doppelter Hinsicht nur schwer Eingang in die rundfunkrechtliche Diskussion finden können. Die Rundfunkrechtsliteratur stieß nicht

darauf, einerseits weil von seiten der staatlichen Exekutive größtes Interesse daran bestanden hat, das Problem nicht angesprochen zu sehen. Andererseits, weil die Rundfunkordnung selbst dem äußeren Bild nach ein „einträchtliches Miteinander“ von Reich und Ländern aufzeigte, das grundsätzlich keinen Anlaß bot, es in Frage zu stellen.

Es mag als Phänomen angesprochen werden. Aber von daher hat sich durchaus eine strenge Trennung zwischen einem fernmelderechtlichen und einem nicht mehr von der Funkhoheit erfaßten programmlichen Rundfunkwesen annehmen lassen; und von daher haben sich darüber hinaus ebenfalls durchaus vielfältige Zweifel an jener Rechtskonstruktion äußern lassen²⁰, mit der die Reichspost versucht hat, die gemeinsame Reich-Länder-Aufsicht über den Rundfunkprogrammbetrieb im Wege fernmelderechtlicher Regelungen zu verankern; – dies alles, ohne daß die Rechtsliteratur auf den verfassungsrechtlichen Grund der programmbetrieblichen Rundfunkordnung gestoßen ist bzw. stoßen mußte. Jedenfalls ist auffällig, daß der RFH dieses verfassungsrechtliche Kernproblem der Rundfunkveranstaltung nur geahnt hat, ohne es erfassen oder bloßlegen zu können. Nicht weniger auffällig ist, daß etwa Becker – unwidersprochen! – derart klare Feststellungen über die Grenzen der Funkhoheit getroffen hat, ohne daraus die Konsequenzen ziehen zu können. Ja, am auffälligsten erscheint, daß Neugebauer Becker im Ergebnis nicht nur zugestimmt, sondern auch die Ansicht geäußert hat²¹, die aufsichtliche Ordnung für die Rundfunkprogrammgestaltung sei Ausfluß der verfassungsmäßigen Rechte von Reich und Ländern, ohne daß er dabei hätte darrun oder überhaupt die Frage danach stellen müssen, welches denn diese verfassungsmäßigen Rechte des Reiches und der Länder waren. Alles ist nur zu verstehen, wenn man wie selbstverständlich davon ausgegangen ist, daß diese Frage angesichts der Gemeinsamkeit von Reich und Ländern nicht bestehe.

Der rechtshistorische Betrachter stößt hier also auf ein Phänomen, das nur begreifbar erscheint, wenn man den „Glauben“ an die Zulässigkeit der gemeinschaftlichen Rundfunkverwaltung durch Reich und Länder unterstellt. Wird darauf noch einmal zurückzukommen sein²², so ist an dieser Stelle nur darauf hinzuweisen, daß somit das Fehlen jeglicher Behandlung der Kompetenzfrage im Weimarer Rundfunkrechtsschrifttum wohl in einem einfachen Satz begründet gewesen ist: Der Satz, „wo kein Kläger, da kein Richter“, hat nicht nur für die Bereinigung der Auseinandersetzung zwischen Reichs- und Länderregierungen gegolten, sondern verstärkte Bedeutung für die rundfunkrechtliche Diskussion gehabt, welche von jener Auseinandersetzung nichts erfahren hat.

cc) *Grenzen der Funkgesetzgebungskompetenz*: Lediglich kurz behandelt werden kann der Fragenkomplex, der die eben genannten Untersuchungen über Inhalt und Umfang des Art. 6 Ziff. 7 WRV ausgelöst hat. Anlaß dafür, die Grenzen der Funkgesetzgebungskompetenz zu bestimmen, sind Probleme gewesen, die sich beim Rundfunkempfang gestellt haben: Die Notwendigkeit, zum Abhören der Rundfunksendungen eine Antenne zu errichten, hat nämlich die Frage aufgeworfen, ob

die Länder und Gemeinden – polizei-(ordnungs-)rechtliche – Rundfunkantennengesetze bzw. -verordnungen erlassen durften, wie sie es z. T. getan haben¹. Und das Geschehen, wonach der Rundfunkempfang zunehmend durch nichtentstörte Elektrogeräte in der Nachbarschaft der Radiogeräte unmöglich gemacht worden ist², hat die Forderung einerseits nach Einschreiten der (Länder-)Polizei, andererseits nach einem reichsgesetzlichen Rundfunkstörergesetz laut werden lassen. Die Literatur hatte also das Verhältnis zwischen der Funkgesetzgebungskompetenz des Reiches und der Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet insbesondere des Straf-, Polizei- und Baurechts zu prüfen.

aaa) Die Auffassung Neugebauers: Den Leitsatz dieser Erörterung – der dabei, wie oben gezeigt, zugleich für den damaligen Standpunkt der Rechtsliteratur zum Problem der programmlichen Rundfunkhoheit gilt – bildete eine Bemerkung Neugebauers, der Satz: „Gemäß Art. 6 Ziff. 7 WRV fällt alles Rundfunkrecht, soweit (!) es zum Fernmeldewesen gehört, unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Reiches“³. Streitig gewesen ist freilich, wo die genauen Grenzen des „soweit“ lagen. Neugebauers Stellungnahme zeigte dabei eine sehr klare Linie. Nach ihm war die Gesetzgebung des Reiches nur soweit einschlägig, als der antennenrechtliche oder störerrechtliche Regelungssachverhalt unmittelbar den Betrieb von Rundfunkanlagen betraf. Regelungen dagegen, die lediglich indirekt auf den Betrieb von Rundfunkanlagen bezogen sein konnten, indem sie – zu deren Schutz – andere Anlagen, wie z. B. die störenden Elektrogeräte nichtfunkischer Art betrafen, vermochten infolgedessen nicht mehr aus Art. 6 Ziff. 7 WRV abgeleitet werden. Hier galt es vielmehr jeweils zu prüfen, welche – strafrechtliche, polizeirechtliche, baurechtliche – Gesetzgebungskompetenz dafür in Betracht kam. Und je nachdem, ob und inwieweit das Reich bereits eine Regelung getroffen hatte, ergab sich dann, ob auch die Länder gesetzliche Normierungen treffen konnten oder nicht.

Konkret hieß das nach Neugebauer⁴ speziell zum Problemkreis der Rundfunkstörungen⁵, dem zentralen Punkt dieser Diskussion⁶, folgendes: Die nachbarrechtliche Vorschrift des § 23 FAG gehöre nicht mehr zu den funkrechtlichen Normen, sondern sei vielmehr zivilrechtlicher Natur; sie stütze sich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Reiches gemäß Art. 7 Ziff. 1 („bürgerliches Recht“); da jedoch dieser § 23 FAG insoweit eine abschließende Regelung der Materie Rechtsbeziehungen zwischen Inhaber der gestörten Rundfunkanlage und Inhaber des störenden Elektrogeräts getroffen habe, scheidet die Ländergesetzgebungskompetenz aus⁷. Denselben Gedankengang wählte Neugebauer hinsichtlich § 19 (Strafvorschrift) und § 22 (Anstalts-Polizeigewalt der DRP); auch hierbei bestünden jeweils auf Art. 7 Ziff. 2 WRV (Strafrechtspflege) bzw. Art. 9 Ziff. 2 WRV (Schutz der öffentlichen Ordnung) gestützte, im Wege der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Reiches ergangene abschließende Regelungen, weshalb die Ländergesetzgebungskompetenz nicht mehr zum Zuge kommen könne.

bbb) Die Gegenmeinung: In der übrigen Literatur⁸ hat man sich überwiegend gegen die beiden letztgenannten Folgerungen Neugebauers gewandt. Gestützt auf

ein Gutachten von Walter Jellinek⁹ sah man in den §§ 19 und 22 FAG nur Teilnormierungen der Materie „Rundfunkstörungen“; man bejahte infolgedessen die Zuständigkeit der Länder, um gesetzliche Regelungen zu treffen für jenen Bereich, der von den Vorschriften nicht erfaßt sein sollte. Keine Übereinstimmung hat allerdings nun darüber bestanden, ob die Rundfunkstörungen überhaupt eine „Gefahr“ waren, die das Einschreiten der Polizei bzw. den Erlaß sicherheitsrechtlicher Vorschriften rechtfertige. Mehrheitlich¹⁰ wurde das jedoch bejaht.

Auf die weitere rundfunkrechtliche Diskussion über Störer- und Antennenrecht ist noch gesondert zurückzukommen, zumal beide Fragenkreise die weitaus größte und intensivste Aufmerksamkeit der Weimarer Rundfunkrechtslehre auf sich gezogen haben. Hier ist nur bemerkenswert, daß man damals durchgängig das Funkwesen als eine engbegrenzte Materie angesehen hat, als Materie, die nur den unmittelbaren technischen Betrieb der Funkanlagen umfaßte. Die Funkgesetzgebungskompetenz galt dementsprechend nur als die verfassungsrechtliche Grundlage für jene Regelungen, die im eng begrenzten Sinne den Betrieb funktechnischer Anlagen betrafen. Es findet sich hier also ein weiterer Anhaltspunkt dafür, daß man das Rundfunkwesen nur in seinem technischen Teil von der Funkhoheit erfaßt sehen wollte und demgegenüber wenig geneigt war, diese auf solche Bereiche auszudehnen, die mit der technischen Materie des Rundfunks nur in einem gewissen mittelbaren Zusammenhang standen¹¹.

b) Verleihung

aa) Die Verleihungstheorie: Die für die Rundfunkgesellschaften ausgestellten Sendekonzessionen gingen zurück auf § 3 Abs. 2 TG bzw. nach dem Erlaß des FAG auf dessen § 2 Abs. 1. Sie haben demnach auf der Reichspost – als Trägerin des Funkhoheitsrechts¹ – eingeräumten gesetzlichen Möglichkeit beruht, die Ausübung des Rechts auf Errichtung und Betrieb von Fernmeldeeinrichtungen zu gestatten, zu „verleihen“, wie es in den Gesetzen hieß. Dabei kam der Frage nach der Rechtsnatur dieser von der DRP erteilten bzw. „verliehenen“ Befugnis grundsätzliche Bedeutung zu – grundsätzliche deshalb, weil Art und Inhalt der rechtlichen Beziehungen zwischen Reichspost und Rundfunkgesellschaften wesentlich davon abhingen und weil andererseits die hier gewählte Rechtskonstruktion die tragende Stütze der Weimarer Rundfunkordnung überhaupt war. Die Frage lautete, ob man in § 3 Abs. 2 TG bzw. in § 2 Abs. 1 FAG eine Genehmigungs-/Konzessionspflicht oder eine bloße Zulassungs-/Bewilligungspflicht begründet sah, und ob die hiernach zu erteilende Befugnis somit als (echte) „Verleihung“ oder lediglich als „Erlaubnis“ zu begreifen war, wie die dafür jeweils möglichen Rechtsinstitute in der damaligen Verwaltungsrechtslehre hießen.

Die h. M., speziell die Reichspost, hat ersteres angenommen. Sie ging davon aus, die Rundfunkgesellschaften bedürften einer fernmelderechtlichen Konzession, einer (Ausnahme-)Genehmigung, und zwar nahm sie an, diese sei gerade eine „Verleihung“ im Sinne der Verwaltungsrechtsdogmatik.

aaa) *Die Theorie Otto Mayers*: Die Annahme war nicht wenig problematisch. Es erscheint deshalb notwendig, jene Grundsätze der damals herrschenden Verwaltungsrechtslehre zu beleuchten, mit der die Theorie angeblich in Einklang stand. Nach Otto Mayer² war hinsichtlich der Genehmigungen, die der Staat Dritten erteilt, scharf zu trennen zwischen einesteils den Verleihungen – für welche Otto Mayer auch den Begriff „Konzession“ gelten lassen wollte³ – und andererseits den Erlaubnissen („Gebrauchserlaubnis“). Maßgeblich für die jeweilige Einordnung sollte sein, als wie schwerwiegend sich der „Eingriff in die Körperlichkeit der öffentlichen Sache“ beurteilte, welchen eine erteilte Genehmigung bewirkt. So lag eine Erlaubnis vor, wenn eine Sache schon im Gemeingebrauch stand und demnach mit der Genehmigung die bereits vorhandene Benutzungsbefugnis lediglich erweitert wurde. D. h. die Erlaubnis erschien als bloßer Akt der „gewöhnlichen Verwaltung“, nicht als Verwaltungsakt. Mit ihr wurde für den Erlaubnisnehmer kein neues Recht begründet, sondern er erhielt damit nur die (rechtliche) Möglichkeit eingeräumt, eine bestimmte öffentliche Sache in größerem Umfang als bisher zu benutzen oder eine bestimmte, grundsätzlich der Verwaltung vorbehaltene Tätigkeit in stärkerem Maße auszuüben, als das ohne die Genehmigung zulässig war. Demgegenüber stellte die Verleihung oder Konzession einen tiefgreifenden Eingriff in den Organisations- oder Tätigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltung dar, weil hier Rechte des Staates betroffen wurden, die dieser in erster Linie nur selber ausübte. Die Verleihung begründete dementsprechend einerseits eine besondere Pflichtenstellung für den Beliehenen, dem dafür andererseits subjektiv-öffentliche Rechte gewährt wurden, mit der Folge, daß danach allein die Verleihung einen Verwaltungsakt darstellen konnte („rechtsbegründender Verwaltungsakt“). Der Beliehene erhielt selbst öffentliche Gewalt, „Macht über ein Stück öffentliche Verwaltung“; – und zwar Macht über eine öffentliche Sache, sofern es sich um die Verleihung eines „besonderen Gebrauchsrechts“ handelte, und Macht über eine Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, sofern ein „öffentliches Unternehmen“ verliehen wurde.

Für die Verleihung eines öffentlichen Unternehmens – wie sie von der herrschenden Rundfunkrechtstheorie für die Sendekonzession und ebenso für die Teilnehmernegenehmigung angenommen worden ist – galten nach Otto Mayer im einzelnen dann vor allem folgende Kriterien: Die Verleihung beinhaltete einmal den Verzicht auf das Betriebsrecht des Staates. Damit korrespondierte umgekehrt, daß für den beliehenen Unternehmer gerade eine Betriebspflicht begründet werden mußte. Zum andern stand die Erteilung einer Verleihung im freien Ermessen der Verwaltung. Dafür wiederum mußte die Verleihung unwiderruflich sein. Otto Mayer behandelte im Zusammenhang mit der Verleihung eines öffentlichen Unternehmens speziell auch den Fragenkreis der Genehmigungen im Bereich der drahtlosen Telegraphie, ohne freilich zu den Rundfunkgenehmigungen Stellung zu nehmen⁴. Dabei führte er bemerkenswerterweise aus: Für den Fall, daß das Reich die Fernmeldeanlagen selber errichte und betreibe, komme die Verleihung grundsätzlich nicht in Betracht. Sie sei vielmehr nur dann gegeben, wenn die Errichtung und der Betrieb von juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorgenommen werde und wenn sich diese

Unternehmen dabei „öffentlichen Zwecken und dem Dienst der Allgemeinheit“ widmeten. Eine Erlaubnis sei dagegen dann anzunehmen, wenn die Genehmigung einem Privatunternehmen erteilt werde, das sich lediglich einem „beschränkten Zweck“ privatwirtschaftlicher Natur widme.

bbb) *Die Theorie der h. M.*: Sieht man vor diesem Hintergrund die Theorie, mit der man seitens der Reichspost angenommen hat, nach § 3 Abs. 2 TG bzw. § 2 Abs. 1 FAG bedürften die Rundfunkprogrammveranstalter einer Genehmigung, welche sich als die „Verleihung eines öffentlichen Unternehmens“ im Sinne des eben aufgezeigten Rechtsinstituts erachte, so werden die Gründe für eine solche Annahme ebenso wie die Schwächen der Konstruktion deutlich. Vor allem letzteres tritt sogleich klar hervor, weil bekanntlich die Reichspost selbst die Rundfunksendeanlagen betrieben hat, während sich die Rundfunkgesellschaften ihrer nur bedient haben, also von einem Verzicht auf das Betriebsrecht der DRP nur schwerlich gesprochen werden konnte.

Die Begründung für die h. M.⁵ hat namentlich Neugebauer geliefert, der als der „Schöpfer der Verleihungstheorie“ galt, weshalb er sie auch am eindringlichsten gegen alle Kritik und Bedenken verteidigt hat. Neugebauer wies einmal auf den Wortlaut in § 2 Abs. 1 FAG hin, wo von „verleihen“ die Rede war⁶. Vor allem aber leitete er den Genehmigungszwang im Sinne einer Verleihungspflicht aus dem Gedanken ab, daß es sich bei der Erteilung der Befugnis zur Ausübung des Funkhoheitsrechts an Private um einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die staatliche Sphäre handle, da das Funkhoheitsrecht als staatliches Ausschließlichkeitsrecht bestehe. Das Wesen des Funkhoheitsrechts sei es gerade, das Recht, Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, allein dem Reich bzw. der DRP vorzubehalten, während die Befugnis zur Ausübung dieses Rechts Dritten generell nicht oder doch nur als strenge Ausnahme eingeräumt werden könne. Die Reichspost betätige sich hier als Hoheitsverwaltung, weshalb für Dritte grundsätzlich ein Verbot bestehe, in diesen Bereich staatlicher Verwaltung einzugreifen. Ein wie schwerwiegender Eingriff in den Hoheitsbereich des Staates die fernmelderechtliche Genehmigung sei, zeige auch der Umstand, daß sie nach dem TG sogar nur vom Reichskanzler und kraft dessen besonderer Delegation nur von der DRP, aber auch nach dem FAG einzig und allein von der DRP erteilt werden dürfe. Man könne deshalb auch kein Benutzungsrecht – mit der Folge eines bloßen Zulassungszwangs – annehmen, weil dies ausdrücklich im Gesetz statuiert sein müßte, aber nicht statuiert sei. Die Erteilung der Sendekonzession sei vielmehr eine echte „Verleihung“ im Sinne des oben beschriebenen verwaltungsrechtlichen Rechtsinstituts. Denn damit werde der Genehmigungsinhaber in den Stand gesetzt, „etwas zu tun, was verfassungsrechtlich und reichsgesetzlich ausschließlich der Deutschen Reichspost als ausschließliches Recht vorbehalten“ sei⁷.

Danach war also die Sendekonzession ein machterweiternder, rechtsbegründender, einseitiger Hoheitsakt^{7a}. Machterweiternd, weil damit der Rundfunkgesellschaft die Ausübung eines Rechts übertragen werden sollte, das von Gesetzes wegen

allein dem Staat zustand. Rechtsbegründend oder konstitutiv, weil der Rundfunkgesellschaft damit subjektiv-öffentliche Rechte gewährt werden sollten. Und einseitig, weil die Erteilung der Konzession ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis hoheitlicher Art zwischen Reichspost und Programmunternehmen herstellen sollte. Gerade unter Hinweis auf letzteres, ist man dann auch von seiten der Post allen jenen Versuchen der Literatur entgegengetreten, die zwischen DRP und Rundfunkgesellschaften vertragliche Beziehungen annehmen wollten⁸, während man zugleich daraus abzuleiten vermocht hat, daß sich der Inhalt des Rechtsverhältnisses zwischen der Reichspost und den Programmveranstaltern des Rundfunks allein aus der einseitigen Auferlegung der „Verleihungsbedingungen“ ergebe.

bb) Probleme der Verleihungstheorie: Daß der Verleihungstheorie ganz erhebliche Schwächen angehaftet haben, ist bereits angedeutet worden. So hat sich zunächst nicht leugnen lassen, daß die hier aus § 3 Abs. 2 TG bzw. § 2 Abs. 1 FAG abgeleitete „Verleihung“ in Widerspruch zu den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien stand, wie sie nach der herrschenden Verwaltungsrechtsdogmatik für dieses Rechtsinstitut gelten sollten. Denn selbst wenn man vorerst einmal den Gesichtspunkt zurückstellt, daß nämlich bei der Sendekonzession kein Verzicht auf das staatliche Betriebsrecht vorgelegen hat, so hat der den Rundfunkgesellschaften ausgestellten Sendekonzession schon jener Passus der Unwiderruflichkeit gefehlt, der, wie erwähnt, zur „echten“ Verleihung gehören sollte: Den Rundfunkunternehmen ist darin (vgl. Art. 11 Ziff. 1) nicht jene mit besonderer Bestandskraft ausgestattete Rechtsposition gewährt worden, die nach Otto Mayer typisch sein sollte für das öffentliche Unternehmen, das selbst ein Stück öffentliche Verwaltung übernimmt. Die Funkrechtsdogmatik hat hier der Sendekonzession vielmehr unverkennbar nur den Charakter einer Erlaubnis beigemessen, wie er sich auch darin gezeigt hat, daß die mit der „Verleihung“ den Rundfunkgesellschaften zu gewährenden subjektiv-öffentlichen Rechte entscheidend dadurch wieder eingeschränkt worden sind, daß der Anspruch auf ordnungsgemäße Erfüllung der von der Post zu übernehmenden Verleihungsverpflichtungen ausgeschlossen war (vgl. Art. 9 der Sendekonzession¹).

Im Gegensatz zur herrschenden Verwaltungstheorie hat sich weiter die Annahme befunden, die Sendekonzession übertrage den Rundfunkgesellschaften keine hoheitliche Gewalt¹². Denn zum verwaltungsrechtlichen Rechtsinstitut der Verleihung sollte gerade die Verschaffung von „Zwangsgewalt“ gehören, damit das öffentliche Unternehmen u. a. etwa selbst Gebühren zu erheben vermöchte, und zwar als Entgelt für Leistungen, die es in der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben gewährte. Der beliehene Unternehmer sollte mit öffentlicher Gewalt ausgestattet werden, „Macht über ein Stück öffentlicher Verwaltung“ erhalten, wie Otto Mayer² sagte. Den Äußerungen in der Literatur, die der Sendekonzession diesen Gehalt der Verleihung haben grundsätzlich zusprechen wollen – so etwa List, wenn er bemerkte³, es werde bei der Verleihung immer Zwangsgewalt übertragen, und ähnlich die Äußerung Dickertmanns⁴, die Rundfunkgesellschaften seien öffentliche Anstalten der

Reichspost und besäßen als solche „Anstalts-Polizeigewalt“ –, diesen Auffassungen ist Neugebauer wiederholt entgegengetreten, ohne allerdings genau begründen zu können, warum jene Merkmale der Verleihung hier nicht vorliegen sollten. Neugebauer berief sich darauf, die fernmelderechtlichen Gesetze gäben „keinen Anhalt für die Konstruktion derartiger Folgen der fernmelderechtlichen Verleihungen“⁵. Überhaupt, so hielt er allen Autoren, die auf die Widersprüche zum geltenden Verwaltungsrecht aufmerksam machten, kategorisch entgegen: wenn man die fernmelderechtlichen Verleihungen nicht „in das übliche, herkömmliche Begriffsschema“ hineinbekomme, so sei das „kein schlüssiger Beweis dafür, daß die Rundfunkverleihung keine Verleihung ist, sondern höchstens ein Beweis dafür, daß die Verleihungstheorie noch nicht die richtige theoretische Formel für diese vom Gesetz doch nun einmal als ‚Verleihung‘ gekennzeichneten Akte gefunden hat“⁶.

aaa) Widerspruch zur Rundfunkrealität: Muß eine solche Argumentation einem kritisch gestimmten Betrachter grundsätzlich schon deshalb „verdächtig“ erscheinen, weil sie förmlich die Vermutung initiiert, daß es um die rechtliche Begründung der Verleihungstheorie nicht zum besten stehen konnte – und in der Tat wird noch aufzuzeigen sein, daß dies der Fall war, zumal namentlich Neugebauer früher, in der Anfangszeit des Rundfunks, mit einer ähnlichen Argumentation die Verleihungstheorie gerade entschieden abgelehnt und angegriffen hatte –; erweist sich also diese Replik Neugebauers auf die kritischen Äußerungen der Literatur schon von daher als problematisch, so muß das um so mehr gelten, als der Verleihungstheorie noch eine ganz andere Schwäche angehaftet hat. Gravierender noch als der Widerspruch zu den in der Verwaltungsrechtslehre geltenden Grundsätzen war nämlich, daß sich die Konstruktion der „Verleihung“ auf einen Tatbestand stütze, der tatsächlich nicht existierte. Denn die Rundfunkgesellschaften haben sich ja in Wirklichkeit überhaupt nicht mit dem in den Fernmeldegesetzen genannten „Betrieb von Funkanlagen“ befaßt, sondern allein und ausschließlich mit dem Programmbetrieb⁷. Das Betreiben von Funkanlagen ist allein von der DRP vorgenommen worden, die bekanntlich die Errichtung ebenso wie den Betrieb⁸ der Sendeeinrichtungen ganz bewußt sich selber vorbehalten hatte und somit den gesamten Funkbetrieb allein in Händen hielt. Die effektiven, realen Voraussetzungen für eine Konzessions- bzw. Verleihungspflicht haben demnach überhaupt nicht bestanden.

bbb) Konstruktion des „Mitbetriebs“: Nun hat freilich die Funkrechtsdogmatik die Existenz eines „gemeinschaftlichen Betriebs“ von Post und Rundfunkgesellschaften geltend gemacht⁹, wie sie ja insbesondere auch die offizielle Sendekonzession in ihrem Art. 4 Abs. 3 behauptete¹⁰. Danach sollten die Rundfunkgesellschaften (angeblich) deshalb am Funkbetrieb der DRP beteiligt sein, ihn mitbetreiben, weil auch sie bei ihrer Tätigkeit technische Geräte zur Anwendung brachten, vor allem in den Tonstudios. Diese Beobachtung bzw. These war in der Tat insofern durchaus zutreffend, als bei der Aufnahme von Sendungen naturgemäß auch technische Apparaturen eingesetzt werden, so etwa bei der Regulierung und Bedienung der Mikro-

phone und Verstärker. Zum Programmbetrieb der Sendeunternehmen gehört ein – sogar größerer – (ton-)technischer Betriebsapparat. In dieser „besonderen betrieblichen Behandlung“¹¹ wollte also die herrschende Lehre eine eigene Mitwirkung der Rundfunkgesellschaften am Funkbetrieb sehen. Hieraus sollte sich der sog. „Mitbetrieb“ herleiten und damit die Voraussetzung für die geltend gemachte Verleihungspflicht. Indes, auch diese Annahme bzw. Konstruktion vermag einer eingehenden Überprüfung nicht stand zu halten¹². Sie hat die Anfechtbarkeit der Verleihungstheorie allenfalls vertuschen, nicht hingegen beseitigen können. Denn so sehr es auch den tatsächlichen Verhältnissen entsprochen hat, daß die Rundfunkgesellschaften im Zusammenhang mit der „Besprechung“ der Mikrophone, d. h. bei der Aufnahme von Sendungen, von ihnen selbst errichtete und betriebene technische Geräte betätigten, so konnte daraus doch kein „Mitbetrieb“ beim Sendevorgang folgen, und zwar gleich aus zwei Gründen. Einmal nämlich, weil es sich bei jenem (ton-)technischen Geräten nicht um funktechnische Anlagen¹³ handelte, wie sie die fernmelderechtlichen Gesetze zum Gegenstand hatten. Mikrophone und Tonverstärker sind niederfrequente Geräte, während der Funk dagegen hochfrequent ist. Schon unter diesem Gesichtspunkt hat demnach kein auch nur teilweiser Betrieb von Funk- bzw. Fernmeldeanlagen im Sinne des § 3 Abs. 2 TG bzw. § 2 Abs. 1 FAG vorliegen können. Zum andern hat die strenge organisatorische Zweiteilung im Weimarer Rundfunk, die Trennung zwischen dem einerseits allein der Post vorbehaltenen funktechnischen Betrieb und dem andererseits reinen Programmbetrieb der Rundfunkgesellschaften bedingt, daß die gesamte Betätigung der Sendeanlagen, welche hochfrequente elektrische Wellen ausstrahlen, sämtlich außerhalb des Studiobereichs der Programmunternehmen gelegen ist. Der Betrieb der (hochfrequenten) Rundfunkanlagen hat nicht schon bei der Aufnahme in den Studios eingesetzt, sondern erst mit der Ausstrahlung durch die Sender; er befand sich also ganz in der Sphäre der Reichspost.

Neugebauer¹⁴ hat zwar über solchen Tatbestand hinwegzutäuschen gesucht, indem er in diesem Zusammenhang von „Mikrophonen der Sendeinrichtung“ sprach – als seien auch bei den Sendern der Reichspost Mikrophone in Betrieb. Wie klar jedoch gerade dieser führende Postjurist die tatsächlichen Verhältnisse im Rundfunkwesen gesehen und gekannt hat, zeigt, daß er im übrigen (insbesondere bei der Behandlung der Störerfrage) stets nachdrücklich betont hat, es bestehe eine völlige Trennung zwischen DRP und Rundfunkgesellschaften. Die Rundfunkgesellschaften hätten mit dem funktechnischen Betrieb der Reichspost in keinerlei Weise etwas zu tun¹⁵.

Daß die technischen Maßnahmen, bei denen die Rundfunkgesellschaften mitwirkten, alle nicht in der Sphäre vor der Auflieferung an die Reichspost gelegen haben und somit auch unter diesem Blickwinkel kein „Mitbetrieb“ der Rundfunkgesellschaften bestanden hat¹⁶, ist von einem Großteil der Weimarer Literatur gesehen worden¹⁷. Es bestätigt sogar ein Blick auf die Sendekonzession selbst, ungeachtet dessen, daß dort in Art. 4 Abs. 3 ausdrücklich von einem „gemeinschaftlichen Betrieb“ ausgegangen wurde. Die Brüchigkeit dieser Annahme hat man nämlich

nicht vollständig zu verdecken vermocht. Es ist schon früher eingehend darauf hingewiesen worden, wie widersprüchlich die Sendekonzession angelegt war, indem sie im ersten Absatz des Art. 4 zwar die Zweiteilung des Rundfunkbetriebs bestätigte, dann aber im dritten Absatz der gleichen Vorschrift sowie sogar nochmals in diesem Abs. 3 selbst einen genau entgegengesetzten Tatbestand annahm¹⁸.

Die Annahme eines „gemeinschaftlichen Betriebs“ ist aber außerdem auch noch unter einem anderen Aspekt problematisch gewesen, worauf ebenfalls schon oben aufmerksam gemacht worden ist: Ganz abgesehen von dem vorstehend Gesagten, hat diese Konstruktion nämlich einen weiteren und zwar wesentlichen Punkt in der Kette der Gesichtspunkte gebildet, die die hier vertretene „Verleihung“ unvereinbar erscheinen ließen mit dem von der herrschenden Verwaltungsrechtstheorie entwickelten Rechtsinstitut. Zu dessen wesentlichen Eigenschaften sollte ja ein Verzicht auf das Betriebsrecht gehören¹⁹. Das hat indessen schwerlich gelten können²⁰, wenn die Reichspost den technischen Funkbetrieb überwiegend selbst vornahm, wie hier von der Post angenommen worden ist. Es hat sogar überhaupt nicht gelten können, wenn die Post – wie es in Wirklichkeit der Fall gewesen ist – die Sender allein betrieb. Hiernach bestand also eine weitere Diskrepanz zwischen der Verleihungstheorie und den von der Verwaltungsrechtslehre für das Rechtsinstitut der Verleihung entwickelten Grundsätzen. Es war demnach auch insoweit kein innerer Grund für eine Verleihung ersichtlich.

cc) Gründe und Folgen der Verleihung: Der Schluß, daß die von der h. M. vertretene „Verleihung“ der Mitübung des Funkhoheitsrechts nicht als Grundlage für die den Rundfunkgesellschaften ausgestellte Sendekonzession anerkannt werden konnte¹, ist damals, soweit ersichtlich, ausdrücklich nicht gezogen worden. Immerhin finden sich vielfach Äußerungen, die diese Rechtskonstruktion grundsätzlich in Zweifel gezogen haben, und zwar unabhängig von der Kritik, welche sie schon infolge der Unvereinbarkeit mit den allgemeinen Verwaltungsrechtsprinzipien erfahren hat. Dabei fällt auf, daß es sich hierbei durchwegs um Äußerungen von Autoren handelt, welche sich nicht im Einfluß- oder Interessenbereich der Reichspost befunden haben. Eine Beobachtung, der, wie noch zu zeigen sein wird, Bedeutung beigemessen werden darf.

aaa) Kritik und „Stützungsversuche“ der Literatur: Die Ablehnung der Verleihungskonstruktion, ohne daß sie ausdrücklich verworfen worden wäre, ist in sehr verschiedenartiger Weise erfolgt. So vertrat etwa Bürgin² die Auffassung, die Rundfunkteilnahmergenehmigung müsse ihrer Rechtsnatur nach als Benutzungserlaubnis angesehen werden; da aber für die Teilnahmergenehmigung dieselbe gesetzliche Bestimmung des § 3 Abs. 2 TG bzw. des § 2 Abs. 1 FAG gegolten hat und hierfür ebenfalls die Verleihungstheorie angewendet worden ist, ist mit solcher Feststellung wohl zugleich auch die Sendekonzession gemeint gewesen. Runkel³ hat erklärt, von einem „Mitbetrieb“ der Rundfunkgesellschaften könne nach der Praxis nicht ausgegangen werden. Seine Konsequenz daraus hieß nun allerdings kei-

neswegs, daß damit die Verleihungstheorie nicht mehr haltbar sein könne, sondern er sprach sich für ein – hinter dem Verleihungsakt bestehendes – privatrechtliches Vertragsverhältnis zwischen DRP und Programmunternehmen aus. Und mit anderer Begründung, aber zum selben Ergebnis sind noch eine ganze Reihe von Untersuchungen gelangt⁴, wobei an erster Stelle ein so hervorragender Sachkenner wie Haentzschel zu nennen wäre⁵, der stets angenommen hat, zwischen Reichspost und Rundfunkgesellschaft bestünden (allein) privatrechtliche Vertragsbeziehungen⁶.

Nicht weniger aufschlußreich ist schließlich auch der Versuch, den Dencker⁷ unternommen hat, um die im Hinblick auf den angeblichen „Mitbetrieb“ der Rundfunkgesellschaften so offenkundige Schwäche der Verleihungstheorie zu überbrücken. Dencker hat sehr klar gesehen, daß die These vom Mitbetrieb in Anbetracht der tatsächlichen Situation im Rundfunkwesen nicht zu halten war und daß das unweigerlich zur Folge hatte, die Annahme einer Verleihung ganz für unzulässig erklären zu müssen. Dencker suchte deshalb nach anderen Wegen, um eine solche Annahme gleichwohl aufrechterhalten zu können. Nachdem er zunächst die Möglichkeit geprüft hatte, die Sendekonzession als Konzession gewerblicher Art zu begreifen – was jedoch schon aus Gründen der Behördenzuständigkeit ausscheiden mußte⁸ –, ging er somit daran, den Rechtsboden der „Genehmigung“ durch eine extensivere Konstruktion der Verleihungstheorie zu verbreitern⁹. D. h. er knüpfte unter gänzlicher Aufgabe des Betriebsgedankens den Genehmigungszwang bereits an die bloße Benutzung der Funksendeanlagen durch die Programmunternehmen. Schon darin, daß sich die Rundfunkgesellschaften des Funkbetriebs der DRP bedienen, sollte eine Ausübung der Tätigkeit aus dem Funkhoheitsrecht liegen, welche der Verleihung bedürfe. Dencker konnte dabei allerdings nicht leugnen, daß dieser sein Versuch, die Verleihungstheorie zu halten, auf schwachen Füßen stand. Und in der Tat hat seiner Rechtskonstruktion jede Stütze in den gesetzlichen Bestimmungen des TG bzw. FAG gefehlt, weil diese allein auf die Errichtung und den Betrieb von Funkanlagen abstellten, nicht dagegen auf die bloße Benutzung¹⁰.

bbb) Rechtsgrundlage für Auflagen: So wenig man also in Weimar die Verleihungskonstruktion ausdrücklich abgelehnt hat, so ist doch – wie auch Denckers „Stützungs-Versuch“ zeigt – sehr deutlich gesehen worden, daß sie eigentlich unhaltbar war. Es stellt sich somit die Frage, warum die h. M., verkörpert in der Person Neugebauers¹¹, derart bemüht gewesen ist, dennoch an ihr festzuhalten und sie sogar vehement zu verteidigen, ohne die dagegen bestehenden offensichtlichen Bedenken auch nur teilweise ausräumen zu können. Die Frage stellt sich um so mehr, als die herrschende Rundfunkrechtstheorie einschließlich Neugebauer anfänglich sehr entschieden die gerade entgegengesetzte Auffassung vertreten harte.

Die Antwort auf diese Frage findet sich in einer sehr gewichtigen Erkenntnis begründet: Nur die Annahme einer Verleihung nämlich hat es möglich gemacht, die 1926 zwischen RMI, DRP und Ländern vereinbarte Rundfunkregelung rechtlich zu verankern, weshalb es auch kein Zufall ist, daß die Verleihungstheorie gerade im Jahre 1926 entstanden ist¹²!

Die Funkrechtsdogmatik hat in der Verleihungskonstruktion die Möglichkeit gesehen, den in der Sendekonzession enthaltenen „Bedingungen“ verpflichtende Kraft zu verleihen, und zwar ohne Rücksicht auf deren Inhalt^{11b}. Der Verleihungsempfänger begeben sich, so wurde argumentiert, in ein besonderes – hoheitsrechtliches – Gewaltverhältnis zur Verleihungsbehörde und müsse daher alle (!) Maßnahmen akzeptieren, die die Verleihungsbehörde für erforderlich halte. D. h. die Rundfunkgesellschaften sollten mit der Sendekonzession alle Auflagen¹² annehmen, die die Verwaltung der Reichspost für notwendig ansah, unabhängig davon, ob es sich dabei um lediglich die Ordnung und Sicherheit des technischen Rundfunkbetriebs betreffende Bestimmungen oder um Bestimmungen handelte, die die Programmüberwachung betrafen, d. h. die Ordnung und Sicherheit der publizistisch-kulturellen Rundfunkveranstaltung und -programmgestaltung¹³. Dementsprechend enthielt auch die Sendekonzession von 1926 nur zum Teil Vorschriften, welche die Rundfunkgesellschaften zu einem Verhalten verpflichteten, das den technisch ungestörten Betrieb der – postalischen – Verkehrseinrichtung Rundfunk sicherstellen sollte (Art. 4–7, 9, 11 der Sendekonzession), während eine ganze Reihe ihrer Vorschriften die Auferlegung weiterer Anforderungen beinhaltete, insbesondere solcher Anforderungen, die sich mit dem Programminhalt beschäftigten (Art. 2 Abs. 2 und 3)¹⁴. Die Annahme, aufgrund von § 3 Abs. 2 TG bzw. § 2 Abs. 1 FAG bestehe für die Programmunternehmen ein Zulassungszwang im Sinne einer Verleihungspflicht, hat es also erlaubt, eine Aufsicht über die Rundfunkprogrammgestaltung zu begründen, und zwar dies, indem die Reichspost von der technisch-fernmelderechtlichen Rechtsmaterie des Rundfunkwesens überzuwechseln vermochte in die Rechtsmaterie, die den Rundfunk als publizistisch-kulturelle Einrichtung zum Gegenstand hat und grundsätzlich von anderer rechtlicher Qualität ist. D. h. die Verleihung sollte die Post in die Lage versetzen, auch Auflagen hinsichtlich der Programmüberwachung zu bestimmen und damit für das Reich ein Eintreten in das kulturell-rechtliche Rundfunkwesen zu bewirken.

ccc) „Kurswechsel“ der Funkrechtslehre: Diese besonderen Konsequenzen aus der Verleihungskonstruktion sollen später noch eingehender beleuchtet werden. Hier sind sie lediglich aufzuzeigen, weil nur von daher verständlich wird, warum man 1926 plötzlich die Verleihungstheorie gewählt hat. Denn daß diese Wahl plötzlich erfolgt ist, und daß dafür tiefere Ursachen bestanden haben müssen, illustriert folgendes: Die Reichspost ist ursprünglich – in den Jahren 1923 bis 1925 – davon ausgegangen, zwischen ihr und den Rundfunkprogrammveranstaltern kämen nur Benutzungsverträge in Betracht, d. h. vertragliche Regelungen über die Benutzung des technischen Rundfunkdienstes der DRP – ähnlich jener üblichen Benutzungsregelungen bei der Post, wie sie sonst in Gesetzes- oder Verordnungsform gekleidet sind. Wie gezeigt¹⁵, sind solche Verträge auch tatsächlich mit der DRADAG und der Deutschen Stunde¹⁶ sowie mit den regionalen Rundfunkgesellschaften in Berlin und München¹⁷ geschlossen worden.

Die Rechtsauffassung, die diesen Verträgen zugrunde gelegen hat¹⁸, weist darauf hin, daß man sich zu jener Zeit durchaus darüber im klaren gewesen ist, daß die Post die Befugnis zur Ausübung des Funkhoheitsrechts den Rundfunkgesellschaften nicht durch einen einseitigen Hoheitsakt „verleihen“ konnte. Im § 3 Abs. 2 TG hat man nämlich gerade keine Konzessionierungspflicht begründet gesehen, sondern vielmehr lediglich jenen Zulassungszwang¹⁹, wie er generell für jeden Bürger besteht, wenn er Einrichtungen der Post im Sinne einer „Beförderungsverwaltung“²⁰ benutzen will. Man erkannte freilich, daß hier im Benutzungsverhältnis zu den Rundfunkgesellschaften nicht die übliche „Benutzungserlaubnis“ oder eine Art „Zulassungsverwaltungsakt“²¹ in Betracht kommen konnte, weil sich eine unmittelbare Heranziehung derjenigen Bestimmungen, wie sie für die typischen Verkehrsdienste der Post²² getroffen waren, angesichts der Besonderheiten des Rundfunks in seiner Gestalt als technischer, postalischer Funknachrichtendienst verbot, zumal auch seine Finanzierung auf besondere Weise geregelt war²³. In dieser Erkenntnis – d. h. in dem Bewußtsein, daß die üblichen Bestimmungen für den Benutzungs-Zulassungszwang hinsichtlich der Rundfunkgesellschaften kaum Anwendung finden konnten und daß andererseits jedoch von einem Benutzungsverhältnis ausgegangen werden mußte – entschied man sich dafür, die Rechtsbeziehungen zwischen DRP und Programmveranstaltern vertraglich zu regeln. Und zwar entschied man sich dafür nicht zuletzt deshalb²⁴, weil man nur in Vertragsvereinbarungen jene Möglichkeit der Regelung sah, die den tatsächlichen Beziehungen zwischen den Rundfunkgesellschaften als Programmhersteller und der Reichspost als Beförderungsverwaltung, nämlich Träger des technischen Rundfunkbetriebs, am besten gerecht werde. (Dabei sollte es dahingestellt bleiben, ob es sich hierbei um öffentlich-rechtliche Verträge oder um Abmachungen privatrechtlicher Natur – wohin man damals wohl mehr tendiert hat –²⁵ handelte.)

Als entscheidend für das spätere Abrücken von dieser Auffassung erweist sich nun, daß in der Literatur eine sehr ausgeprägte Meinung darüber bestanden hat, daß die Post im Bereich der Beförderungsverwaltung keine oder doch nur sehr beschränkte Aufsichtsrechte geltend machen konnte. D. h. es war anerkannt, daß ihr als Beförderungsverwaltung – d. h. in ihrer Grundfunktion als „einheitliche Staats- und Verkehrsanstalt“²⁶ „zur Beförderung der Real- und Verbalbestellungen“²⁷ – grundsätzlich jede nicht beförderungsbedingte Einwirkung auf das ihr übergebene Gut versagt sei. Denn obzwar auch im Telegraphen- und Fernsprechwesen ein gewisses Prüfungsrecht nicht unbekannt gewesen ist, so sollte dies nach a. M. in erster Linie doch nur die äußere Ordnungsmäßigkeit der Beförderungsgüter betreffen, deren Inhalt davon nur in eng bestimmten Grenzen ergriffen werden konnte²⁸. Und selbst in diesen Beschränkungen ist solches Prüfungsrecht schon von dem führenden Postjuristen der Jahrhundertwende, von v. Bar²⁹, als peinlich und wenig nützlich kritisiert worden. Auf die Rundfunkaufsicht angewandt heißt das somit: Aus dieser ausnahmsweisen und eingeschränkten Aufsichtszuständigkeit der DRP als Beförderungsverwaltung haben sich gegenüber den Rundfunkgesellschaften als ihren Benutzern Eingriffs- und Regelungsrechte auf den Programminhalt nur in äußerst

geringem Maße begründen lassen, und zwar auch dann, wenn man versuchte, sie im Wege einer vertraglichen Ausgestaltung dieses Benutzungsverhältnisses zu statuieren³⁰.

ddd) Einzige Stütze für die Rundfunkkonstruktion: Hält man sich das vor Augen, so werden unvermittelt die tieferen Ursachen für jenes Geschehen deutlich, bei dem die DRP im Jahre 1926 von der früheren Rechtsauffassung abgerückt ist – und dies, obgleich sich zwischenzeitlich weder die Rechtsgrundlagen (§ 3 Abs. 2 TG)³¹ noch die tatsächlichen Verhältnisse im Rundfunkwesen³² geändert hatten, und obgleich es Neugebauer nicht verborgen geblieben sein kann, daß er die nun gewählte Verleihungstheorie mit einer ähnlichen Begründung vertrat und mit der gleichen Argumentation verteidigte, wie er sie zwei Jahre früher noch abgelehnt und angegriffen hatte³³. Die tieferen Ursachen für den 1926 erfolgten „Gesinnungswandel“ sind genau darin begründet, daß es nach der bisherigen – aus der heutigen Sicht „richtigen“³⁴ – Bestimmung des Rechtsverhältnisses zwischen DRP und Rundfunkgesellschaften ausgeschlossen sein mußte, jene aufsichtliche Ordnung für die Rundfunkprogrammgestaltung rechtlich zu verankern, wie sie 1925/1926 von Reichspost, RMI und Ländern beschlossen worden ist. Denn dem Vorhaben, den Rundfunkgesellschaften weit stärkere aufsichtliche Beschränkungen aufzuerlegen, als man es in den 1923 geschlossenen Verträgen getan hatte³⁵, standen ja hinsichtlich seiner Realisierung nun ausgeprägte Rechtsanschauungen entgegen. Es kam hinzu, daß – wie noch zu zeigen sein wird³⁶ – nicht wenig problematisch erscheinen mußte, daß die Reichspost nicht sich selbst, sondern anderen Behörden, dem RMI und den Ländern, die Befugnis zur Wahrnehmung der Programmüberwachung einräumen wollte; ganz zu schweigen schließlich von dem Problem, ob Reich bzw. Reichspost überhaupt für den Erlass kulturell-rechtlicher Rundfunkregelungen zuständig waren. M. a. W. man hat die Verleihungskonstruktion gewählt, weil nur sie die rechtliche Verankerung der Rundfunkregelung von 1926 ermöglichte. Indem man geltend machte, bei solcher Rechtskonstruktion trete die Rundfunkgesellschaft als Verleihungsempfänger in ein besonderes Gewaltverhältnis zur Verleihungsbehörde der DRP, wobei sie Auflagen gleich welchen Inhalts zu akzeptieren habe, meinte man die Programmüberwachung durch RMI und Länder rechtfertigen zu können³⁷, während damit zugleich die gesamte verfassungsrechtliche Problematik dieser Rechtskonstruktion verdeckt werden sollte.

Daß dies der eigentliche Grund für die Schaffung dieser Theorie gewesen ist, zeigt nicht nur der zeitliche Zusammenhang mit dem Jahr 1926. Er wird vielmehr vor allem darin sichtbar, daß Neugebauer, ein ebenso kenntnisreicher Jurist wie genauer Sachkenner der Rundfunkverhältnisse, an der Theorie auch dann noch unbeirrbar festgehalten hat, als offenkundig geworden war, wie wenig sie sich auf die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien stützen konnte und wie wenig sie der tatsächlichen Situation im Rundfunkwesen entsprach. In dieses Bild fügt sich ein, daß die Verleihungskonstruktion durchwegs von „unbefangenen“ Autoren kritisiert und abgelehnt worden ist, von Autoren, denen nichts von den übergeord-

neren Gesichtspunkten und Überlegungen bekannt war, die es für die DRP notwendig machten, solchen Weg zu beschreiten.

Dieser Hintergrund der Verleihungstheorie ist sehr genau festzuhalten, kommt ihm doch grundsätzliche Bedeutung zu. Hier tritt ein bislang übersehener Zusammenhang zutage, der die Rechtskonstruktion der Verleihung mit dem Kompetenzproblem und mit dem Fragenkreis der Programmüberwachung verbunden hat. Die Verleihung ist das Produkt jener 1925/1926 zwischen Reich und Ländern erzielten pragmatischen Übereinkunft gewesen, die Post sollte formell die Organisationskompetenz für das programmliche Rundfunkwesen innehalten und damit für Reich und Länder gemeinsam eine Kontrolle der Rundfunkprogrammgestaltung begründen. Die offensichtlichen Schwächen dieser Rechtskonstruktion waren demnach genau die Schwächen, die jene verfassungsrechtlich problematische Übereinkunft gekennzeichnet haben.

2. Recht der Rundfunkveranstaltung

a) Rundfunkaufsicht

Ganz im Gegensatz zu der großen Aufmerksamkeit, die der Programmüberwachung stets von seiten der staatlichen Behörden entgegengebracht worden ist, hat die Rundfunkaufsicht im rechtswissenschaftlichen Schrifttum nur in äußerst geringem Umfang Beachtung gefunden. Ja, in der Weimarer Rundfunkrechtsliteratur findet sich weder eine umfassende noch eine tiefgehende Untersuchung, die der aufsichtlichen Ordnung des Rundfunks gewidmet gewesen wäre. Man trifft diesbezüglich vielmehr auf eine ähnliche Zurückhaltung in der damaligen rechtlichen, speziell verfassungsrechtlichen Durchleuchtung der Rundfunkordnung, wie sie schon hinsichtlich des Kompetenzproblems zutage getreten ist.

Mag es dahingestellt bleiben, welches die Gründe für diese eigenartige Vernachlässigung in der ansonsten ja durchaus ausgedehnten und intensiven Erforschung der Rundfunkordnung durch die Weimarer Rechtswissenschaft gewesen sind, und kann es im übrigen hier auch nicht unternommen werden, all jene damaligen Versäumnisse nachzuholen, so verlangt doch nicht zuletzt die oben zutage getretene Bedeutung der staatlichen Aufsicht über die Programmgestaltung eine eingehendere Betrachtung dieses Organisationssystems und der damit verbundenen rechtlichen Fragen.

aa) *Rechtsbeziehungen DRP – Rundfunkgesellschaften:* Dabei ist sich zunächst allerdings erst einmal dem Rechtsverhältnis zuzuwenden, das zwischen der Reichspost und den Rundfunkunternehmen bestanden hat bzw. angenommen worden ist; denn die rechtliche Verankerung der Rundfunkaufsicht ebenso wie ihre Formen mußten wesentlich davon abhängen, wie man jenes Rechtsverhältnis im einzelnen qualifizierte¹. Und zwangsläufig ist in diesem Zusammenhang nochmals auf die Diskussion über die Richtigkeit der Verleihungskonstruktion zurückzukom-

men, erweist sich doch diese als der Aufhänger für die gesamte Weimarer Rundfunkordnung und dabei in erster Linie auch für das System der Programmüberwachung.

Nach der h. M. waren die Rechtsbeziehungen DPR/Sendeunternehmen ausschließlich öffentlich-rechtlicher (und zwar hoheitlicher) Natur². Infolge der Annahme einer Verleihung sollte zwischen Post und Programmveranstalter ein hoheitliches Über-/Unterordnungsverhältnis bestehen, ungeachtet dessen, daß ja zugleich davon ausgegangen wurde, beide übten den funkttechnischen Betrieb gemeinsam aus. Die Post erwies sich danach als die die Verleihung erteilende Hoheitsbehörde, die Rundfunkgesellschaft als das durch diesen Rechtsakt verpflichtete „öffentliche Unternehmen“. Zwischen beiden bestanden keinerlei privat-rechtliche Beziehungen, sondern vielmehr allein solche des öffentlichen Rechts, deren Inhalt vom einseitigen Hoheitsakt der Verleihung bestimmt wurde.

aaa) *Kritik der Literatur:* Die schon geschilderte Kritik, welche in der Literatur an der Verleihungstheorie geäußert worden ist, hat sich vor allem gegen diese ihre Konsequenzen gerichtet. So wurde nachdrücklich bestritten³, daß zwischen DRP und Rundfunkgesellschaft nur ein Rechtsverhältnis bestehen sollte, empfand man doch, daß dies den tatsächlichen Beziehungen zwischen Reichspost und Sendeeinheiten nur schwerlich gerecht wurde und überdies auch nicht der Stellung sowie Bedeutung der Rundfunkgesellschaften entsprach. Dabei hat hinter dieser Auffassung vermutlich die Erkenntnis gestanden, daß die Reichspost im Rundfunkwesen ja eigentlich in zweierlei Gestalt aufgetreten ist. Denn einmal hat sich die DRP als diejenige staatliche Verwaltungsbehörde betätigt, welche die Genehmigung des § 2 Abs. 1 FAG erteilte, und zum andern hat sie sich als der selbst den technischen Funkbetrieb „des Rundfunks innehaltende „Unternehmer“ betätigt, der sich als „Partner“ der Rundfunkgesellschaften darstellte, als Partner, der auf die Hersteller der Sendungen nicht weniger angewiesen sein mußte als jene auf den Beförderer des Sendeguts. In der Rechtsliteratur hat man sich also daran gestoßen, daß nach der h. M. allein ein Subordinationsverhältnis zwischen Reichspost und Sendegesellschaften bestehen sollte. Dem effektiven Gleichordnungsverhältnis zwischen beiden werde hiermit keine Rechnung getragen, so das Argument.

Dabei hat diese Kritik von seiten der Literatur, wie erwähnt, jedoch nicht dazu geführt, daß die Rechtskonstruktion der Verleihung völlig verworfen worden wäre. Die hier in Rede stehenden Autoren haben vielmehr stets allein nach einer Möglichkeit gesucht, unter Beibehaltung der Verleihungskonstruktion doch noch ein Verhältnis der Gleichordnung zu konstruieren. Sie haben die Rechtsauffassung der h. M. lediglich modifiziert, und zwar wollten sie die rechtlichen Beziehungen zwischen DRP und Rundfunkgesellschaft „zweigeteilt“⁴ sehen. Nach ihrer Ansicht sollte „neben, deutlicher noch: hinter diesem Rechtsakte der Verleihung... (zugleich) ein umfassender, ein privatrechtlicher Vertrag zwischen dem (Rundfunk-) Unternehmer und dem Fiskus, d. h. dem nach Zivilrecht lebenden und handelnden Staat“ bestehen⁵.

Die Annahme hat nun zwar die Diskrepanz zu überbrücken oder doch zumindest abzuschwächen vermocht, die bei der Auffassung der h. M. zwischen den rechtlichen und tatsächlichen Beziehungen im Verhältnis DRP/Rundfunkgesellschaft bestehen mußte. Aber unweigerlich hat sie sich damit ebenfalls als äußerst brüchig erweisen müssen, weil sie nämlich – überspitzt gesagt – durch die Hintertüre das wieder hereingelassen hat, was sie an der Vordertüre ausgeschlossen hatte: Indem jene Kritiker der Verleihungstheorie nur bemüht gewesen sind, deren als falsch erkannte Ergebnisse zu korrigieren, ohne am Ausgangspunkt aller Überlegungen anzusetzen und gerade zu prüfen, ob sich die Verleihungskonstruktion dann überhaupt noch auf das Gesetz stützen konnte, sich aus dem Gesetz ableiten ließ; indem hier nur versucht worden ist, lediglich die unhaltbaren Folgen der Rechtskonstruktion der Verleihung zu verändern, ohne diese Konstruktion gänzlich in Frage zu stellen, mußte solche Argumentation zwangsläufig fehlgehen, weil sie ebenfalls widersprüchlich war und erst recht keinen Rückhalt in der Verwaltungsrechtslehre finden konnte⁶. Kurz gesagt, der Funkrechtsdogmatik, an der Spitze Neugebauer, hat es wenig Schwierigkeiten bereitet, all solchen Versuchen, welche das Rechtsverhältnis DRP/Rundfunkgesellschaft bürgerlich-rechtlich ergänzt wissen wollten, entgegenzutreten. Wenn man überhaupt die Konstruktion der Verleihung für zulässig hielt, dann war es nur konsequent, vom Subordinationsprinzip auszugehen und die daraus resultierenden Rechtsbeziehungen als allein öffentlich-rechtliche zu qualifizieren.

bbb) Rechtsnatur der DRP: Die Konsequenzen wiederum, die sich daraus hinsichtlich der rechtlichen Verankerung der Rundfunkaufsicht ergeben mußten bzw. ergeben haben, sind sogleich noch zu schildern. Zuvor allerdings gilt es, im Zusammenhang mit dieser Feststellung über die rechtlichen Beziehungen zwischen Reichspost und Sendegesellschaft kurz noch zwei Punkte zu behandeln: Einmal ist der Rechtscharakter der Reichspost zu beleuchten, aus dem das eben Gesagte abgeleitet worden ist; zum andern ist die rechtliche Stellung der Rundfunkgesellschaften zu beschreiben, die diese nach der h. M. einnehmen sollten.

Zunächst zur Rechtsnatur der DRP. Hier ist grundsätzlich bedeutsam, daß sich in den 20er Jahren mehr und mehr die Auffassung durchgesetzt hat, die Reichspost sei eine öffentliche Anstalt und werde generell hoheitlich tätig; – eine Entwicklung in der Rechtsliteratur, die auch deshalb bemerkenswert erscheint, weil sie möglicherweise mitursächlich dafür gewesen ist, daß die Funkrechtsdogmatik 1926 die Verleihungstheorie wählen und von jener früheren Annahme abrücken konnte, das Benutzungsverhältnis Post/Rundfunkgesellschaft sei bürgerlich-rechtlicher Natur. Der „alte“ Streit über den Rechtscharakter der Deutschen Reichspost – der auf den kontroversen Theorien von Paul Laband⁷ und von Otto Mayer⁸ beruht hat und zu dem auch in der Rundfunkrechtsliteratur Stellung genommen worden ist⁹ – fand in diesen Jahren insofern einen gewissen Abschluß, als sich Otto Mayers Theorie nun endgültig durchzusetzen vermochte, d. h. die von ihm begründete Lehre von der öffentlichen Anstalt der DRP nun herrschend wurde. Die Vertreter dieser

Lehre¹⁰ haben dabei eine Reihe überzeugender Argumente dafür anzuführen gewußt, daß die Post zur Hoheitsverwaltung des Reiches gehöre¹¹ und eine öffentliche Anstalt sei. Ohne auf diese Begründungen eingehen zu können, ist hier festzuhalten, daß nun allgemein angenommen wurde, zwischen der Reichspost und ihren Benutzern bestehe grundsätzlich ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis (hoheitlicher Natur) – wobei freilich ebenso anerkannt blieb, daß die Post nicht in jedem Fall hoheitlich tätig werde. Und registriert werden muß weiter, daß diese Auffassung vom generellen Rechtscharakter der Post etwa Mitte der zwanziger Jahre voll zum Durchbruch gelangt ist. Es erscheint deshalb, wie schon gesagt, möglich, daß davon jene rechtlichen Überlegungen mitgeprägt worden sind, die man 1926 im RPM angestellt hat, um eine Neugestaltung der rechtlichen Beziehungen zu den Rundfunkgesellschaften anzunehmen.

ccc) Rechtsstellung der Programmveranstalter: Geht man andererseits den Auffassungen nach, welche die Rundfunkrechtsliteratur hinsichtlich der Rechtsposition der Sendegesellschaften vertreten hat, so ist hier ein Tatbestand von gravierender Bedeutung zu konstatieren: Nach der h. M. hat nämlich eine solche Rechtsposition im eigentlichen Sinne nicht bestanden. Die Rundfunkgesellschaften sollten und konnten nach ihr so gut wie keine eigenen Ansprüche und Abwehrrechte besitzen. Die Konsequenz aus der Verleihungstheorie hieß nicht weniger, als daß die Gesellschaften „rechtlos“ waren.

Genau gesagt, der einzige Anspruch, der den Sendeunternehmen mit der Verleihung eingeräumt worden ist, hat darin bestanden, von der Post die Ausstrahlung der Programme verlangen zu können. Aber selbst dieses subjektiv-öffentliche Recht ist wiederum erheblich eingeschränkt gewesen, und zwar durch den in der Sendekonzession bestimmten Ausschluß von Gewährleistungsansprüchen (vgl. Art. 9 Satz 2) sowie durch die ebenfalls darin bestimmte Widerrufsmöglichkeit der Sendekonzession¹². Im übrigen jedoch haben die Rundfunkgesellschaften keinerlei Rechte geltend machen können – und zwar auch nicht gegenüber den Hörern oder Dritten. Denn Rechtsbeziehungen zu den Rundfunkteilnehmern waren nach der h. M. schon deshalb ausgeschlossen¹³, weil nach der Verleihungstheorie die Teilnehmer nicht weniger als die Rundfunkgesellschaften ausschließlich nur zur DRP rechtliche Beziehungen unterhielten, nämlich zu ihr in einem einseitigen (hoheitlichen) Rechtsverhältnis standen. Gerade dieses Rechtsverhältnis DRP/Rundfunkteilnehmer wiederum hat überdies verhindert, darauf etwa einen Vertrag zugunsten Dritter zu gründen, um auf diesem Wege den Rundfunkgesellschaften Rechte gegenüber ihren Hörern zu verschaffen – wie es z. T. in der Literatur versucht worden ist¹⁴.

Die Verleihungstheorie bzw. ihre Rechtsfolge ist aber auch die Ursache dafür gewesen, daß die Rundfunkgesellschaften „rechtlos“ gegenüber Dritten waren, welche ihre Rechtssphäre verletzten. So sollte ihnen z. B. der Abwehrenspruch aus § 823 BGB gegen einen Eingriff in ihren „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ verwehrt sein¹⁵. Weiter sollten sie nach der Lehre nicht in der Lage sein, gegen Unternehmen vorzugehen, die die Aussendung von Rundfunkprogrammen durch Er-

zeugen elektrischer Störgeräusche beeinträchtigten¹⁶. Und genauso wenig ist ihnen zugestanden worden, dagegen einzuschreiten, daß Dritte ihre Programme unzulässig (urheberrechtlich) verwerteten¹⁷.

Die Rundfunkgesellschaften galten nach der h. M. allein und ausschließlich als der Reichspost verpflichtet, während nur jene Rechte besaß und infolgedessen nur jene auch überhaupt von Eingriffen in Rechte des Rundfunks betroffen sein konnte. Solch wohl etwas absurd anmutender Zustand, in dem sich die Rundfunkgesellschaften befunden haben, ist zwar zum Teil als unpassend und peinlich empfunden worden¹⁸. Doch angesichts der Verleihungskonstruktion hat man andererseits so gut wie keine Möglichkeit gesehen, dem abzuweichen. So merkwürdig es mithin erscheinen mag: die Rundfunkgesellschaften in Weimar sollten und konnten nach der h. M. keine eigenen Rechte besitzen. Eine Konsequenz der Verleihungstheorie, die die Theorie wohl auch aus diesem Blickwinkel mehr als anfechtbar erscheinen läßt!

bb) Programmüberwachung: Bereits in der vorstehenden Schilderung ist zutage getreten, von welcher erheblicher Tragweite für die Rundfunkgesellschaften die Annahme war, sie bedürften gemäß § 3 Abs. 2 TG (§ 2 Abs. 1 FAG) einer „Verleihung“. Die wohl noch gewichtigere Folge dieser Annahme hat aber darin bestanden, daß sich darauf gerade die Staatsaufsicht¹ über die Rundfunkprogrammgestaltung² stützte. Deren Konsequenz hieß also nicht nur, daß den Rundfunkunternehmen gegenüber Dritten, d. h. im Außenverhältnis, keine eigenen Rechte eingeräumt waren, sondern daß sie vor allem auch intern, im Kernbereich ihrer Tätigkeit, der Programmgestaltung, eine wesentliche Beschneidung ihrer Rechte hinnehmen, nämlich die Programmgestaltung einer umfassenden Fremdkontrolle unterstellen mußten. Dabei hat die Programmüberwachung durch den (politischen) Überwachungsausschuß und durch den kulturellen Beirat³ rechtlich unmittelbar in der Verleihungskonstruktion gegründet, indem ja die Errichtung der beiden Gremien über die sog. Bedingungen der Sendekonzession erfolgt ist⁴. Dem ist, wie schon erwähnt, der Gedanke zugrunde gelegen, bei einer Verleihung sei die Auferlegung weitgehender Beschränkungen möglich, als das sonst im Rechtsverhältnis zwischen der DRP und ihren Benutzern der Fall sein konnte. Bei einer „Verleihung“ – so das Argument – habe der Verleihungsnehmer Auflagen gleich welchen Inhalts hinzunehmen. Das hieß hier: Auflagen, die dem Verleiher DRP nicht nur ein Kontrollrecht zur Aufrechterhaltung der Funkordnung gewährten, sondern zugleich auch Prüfungs- und Einwirkungsbefugnisse hinsichtlich des Inhalts der von den Rundfunkgesellschaften verbreiteten Sendungen begründeten.

Vermochte also danach die Verleihungskonstruktion das Übergreifen von der technischen zur programmlichen Rundfunkaufsicht zu bewirken, so ist der Errichtung einer Programmüberwachung durch die beiden genannten Überwachungsausschüsse gleichwohl ein unüberwindbares Hindernis entgegen gestanden, und es besteht auch hier Anlaß zu der Vermutung, daß man dies Hindernis im RPM durchaus gesehen hat. Denn obzwar die Rundfunkrechtsliteratur in ihrer starken Vernachlässigung der rechtlichen Untersuchung der Rundfunkaufsicht dergleichen

nicht bemerkt hat, so springt doch ins Auge, daß Neugebauer, der sonst für jede Rechtskonstruktion ausführliche Begründungen und Nachweise lieferte, über die hier sich notwendig stellenden Rechtsfragen in einer Weise hinweggegangen ist, die darauf schließen läßt, er sei sich der Anfechtbarkeit seiner Ausführungen bewußt gewesen.

aaa) Keine ausreichende Rechtsgrundlage: Die rechtliche Problematik des Überwachungsausschuß und des Kulturbeirat ergab sich aus dem Wesen der „Verleihung“ selber. Denn selbst wenn die Annahme einer „Verleihung“ gestatten mochte, dem Verleihungsnehmer weitergehende Beschränkungen aufzuerlegen, d. h. staatliche Einwirkungs- und Prüfungsrechte auch gegenüber einer nicht mehr vom Verleihungsverhältnis unmittelbar betroffenen Tätigkeit zu begründen, so hat doch ein derartiges Aufsichtsrecht ausschließlich nur für den Verleiher begründet werden können⁵ – nur für den Verleiher, die Post, nicht hingegen für andere Behörden wie das RMI und die Länderregierungen. Anders gesagt: Auch wenn man von der Verleihungskonstruktion und damit von der Möglichkeit ausging, Auflagen gleich welchen Inhalts erlassen zu können, so vermochten die dadurch zu begründenden Einflußnahmebefugnisse auf die Rundfunkprogrammgestaltung nur der Verleihungsbehörde, also nur der Post, eingeräumt werden. Die Post aber hat die Rundfunkprogrammüberwachung gar nicht selber ausgeübt. Denn sieht man von der mittelbaren Programmkontrolle und Programmeinflußnahme ab, die sie über ihre Wirtschaftsaufsicht ausübte⁶, so ist die Reichspost bekanntlich in keiner Weise an der Programmaufsicht beteiligt gewesen⁷.

Eines der wichtigsten Resultate der 1925 geführten Auseinandersetzung über die Ausgestaltung des Rundfunkwesens hatte ja gerade die Entscheidung verkörpert, daß ihr, der Post, die erstrebte Gesamtaufsicht über den Rundfunk nicht zugestanden werden und sie vielmehr bezüglich der Überwachung der Programmgestaltung allein dem RMI und den Ländern den Vortritt lassen sollte. Infolgedessen hat die DRP keinen Einfluß auf die Berufung der Mitglieder in den Überwachungsausschüssen und in den Kulturbeiräten gehabt⁸, womit sie wiederum auch keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber jenen Gremien bzw. deren Mitglieder besessen hat. Damit aber ist es ausgeschlossen, unmöglich gewesen, die Programmüberwachung des Rundfunks – auch nur teilweise – als postalische anzusprechen, mit der Folge, daß sie dann auch nicht auf die Verleihung hätte gestützt werden können. Konkret gesagt, die Reichspost hat gerade jene rechtliche Handhabe nicht besessen, um den Rundfunkgesellschaften in Form von Auflagen dahingehende Beschränkungen aufzuerlegen, daß andere Behörden als sie selber die Tätigkeit der Rundfunkgesellschaften überwachen konnten. Der Reichspost hat es für den Erlaß der diesbezüglichen „Bedingungen“ der Sendekonzession an jeder rechtlichen Befugnis gefehlt⁹.

bbb) Rechtfertigungsversuch: Wenn Neugebauer¹⁰ das Vorgehen der DRP gleichwohl für gerechtfertigt erklärt hat, so freilich mit Ausführungen, die sich als unhaltbar erweisen. So hat sich Neugebauer als erstes darauf berufen, die „Verpflich-

tung der Rundfunkgesellschaften, den Weisungen ihres Überwachungsausschusses zu folgen“, ergebe sich, müsse sich ergeben unmittelbar aus der Verleihung des § 2 FAG, weil § 6 FAG angeblich nicht einschlägig sei. § 6 FAG¹¹ gewähre „kein Recht zur Überwachung des sachlichen Inhalts des durch Fernmeldeanlagen übermittelten Sendestoffs schlechthin“¹². Diese „negative“ Argumentation ohne nähere Begründung erscheint schon insofern ungenügend, als sie lediglich darlegt, was nicht gelten soll, aber keineswegs erkennbar macht, aufgrund welcher rechtlicher Gesichtspunkte gerade § 2 FAG ein weitergehendes Prüfungsrecht zu gewähren vermag. Doch mehr noch: mit dem Hinweis auf § 6 FAG hat Neugebauer geradezu jene Vorschrift aufgezeigt, nach der die Programmüberwachung des Rundfunks als unzulässig beurteilt werden mußte. Denn § 6 FAG regelte speziell die Rechtsmaterie „Überwachung“. Dabei handelte es sich bei der Vorschrift um eine ausdrückliche und mithin um eine abschließende Regelung¹³.

Das zweite Argument, das Neugebauer geltend gemacht hat, lautete: „Die Einsetzung der Überwachungsausschüsse wie der kulturellen Beiräte findet ihre rechtliche Wurzel in den verfassungsmäßigen Aufgaben des Reiches und der Länder auf dem Gebiet der Kultur und der Volksbildung“¹⁴. Oder, wie es an anderer Stelle heißt: Wenn die Post die Rundfunküberwachung auf der Grundlage der Genehmigungsbedingungen statuiere, so handle sie dabei in „Anwendung des Verleihungsrechts zugunsten der verfassungsmäßigen Aufgaben des Reiches und der Länder“¹⁵. Neugebauer hat sich also darauf berufen, die Post stütze sich beim Erlaß der Auflagen über die Programmkontrolle nicht auf eigene Rechte, sondern auf diejenigen von anderen Rechtsinhabern. Die Post besitze hier zwar keine eigene Regelungsbefugnis; ihr Handeln sei jedoch deshalb gerechtfertigt¹⁶, weil es auf der Wahrnehmung der Zuständigkeiten des RMI und der Länder beruhe.

Prüft man indessen diese These, so erweist sie sich ebenfalls als äußerst anfechtbar. Denn eine derartige rechtliche Möglichkeit, wonach eine Behörde soll in Wahrnehmung der Rechte und Zuständigkeiten anderer Behörden handeln können, hat die Weimarer Rechtswissenschaft nicht gekannt. Sie wird vielmehr erst heute (unter dem Stichwort der „Zweckvermehrung“ oder „Zweckvertauschung“) teilweise anerkannt¹⁷, während sie in der damaligen Verwaltungsrechtsdogmatik völlig unbekannt gewesen ist. Vermag das allein die von der Reichspost gewählte Rechtskonstruktion noch nicht zu entkräften, so ist jedoch weiter beachtlich, daß eine solche rechtliche Möglichkeit jedenfalls dort wohl ihre Grenzen fand, wo es um die Wahrnehmung von verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten eines anderen Hoheitsträgers¹⁸, hier also der Länder, ging. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, daß auch der Gedanke einer „Kompetenzverschiebung“, wie er heute ablehnend (!) erörtert wird¹⁹, im damaligen rechtswissenschaftlichen Schrifttum so gut wie unbekannt war. Sofern sich überhaupt dazu Äußerungen finden²⁰, betrafen sie alle lediglich den Bereich der Wirtschaftsverwaltung. Also auch unter diesem Gesichtspunkt hat keine rechtliche Stütze bestanden, die Reichspost als in „Vertretung“ der Länder handelndes Verwaltungsorgan zu betrachten. Ganz abgesehen davon, daß die Post ja keineswegs davon ausgegangen ist, gar nicht hat davon aus-

gehen wollen, ihre Auflagen dann als länderrechtliche Regelungen behandelt zu sehen.

ccc) Keine Reichskompetenz: Im RPM hat man vermutlich die mit solchen Überlegungen verbundene rechtliche Problematik der Rundfunkprogrammüberwachung nicht gesehen. Erkannt haben dürfte man jedoch, daß keine rechtliche Handhabe dafür bestand, eine Staatsaufsicht zu begründen, die von der Post überhaupt nicht selber wahrgenommen bzw. durchgeführt wurde. Für eine derartige Unterstellung spricht schon die Erfahrung und rechtliche Kenntnis, welche die DRP mit Aufsichts- und Prüfungsrechten im gesamten Post- und Fernmeldewesen gehabt hat. Die Unterstellung darf überdies wohl auch aus den Ausführungen abgeleitet werden, mit denen Neugebauer, der führende Postjurist, versucht hat, das diesbezügliche Vorgehen seiner Behörde zu rechtfertigen. Nirgendwo sonst nämlich sind die Ausführungen dieses kenntnisreichen und stets um eine ausführliche Begründung bemühten Juristen so dürftig, so bar jeder näheren rechtlichen Begründung wie hier.

Und schließlich ist in diesem Zusammenhang noch auf ein Weiteres aufmerksam zu machen: Man stößt an dieser Stelle auf den von der Rechtsliteratur der Gegenwart bisher kaum beachteten²¹ zentralen Punkt bei der Suche nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Weimarer Rundfunkordnung bzw. danach, wie in Weimar die verfassungsrechtliche Kompetenzfrage beantwortet worden ist. Hier nämlich, bei der rechtlichen Verankerung der Rundfunkaufsicht, hat sich in erster Linie zeigen müssen, wie es um das Verhältnis Reich/Länder in der Rundfunkordnung bestellt sein sollte. Hier hat – überspitzt gesagt – „Farbe bekannt“ werden müssen. Und dabei tritt in der oben genannten Äußerung Neugebauers klar zutage, daß keineswegs davon ausgegangen worden ist, nur das Reich besitze die Verwaltungskompetenz für das programmliche Rundfunkwesen. Denn gemäß des Kompromisses zwischen Reichsregierung und Länderregierungen hat man zwar der DRP die Befugnis eingeräumt, mittels fernmelderechtlicher Verleihungsbedingungen kulturell-rechtliche Regelungen zu treffen. Aber ungeachtet dessen, ist Neugebauer nicht umhine gekommen festzustellen, die Post handle dabei auch „in Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Aufgaben der Länder“. D. h. ebenfalls und sogar hauptsächlich hier in der rechtlichen Ausgestaltung jenes Kompromisses hat sich gezeigt, daß der grundlegende verfassungsrechtliche Kompetenzstreit lediglich überbrückt worden ist. Neugebauers Ausführungen bestätigen somit jene oben aufgestellte Theorie, wonach die Weimarer Rundfunkjuristen keineswegs davon ausgegangen sind, nur das Reich besitze die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für das programmliche Rundfunkwesen.

cc) Zensur: Wenn die Rechtskonstruktion, mit der die Überwachungsgremien auf der Grundlage der Verleihungsbedingungen errichtet worden sind, im rechtswissenschaftlichen Schrifttum der Weimarer Zeit unbeanstandet geblieben ist, so hängt das wohl mit der bereits genannten sonderbaren Zurückhaltung zusammen, der sich die

Rechtswissenschaft bei der Erforschung der Rundfunkordnung befließigt hat¹. Nur so ist es jedenfalls zu erklären, daß eine systematische rechtliche Untersuchung dieser Rechtskonstruktion gänzlich unterblieben und Neugebauers diesbezügliche Äußerung völlig unbeachtet und erst recht unbestritten geblieben ist. Die hier getroffene Feststellung, diese Rechtskonstruktion sei unzulässig gewesen², findet in der damaligen Literatur oder Judikatur keinen Rückhalt.

Nicht viel anderes gilt, insgesamt gesehen, was die Frage anbelangt, ob die Rundfunküberwachung mit den in der Weimarer Verfassung garantierten Freiheitsrechten zu vereinbaren war. Denn wendet man sich nun diesem gewichtigen Fragenkreis zu, so kennzeichnet sich auch hier das damalige Schrifttum insofern durch die genannte Zurückhaltung, als durchgängig ein teils unbewusstes, teilweise aber wohl auch bewußtes Bemühen festzustellen ist, die bestehende Rundfunkordnung diesbezüglich nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Es finden sich zwar einige Äußerungen mit dem Inhalt, die Programmüberwachung sei Zensur. Bei den Äußerungen handelt es sich jedoch mehr um Behauptungen, um bloße Feststellungen, denen keine tiefergehende rechtliche Untersuchung zugrundeliegt. Der Versuch, die Rundfunküberwachung im Hinblick auf die WRV einer systematischen, gründlichen Prüfung zu unterziehen, fehlt im damaligen Rechtsschrifttum völlig.

aaa) Art. 118 WRV überhaupt anwendbar?: Hätte für eine solche Prüfung schon deshalb Anlaß bestanden, weil in der Presse, speziell in den Rundfunkzeitschriften, wiederholt sehr konkret der Vorwurf erhoben worden ist, die Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte übten Zensur aus, sie seien Zensurorgane³, so hat sich die Rechtswissenschaft hingegen meist darauf beschränkt zu erörtern, ob die Rundfunküberwachung überhaupt an der Weimarer Verfassung geprüft werden konnte, ob diese hierfür überhaupt anwendbar war. Und indem man dies generell verneinte, sind also die diesbezüglichen Untersuchungen gewissermaßen gleich bei ihrem ersten Schritt stehen geblieben. D. h. wenn man überhaupt den Vorwürfen der Presse nachgegangen ist, dann hat man sich auf die Frage konzentriert, ob sich aus den Grundrechten der Verfassung überhaupt ein Schutz der Programmgestaltung des Rundfunks ableiten ließ. Und da dies aber verneint wurde, hat es infolgedessen gar nicht mehr zu einer genauen Überprüfung jener staatlichen Beschränkungen kommen können, wie sie dem Rundfunk tatsächlich auferlegt waren.

Dabei ist äußerst bedeutungsvoll der theoretische Ansatzpunkt dieser Erörterung, läßt er doch erkennen, warum sie bereits im Vorfeld jeder eingehenderen Untersuchungen stecken geblieben ist. Ausgegangen worden ist hierbei nämlich von der Annahme, daß die Rundfunküberwachung nur am Art. 118 Abs. 1 Satz 1 (Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit) geprüft werden könne, nicht dagegen am Art. 118 Abs. 2 Satz 1 (Zensurverbot) und Art. 142 (Grundrecht und Freiheit von Kunst und Wissenschaft). Denn diese beiden anderen Grundrechte standen nach a. M. zum Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV als dem umfassenderen Recht im Verhältnis der Spezialität; sie konnten erst gar nicht herangezogen werden bzw. einschlägig sein, wenn nicht schon zunächst das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit

betroffen war. Nun ist aber gerade diese Annahme nicht unproblematisch gewesen. Vor allem aber, derart generell hat auch nicht die Auffassung der Verfassungsrechtslehre gelautet, konnte nach dieser doch der das Zensurverbot bestimmende Art. 118 Abs. 2 Satz 1 WRV unter bestimmten Umständen durchaus direkt einschlägig sein. Und gerade dies hat hier beim Rundfunk in Betracht kommen müssen. Konkret gesagt, im Hinblick auf die ja vom Staat bzw. von staatlichen Vertretern ausgeübte Programmkontrolle hätte wohl gefragt oder zumindest untersucht werden müssen, ob nicht in diesem Fall (ausnahmsweise) die Grundnorm des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 ebenso wie der Art. 142 zurückzutreten hatten zugunsten der spezielleren, unmittelbar betroffenen Norm des Art. 118 Abs. 2 Satz 1, welcher das Zensurverbot aussprach⁴. Der Art. 118 Abs. 1 Satz 1 (Meinungsäußerungsfreiheit), weil er – selbst wenn man den Begriff der „Meinung“ weit faßte⁵ und das Tendenzproblem berücksichtigte, welches in der Überleitung der verschiedenartigen inhaltlichen Formen der Rundfunksendungen zur Meinungsäußerung besteht – jedenfalls nicht für die gesamte Programmleistung des Rundfunks Geltung beanspruchen konnte⁶. Und der Art. 142 WRV (Freiheit von Kunst und Wissenschaft) aus jener Überlegung heraus, daß er nach seiner geschichtlichen Entwicklung ebenso wie nach seinem sachlichen Gehalt wiederum in engem Zusammenhang mit dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit stand⁷.

Indes, nur Haentzschel ist so vorgegangen⁸. Die h. M. hat sich demgegenüber lediglich auf eine Überprüfung der Grundnorm des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV beschränkt, ohne auch noch dessen Absatz 2 mit der Bestimmung des Zensurverbots zu prüfen, wobei sie dann das Ergebnis ihrer Beurteilung als insgesamt gültige Aussage über die verfassungsrechtliche Stellung der Rundfunkaufsicht gewertet⁹ hat.

bbb) Anfechtbare Argumentation: Die Frage, ob die Programmüberwachung des Rundfunks überhaupt an der das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit normierenden Bestimmung des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV¹⁰ gemessen werden könne, ist von der h. M.¹¹ verneint worden. Neugebauer war dabei einmal mehr der „Stimmenführer“ der Rundfunkrechtstheoretiker. Seine Begründung lautete, diese Verfassungsnorm gebe „kein Recht darauf, sich zur unbeschränkten freien Meinungsäußerung gerade des Rundfunks zu bedienen“. Denn – und dabei konnte sich Neugebauer auf das RG¹² berufen¹³ – das Wort „frei“ in Art. 118 WRV beziehe sich nur auf den Inhalt der Äußerung, nicht jedoch auf das zu der Äußerung gewählte Mittel. Die Garantie des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV erfasse allein den Inhalt, nicht die Verbreitungsform einer Äußerung.

Diese Auffassung zur Vorschrift des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV erweist sich indessen in mehrfacher Hinsicht als unhaltbar. Denn nicht nur, daß eine derartige Interpretation von ihr gewährten Rechtsschutz letztlich hat ad absurdum führen können¹⁴, sondern sie hat auch in offenem Widerspruch zu dem Wortlaut der Norm selber gestanden. Schon bei der Veröffentlichung der genannten RG-Entscheidung ist in der betreffenden Urteilsanmerkung¹⁵ mit aller Entschiedenheit darauf hingewiesen worden, daß solcher Auslegung der klare Wortlaut der

Verfassungsbestimmung entgegenstand, weil diese nämlich durch die Wendung „oder in sonstiger Weise“ auch die verschiedenen möglichen Verbreitungsformen in ihren Schutz einbezog¹⁶. Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV gebe – so die Urteilsanmerkung – „mit dem Höchstmaß von Klarheit, das einer Sprache überhaupt zu Gebot steht, jedes Mittel der Äußerung frei“. Die Auffassung Neugebauers hat sich also von daher bereits widerlegt gesehen. Ergänzend wäre aber auch noch ein anderer Gesichtspunkt dagegen ins Feld zu führen¹⁷. Folgte man nämlich solcher Auslegung des Art. 118 Abs. 1 WRV, so würde das im Hinblick auf das unmittelbar nachfolgende Zensurverbot des Absatz 2 zu dem Ergebnis führen¹⁸, daß eine Zensur zwar verboten, dagegen jede andere – möglicherweise in ihren Wirkungen erheblich weitergehende – freiheitsbeschränkende Einwirkung erlaubt wäre. Das freilich ist wiederum die h. M. bereit gewesen, in Kauf zu nehmen¹⁹; weshalb wohl hier auch, wie gesagt, die Gründe dafür zu suchen sind, daß Neugebauer, indem er vermutlich diese seine Ansicht für den gesamten Art. 118 WRV gelten lassen wollte, gar nicht mehr zu einer Prüfung des Zensurverbots gelangt ist.

Dem Versuch Neugebauers, den Rundfunk ganz aus dem sachlichen Geltungsbereich der WRV auszuklammern, ist, soweit ersichtlich, nur Haentzschel entgegengetreten, der dabei das eben genannte Argument anführte, einer solchen Auslegung des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV stehe dessen eindeutiger Wortlaut entgegen²⁰. Wie erwähnt, hat Haentzschel die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Rundfunkprogrammüberwachung jedoch in erster Linie (direkt) an der das Zensurverbot normierenden Bestimmung des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 WRV geprüft²¹. Das Ergebnis, zu dem er dabei gelangt ist, überrascht nicht wenig: auch er verneinte ihre Verfassungswidrigkeit²². Haentzschel erblickte in den Kontrollen und Einwirkungen auf die inhaltliche Formung der Rundfunksendungen durch die Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte zwar durchaus tatsächliche Formen und Wirkungen einer Zensur. Indes, diese Programmzensur sollte nach ihm nicht rüßbar sein. Sein Argument: Das Rechtsverhältnis zwischen DRP und Rundfunkgesellschaft sei nicht öffentlich-rechtlicher Natur, sondern ein privatrechtlich ausgestalteter Vertrag, wobei die Kontrollrechte, welche die Post für Überwachungsausschuß und Kulturbeirat ausbedungen habe, keine im eigentlichen Sinne staatlichen Aufsichtsbefugnisse seien, sondern – da im Wege bürgerlich-rechtlicher Vertragsfreiheit zugestanden – lediglich fiskalische Verfügungsbefugnisse. Weil die Programmüberwachung nicht hoheitlicher Natur sei, läge keine Zensur vor, obgleich die Praxis auf eine solche hinauslaufe.

Dies war zweifellos eine mehr als anfechtbare Argumentation, und zwar schon hinsichtlich der Deutung des Rechtsverhältnisses DRP/Sendegesellschaft, weshalb sie insoweit auch zu Recht abgelehnt worden ist²³. Als wie unhaltbar sie erscheinen mußte, wird deutlich aus der oben geschilderten Rechtskonstruktion für das Verhältnis DRP/Sendegesellschaft sowie aus der völlig herrschenden Auffassung darüber, daß die rechtlichen Beziehungen zwischen Post und Programmveranstalter – in jedem Fall – öffentlich-rechtliche seien. Zumindest seit 1926 hat kein Zweifel daran bestehen können, daß hier öffentlich-rechtliche Beziehungen vorlagen, unabhängig

davon, ob man sie in der Form eines Vertrages ausgestaltet sah oder nicht. Ja, angesichts der durch die Kapitalmehrheit der Post und der Einrichtungen wie RRG, Rundfunkkommissar usw. verkörperten Macht des Staates über die Rundfunkgesellschaften, die jene zu einem Teil der staatlichen Verwaltung gemacht hatten²⁴, ist man versucht zu bemerken, daß der Gedanke weit näher gelegen habe, einen Verstoß gegen das Zensurverbot mit einer ganz anderen Begründung abzulehnen: nämlich damit, Art. 118 Abs. 2 WRV könne deshalb nicht gerügt werden, weil Grundrechte grundsätzlich nur Privaten zustehen, nicht aber dem Staat selber. Haentzschels Begründung jedenfalls klang konstruiert und wenig gereimt. Mag man schon bei Neugebauer den „Verdacht“ haben, er habe wider besseren Wissens unhaltbare Auffassungen vertreten, so drängt sich hier förmlich die Vermutung auf²⁵, der Verfassungs- und Presserechtere Haentzschel sei bei dieser Untersuchung der Rundfunkordnung vom gewollten Ergebnis ausgegangen und habe solche Argumentation nur deshalb gewählt, um die bestehende Rundfunkordnung nicht in Frage zu stellen.

ccc) Untersuchung der Ausschußbefugnisse: All diese Erörterungen der Frage, ob die Programmüberwachung des Rundfunks verfassungsgemäß sei oder nicht, sind schon dadurch zu ihrer Verneinung gelangt, daß sie Art. 118 WRV überhaupt nicht für einschlägig für den Rundfunk gehalten haben. So findet sich als einzige Untersuchung, welche die Tätigkeiten von Überwachungsausschuß und Kulturbeirat konkret und detailliert im Hinblick auf das Zensurverbot überprüft hat, nur eine von Dencker, und zwar schon relativ früh erstellte Studie²⁶. Die Arbeit ist um so bemerkenswerter, als Dencker dabei unverhohlen konstatiert hat, es handle sich bei diesen Gremien um Zensurorgane, sie übten Zensur aus²⁷. Freilich, der Wert dieser Aussage erscheint insofern wieder eher eingeschränkt, als hier keine Überprüfung dahingehend vorgenommen worden ist, ob genau die rechtlichen Kriterien der „Zensur“ im Sinne des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 WRV erfüllt waren, ob also gerade im Rechtssinne „die Abhängigmachung einer Äußerung von einer behördlichen Vorprüfung und Nichtbeanstandung ihres Inhalts“ vorlag²⁸.

Der rechtliche Nachweis des Zensurcharakters der von den Überwachungsausschüssen und Kulturbeiräten ausgeübten Rundfunkkontrolle verlangt deshalb, die Befugnisse beider Gremien, d. h. deren möglicherweise präventive und repressive Einwirkungsmöglichkeiten auf die Rundfunkprogrammgestaltung kurz zu beleuchten²⁹. Dabei wird sich ein ganzer Katalog solcher Einwirkungsmöglichkeiten zeigen, der – nimmt man noch die Tatsache, daß sich die Ausschüsse maßgeblich als Regierungsorgane beurteilten – in der Tat das System der Rundfunkaufsicht als verfassungswidrig erscheinen läßt.

So ist in den Bestimmungen für den Überwachungsausschuß³⁰ festgelegt gewesen, daß das jeweilige Programm der Rundfunksendungen – auf Anforderung auch deren Inhalt oder deren genauer Text – laufend den Mitgliedern des Ausschusses einzureichen bzw. vorzulegen war³¹. Der Ausschuß hatte dabei jederzeit das Recht, gegen das Programm oder Teile desselben Einspruch einzulegen, wobei dem Ein-

spruch aufhebende Wirkung zukam³². In dringenden Fällen konnte auch der Vorsitzende das Veto allein einlegen und selbständig Entscheidungen treffen³³. Des weiteren war die Rundfunkgesellschaft verpflichtet, sich in sämtlichen politischen Fragen der Programmgestaltung (vorher) mit dem Überwachungsausschuß in Verbindung zu setzen und seine Entscheidung abzuwarten³⁴. Jener wiederum hat aber nicht nur über direkte Prüfungs- und Eingriffsbefugnisse, sondern auch über mittelbare Kontrollmöglichkeiten über die Programmgestaltung verfügt. So war der Überwachungsausschuß berechtigt, von der Gesellschaft und deren Redakteuren jede ihm erforderlich erscheinende Auskunft sowie außerdem Einsicht in die Bücher und Schriften der Gesellschaft zu verlangen³⁵, während sich als weitere mittelbare Einflußnahmemöglichkeit von Gewicht die in der Sendekonzession selbst enthaltene Regelung erachtete³⁶, der Ausschuß besitze ein Genehmigungsrecht hinsichtlich der „Anstellung des für die Programmgestaltung verantwortlichen Vorstandsmitgliedes“ und sei berechtigt, „diese Persönlichkeit“ bei „Nichtbefolgung seiner Anweisungen“ abzurufen. Letzteres ist praktisch auf das Recht hinausgelaufen, den Intendanten bestimmen und absetzen zu können, womit also der Überwachungsausschuß auch personalpolitisch die Programmgestaltung der betreffenden Rundfunkgesellschaft hat weitgehend steuern können³⁷.

Hat sich die „weitreichende Macht“³⁸ des Überwachungsausschusses auf den politischen Teil des Rundfunkprogramms erstreckt, so die des Kulturbeirats auf dessen kulturelle Programmparte, zumal die Befugnisse, wie sie in den für den Kulturbeirat maßgebenden Bestimmungen enthalten gewesen sind, in starkem Maße den Kontrollrechten des politischen Aufsichtsorgans ähnelten. So war etwa dem Kulturbeirat ebenfalls laufend über die geplanten Sendungen Bericht zu erstatten. Ebenso stand ihm ein aufhebendes Einspruchsrecht zu, das allerdings nur auf dem Wege eines zu begründenden Beschlusses ausgeübt werden konnte³⁹; und weiter konnte und mußte der Kulturbeirat gegen Sendungen „parteipolitischen Gehalts“ vorgehen, wobei er den Überwachungsausschuß einzuschalten hatte⁴⁰. Hervorzuheben ist schließlich, daß der Beirat neben solchen Prüfungsrechten ein eigenes Mitwirkungsrecht, ja sogar eine Mitwirkungspflicht besaß, was die Vorbereitung und Beratung der kulturellen Sendungen betraf. D. h. er war berechtigt und verpflichtet, Vorschläge zur Programmgestaltung zu unterbreiten⁴¹, eine Regelung, mit der die Verpflichtung für die Rundfunkgesellschaften korrespondiert hat, ihren jeweiligen Kulturbeirat zu allen grundlegenden Sitzungen über die Programmgestaltung einzuladen⁴².

ddd) Berechtigter Zensur-Vorwurf: Vor diesem Hintergrund wird ersichtlich, warum der damals erhobene Vorwurf der Zensur berechtigt gewesen ist. Denn daß die Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte obrigkeitlich handelten und nicht als zensurunfähige Privatinstitutionen anzusprechen waren⁴³, ergibt sich schon aus der vom Staat maßgeblich beeinflussten Berufung ihrer Mitglieder⁴⁴, aus der tatsächlichen Zusammensetzung der Ausschüsse⁴⁵ sowie auch daraus, daß diese Gremien ihre Vollmacht von den Regierungen des Reiches und der Länder herleiteten⁴⁶. Und

daß diese Gremien tatsächlich, d. h. in ihrer politischen Arbeit und Tätigkeit eine Programmingerenz des Staates – und zwar eine Programmingerenz im Sinne parteipolitischer Einflußnahme zugunsten der jeweils an den Regierungen des Reiches und der Länder beteiligten Parteien – verkörpert haben, belegen die rundfunkhistorischen Untersuchungen vor allem von Pohle⁴⁷ und Bausch⁴⁸, welche gute Aufschlüsse⁴⁹ über die Arbeitsweise der beiden Gremien geben⁵⁰. Davon sind übrigens auch die Kritiker dieser Einrichtungen⁵¹ nicht weniger als jene Autoren ausgegangen, für die eine unbeschränkte staatliche Überwachung der Rundfunkprogrammgestaltung mehr als selbstverständlich gewesen ist⁵².

Es kann mithin angenommen werden, daß die Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte in jeder Hinsicht staatliche Kontrollstellen waren, und daß schon über sie – d. h. selbst wenn man die indirekten Einflußmöglichkeiten unberücksichtigt läßt, die den staatlichen Behörden etwa über die RRG, den Reichsrundfunkkommissar und die DRADAG zur Verfügung gestanden haben⁵³, und von denen auch Gebrauch gemacht worden ist⁵⁴ – eine äußerst wirksame staatliche Aufsicht über die Rundfunkprogrammgestaltung bestanden hat, die sich als „Zensur“ im Sinne des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 WRV erachtete. Dem steht nicht entgegen, daß die Überwachungsgremien in aller Regel ihre Entscheidungen nicht von einer formellen Entscheidung abhängig gemacht haben. Denn der Zensurcharakter der Prüfungsmaßnahmen ist nicht dadurch aufgehoben worden, daß die Ausschüsse von den Programmplanungen der Sendegesellschaften jeweils bloß zu unterrichten waren und diese von ihrem Einspruchsrecht nur ausdrücklich Gebrauch machen konnten. D. h. diese Programmkontrolle bleibt unverändert davon eine „Vorprüfung“ im Sinne des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 WRV⁵⁵. Nach alledem darf festgehalten werden, daß die Einrichtungen des Überwachungsausschusses und des kulturellen Beirats gegen das Zensurverbot der WRV verstießen⁵⁶, wie ja Dencker wiederholt behauptet hat.

Diese Aussage gilt erst recht für die bei der Rundfunkregelung von 1932 geschaffenen Programmbeiräte, weil sie nicht weniger als die nun ebenfalls eingesetzten (politischen) Rundfunkkommissare noch verstärkt weisungsgebunden waren und bezeichnenderweise sogar als Teil der unmittelbaren Reichsverwaltung gekennzeichnet worden sind⁵⁷.

b) Rundfunkberichterstattungs-Recht

Die folgende Betrachtung führt auf ein, im ganzen gesehen, relativ unergiebiges Gebiet des Weimarer Rundfunkrechts, unergiebig jedenfalls, was die Beschäftigung der führenden Rundfunkjuristen mit dieser Materie betrifft. Ganz überwiegend nämlich hat die Weimarer Rundfunkrechtslehre dem Rundfunkberichterstattungs-Recht¹ nur sehr geringe Aufmerksamkeit gewidmet. Welche Rechtsgrundsätze für die Rundfunkveranstaltung, speziell für die Programmgestaltung, gelten sollten; ob die bestehenden und praktizierten Grundsätze richtig waren; inwieweit die entsprechenden presserechtlichen Prinzipien anwendbar waren oder gar übertragen werden mußten; – die Fragen sind weitgehend unbehandelt geblieben. Die dies-

bezüglichen Erörterungen im damaligen Schrifttum beschränken sich vielmehr auf wenige, vereinzelte Stellungnahmen.

Erklärt werden muß das wohl vor allem daraus, daß für die Rundfunkveranstaltung im allgemeinen und für die Programmgestaltung im besonderen keine gesetzliche Regelung bestanden hat, und statt dessen nur die „Richtlinien“ von 1926 und von 1932 einige – rechtlich ungenau gefaßte, unbestimmte – Maßstäbe für das Verhalten der Rundfunkverantwortlichen setzten. Ursächlich für das Geschehen dürfte außerdem gewesen sein, daß der Rechtswissenschaft diesbezüglich die Neuheit des Rundfunkmediums größere Schwierigkeiten bereitet hat. Unverkennbar erscheint nämlich, daß sich selbst die mit presserechtlichen Kenntnissen versehenen Rundfunkjuristen schwer getan haben, diese ihre Kenntnisse auf ein akustisches Publikationsmittel zu übertragen; ihre Kenntnisse und Erfahrungen sind zu sehr auf die Wirkungen des geschriebenen Wortes fixiert gewesen, während man die Wirkungen des gesprochenen Wortes nur aus Vortragssaal und Versammlungsort kannte, nicht hingegen bei einer Einrichtung, welche sich an die Öffentlichkeit insgesamt wendet. Und drittens schließlich wird man an die Rolle bzw. Wirkung der eben behandelten Rundfunkzensur erinnern müssen, in deren Gefolge sich die Rundfunksendungen allgemein nur durch Blässe und Farblosigkeit ausgezeichnet haben³. Die Judikatur und die Rechtsliteratur sind wohl nicht zuletzt deshalb nie gezwungen gewesen, zur Rundfunkpublizistik konkret Stellung zu nehmen, jene Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit der Rundfunkberichterstattung ergeben können, effektiv entscheiden zu müssen.

aa) *Der Neutralitätsgrundsatz:* Zum sog. Neutralitätsgrundsatz, wie er in der Form eines Gebots der „Überparteilichkeit des Rundfunks“ in den „Richtlinien“ der Jahre 1926 und 1932 jeweils verankert war⁴, finden sich im damaligen rechtswissenschaftlichen Schrifttum keinerlei eingehendere Stellungnahmen oder Beurteilungen⁵. Wenn dennoch eine kurze Betrachtung dieses Grundsatzes erforderlich erscheint, so weniger wegen jener zwei ihn zumindest ansprechenden Literaturäußerungen, die sich feststellen lassen, als vielmehr im Hinblick darauf, daß der Grundsatz heute stets einen zentralen Gegenstand in den Diskussionen über das Wie der rechtlichen Strukturierung der Rundfunkprogrammgestaltung bildet. Dabei ist sich des Tatbestands zu erinnern⁶, wonach das Prinzip der Überparteilichkeit damals „offiziell“ zwar derart interpretiert worden ist, daß keine einseitige Ausrichtung auf politische Meinungen und Ansichten im Rundfunkprogramm erfolgen durfte, daß die tatsächliche Handhabe der Rundfunkprogrammgestaltung jedoch – jedenfalls ab 1928 – darauf hinausgelaufen ist, daß trotz oder gerade wegen dieses Prinzips nur die staatstragenden (Regierungs-)Parteien mit ihrem politischen Gedankengut haben über den Rundfunk an die Öffentlichkeit gelangen können. Dementsprechend hat der deutsche Rundfunk vor 1933 auch nicht den politischen Kommentar gekannt. Diese – sowohl von einer Rundfunkunabhängigkeit als auch von einer parteipolitischen Meinungsvielfalt in der Rundfunkberichterstattung ausgehende – Form der urteilenden, bewußt „Farbe bekennenden“ persönlichen Mei-

nungsausßerung hat der damaligen Auffassung vom Rundfunk als Meinungsbildungsorgan sogar förmlich widersprochen.

Es kann angesichts solchen Sachverhalts nicht überraschen, daß die politischen Rundfunkprogramme, wie erwähnt, farblos und blaß, unprofilert und unkritisch erschienen sind und nur der „Aufguß“ jener parteipolitischen Meinungen waren, wie sie von den Regierungsparteien vertreten wurden. Denn so verstanden bedingt der Neutralitätsgrundsatz geradezu eine Nivellierung der zur Aussendung gelangenden Programme, bedeutet er notgedrungen den „Tod“ jeder Publizistik. Damals haben das lediglich Opet⁷ und in gewisser Hinsicht auch List⁸ ansatzweise erkannt. Beide realisierten, daß zwischen einem solchen Verständnis des Überparteilichkeits-Gebots und der konstatierten Blässe der politischen Rundfunkprogramme ein Zusammenhang bestand. Vor allem Opet sah die Gefahr, daß der Neutralitätsgrundsatz, derart interpretiert, dem Rundfunk „den Stempel der Farblosigkeit aufdrücken“^{8a} mußte. Freilich, beide Autoren sind andererseits jedoch insofern durchaus bereit gewesen, solche Folgen in Kauf zu nehmen, als sie den Zensurcharakter der Rundfunkprogrammüberwachung voll befürworteten.

So sind denn auch diese beiden einzigen Stellungnahmen im damaligen Schrifttum zum Neutralitätsprinzip nicht mehr als ein Beleg dafür, daß die Weimarer Rechtsliteratur insgesamt das publizistische Wesen des Rundfunks verkannt und die dem Rundfunk immanenten Möglichkeiten eines der Presse gleichwertigen freien Meinungsbildungsorgans negiert hat. Nirgends findet sich auch nur ansatzweise die Idee geäußert, den Neutralitätsgrundsatz einmal im Hinblick auf das Pluralismusproblem der Massengesellschaft zu untersuchen oder unter dem Aspekt des Mehrparteienstaates rechtlich einzugrenzen. Bezeichnenderweise ist im Rechtsschrifttum auch nicht der auf der politischen Ebene angeklungene Gedanke aufgegriffen oder geprüft worden, ob den Parteien nicht ein Anspruch auf Sendezeit eingeräumt werden sollte. Die heute gerade auch von rechtlicher Seite vorgenommenen Überlegungen, den Grundsatz der Rundfunkneutralität „positiv“ zu fassen – d. h. jenen den Begriffen „Neutralität“, „Überparteilichkeit“ und „Unparteilichkeit“ innewohnenden negativen Aussagegehalt umzukehren in eine Bejahung von Pluralismus und Mehrparteiensystem und damit konkret: in eine Befürwortung gesellschaftlicher und politischer Meinungsvielfalt im Rundfunkprogramm, – diese heute aus Art. 5 GG abgeleitete⁹ und häufig auch in den Rundfunkgesetzen¹⁰ enthaltene Interpretation des Neutralitätsgrundsatzes, welche das Prinzip der Ausgewogenheit und Parität in der Programmgestaltung mit der Sicherung von farbiger Meinungsvielfalt, von kritischen Äußerungen und lebendiger Stellungnahme nicht nur zu verbinden weiß, sondern sogar gebietet, ist von der Weimarer Rechtsliteratur weder ansatzweise vorgenommen noch irgendwie gesehen worden. Sie fehlt völlig.

Mag es auch auf den ersten Blick „übertrieben“ erscheinen, hier überhaupt nach solchen Überlegungen im damaligen rundfunkrechtlichen Schrifttum zu suchen, so ist doch auf folgendes aufmerksam zu machen: Eine derartige Durchleuchtung des Neutralitätsgrundsatzes hat in gewisser Weise durchaus nahegelegen; einmal weil solche Gedanken auf der politischen Bühne jener Zeit diskutiert worden sind¹¹; zum

ändern, weil im damaligen Pressewesen eine ausführlichere Erörterung über die Problematik von Meinungsmonopolen stattgefunden hat, wobei sehr klar geäußert wurde, im demokratischen Staatswesen müsse im Bereich der Massenkommunikation die politische und gesellschaftliche Meinungsvielfalt durch rechtliche bzw. gesetzliche Regelungen gesichert werden¹².

bb) Programmverantwortung: Wenn eben gesagt wurde, die im rechtswissenschaftlichen Schrifttum Weimars fehlende Behandlung des Rechtsgrundsatzes der Rundfunkneutralität sei in gewisser Weise deshalb auffällig, weil das im Kontrast stehe zu der gleichzeitig im Pressewesen sowie in der presserechtlichen Literatur stattfindenden Erörterung, ob und inwieweit im Kommunikationswesen eines demokratischen Staates eine gesellschaftliche und politische Meinungsvielfalt bestehen sowie rechtlich gesichert werden müsse, so gewinnt diese Feststellung insofern noch einen weiteren Aspekt, als in der Rundfunkrechtsliteratur – allerdings nur vereinzelt – gleichwohl Ausschau danach gehalten worden ist, ob nicht Erscheinungen und Erfahrungen des Pressewesens auch auf den Rundfunk zutrafen bzw. auch für den Rundfunk gelten mußten. D. h. teilweise ist doch geprüft und untersucht worden, inwieweit Parallelen zwischen Pressepublizistik und Rundfunkpublizistik bestanden, und insbesondere, ob die im Presserecht entwickelten Berichterstattungsgrundsätze für den Rundfunk anwendbar gemacht werden konnten. Freilich, auch den diesbezüglichen Untersuchungen – den Arbeiten von Rauscher und Becker – ist es gerade nicht darum gegangen, etwa eine Repräsentanz der Gesellschaft in der Rundfunkprogrammgestaltung herzuleiten, wie sie bei tiefgehenden Überlegungen über den Neutralitätsgrundsatz in Betracht kommen muß; sondern wenn hier auf die Gemeinsamkeiten zwischen Presse und Rundfunk abgestellt und auf das Presserecht zurückgegriffen worden ist, so allein deshalb, um der Öffentlichkeit einen Schutz vor mißbräuchlicher Rundfunkberichterstattung zu verschaffen.

aaa) Rauscher und Becker: Die beiden Versuche, für die Berichterstattung des Rundfunks presserechtsähnliche Grundsätze und Normen zu entwickeln, erscheinen besonders interessant, weil einige der damals vorgeschlagenen Regelungen zwischenzeitlich in die Rundfunkgesetze von Bund und Ländern Eingang gefunden haben¹. Ausgangspunkt der Überlegungen Rauschers² und Beckers³ war dabei die „richtige“ Erkenntnis, daß dem Rundfunk ähnlich wie der Presse eine außerordentliche publizistische Wirkungsmacht zu eigen ist, und daß der in den Rechtsordnungen des Zivil- und Strafrechts gewährte Rechtsschutz gegen falsche oder doch angreifbare publizistische Äußerungen nicht auszureichen vermag, um einen umfassenden Rechtsschutz für den von solchen Äußerungen betroffenen Bürger zu garantieren. Die Öffentlichkeit müsse vor mißbräuchlicher Rundfunkberichterstattung besser geschützt werden, so die Überlegung, von der Rauscher und Becker ausgegangen sind. Es bestehe beim Rundfunk eine ähnliche, ja hinsichtlich dessen publizistischen Wirkungen noch größere Gefahr als bei der Presse, daß die in Umlauf gesetzten Meldungen in den materiellen ebenso wie in den immateriellen Vermögensbereich von

einzelnen oder von Gruppen eingriffen, ohne daß dagegen ein entsprechender rechtlicher Schutz bestehe. Rauscher und Becker haben deshalb für die Rundfunkberichterstattung eine Reihe von sehr genau gefaßten Bestimmungen entwickelt, welche sie in der Form eines Gesetzgebungsentwurfs⁴ vorlegten.

Danach sollte die Verrechtlichung der Rundfunkberichterstattung in zwei Richtungen erfolgen. Erstens dahingehend, daß die Programmverantwortung der im Rundfunk tätigen Personen genau festgelegt und für diese Personen eine besondere Wahrheitspflicht⁵ begründet werden sollte, beides abgesichert durch strafrechtliche Vorschriften. Und zweitens sollte für die von einer Rundfunkäußerung betroffenen Personen ein gesonderter Anspruch statuiert werden, mit dem sie eine Richtigstellung bzw. Gegendarstellung zu den geäußerten Tatsachen verlangen konnten. Wenn sich beide Autoren in diesem Zusammenhang für den Erlaß eines eigenen, rundfunkrechtlichen Gesetzes aussprachen, so einerseits in der Annahme, die Vorschriften des „Reichspreßgesetzes“ vom 7. 5. 1874⁶ seien weder unmittelbar⁷ noch analog anwendbar⁸. Andererseits, weil sie beide der Ansicht waren, wegen ihrer besonderen Wirkungsmacht müßten an die Rundfunkpublizistik weit schärfere Anforderungen gestellt werden, als das für die Pressepublizistik nach dem Presserecht der Fall war⁹.

bbb) Gesetzesvorschlag: Wirft man einen Blick auf die einzelnen hier entwickelten Rechtssätze und Normen¹⁰, so erscheint zunächst jene von Becker¹¹ vorgeschlagene Regelung nicht wenig bemerkenswert, die heute, wenngleich tatsächlich häufig gehandhabt, nur in einem Rundfunkgesetz¹² niedergelegt ist: die Regelung, wonach der Rundfunk wie eine Zeitungsredaktion verpflichtet sein sollte, seinen Teilnehmern bzw. Hörern eine Art „Impressum“ aufzuzeigen, zu vermitteln. D. h. nach Becker sollten mehrmals täglich, und zwar jeweils nach Abschluß eines Programmteils, der Name der Rundfunkgesellschaft und die Namen samt Anschrift der jeweils verantwortlichen Programmleiter verlautbart werden. Bezweckt war damit, die im Rundfunk tätigen Personen zu größerer Wahrheitspflicht in der Berichterstattung anzuhalten, sowie außerdem, den von einer Meldung betroffenen Personen die Durchsetzung ihrer rechtlichen Abwehransprüche zu erleichtern. Während Rauscher diesem Verlangen Beckers nicht folgen wollte, haben sich die beiden Autoren¹³ in der Forderung getroffen, jede Rundfunksendung müsse genau gekennzeichnet und zudem mit (urheberrechtlich relevanten) Ursprungsangaben wie Fundstelle, Name des Autors, Name des Vortragenden u. dergl. versehen sein. Beide Forderungen – sie haben in keinem der gegenwärtigen Rundfunkgesetze Berücksichtigung gefunden – gründeten ebenfalls in der Überlegung, auf diese Weise ließe sich die Verfolgung rechtlicher Ansprüche erleichtern. Das Argument lautete: aus der teilweisen tatsächlichen Übung müsse eine gesetzliche Pflicht werden, um die rechtliche Sphäre Dritter wirksamer zu schützen.

Unterschiedliche Auffassungen haben zwischen den Autoren hinsichtlich der Personen bestanden, welche zu dem Kreis der – den presserechtlich „Verantwortlichen Redakteuren“ entsprechenden – Leitern der Rundfunkprogrammveranstaltung,

d. h. zu den für das Programm des Rundfunks verantwortlichen Personen gehören sollten¹⁴. Rauscher¹⁵ rechnete dazu nämlich nicht nur wie Becker die Redakteure, sondern auch die Sprecher (Ansager) und alle übrigen Vortragenden. Dieser Vorschlag hat in der Rundfunkrechtsliteratur, die ansonsten den hier diskutierten Regelungen keine Beachtung geschenkt hat¹⁶, sogar eine ausdrückliche, und zwar eine dem entschieden entgegengesetzte Stellungnahme „hervorgehoben“¹⁷. Denn die Ausweitung solcher publizistisch-rechtlicher Rundfunkprogrammverantwortung auf sämtliche im Rundfunk zu Wort kommenden Personen war nicht wenig problematisch. Und zwar im Hinblick darauf¹⁸, daß Rauschers Gesetzgebungsentwurf¹⁹ gleichzeitig in den strafrechtlichen Vorschriften bestimmte, im Fall einer Verletzung von journalistischen Sorgfaltspflichten seien Geldstrafen bis zu 10 000,- RM zu verhängen, eine Strafbewehrung, die gerade für die Rundfunkansager als viel zu streng erschien. Nach Becker sollte demgegenüber deshalb auch nur derjenige verantwortlich und haftbar für eine Rundfunkmeldung sein, der „auf Grund der Bestellung . . . das Recht und die Pflicht hat, den Inhalt der Rundfunksendungen persönlich zu prüfen und kraft eigener Entschließung über die funkmäßige Verbreitung derselben zu entscheiden“²⁰. Gemeint gewesen sind damit namentlich die Redakteure.

Bemerkenswert ist schließlich noch, daß beide Autoren für den Fall der Verletzung journalistischer Sorgfaltspflichten durch die programmverantwortlichen Personen strafrechtliche Bestimmungen entworfen haben²¹, welche, wie gezeigt, mit hohem Strafmaß versehen waren. Als ein kurioser Vorschlag mag zuletzt auch noch der von Rauscher empfohlene Rechtssatz festgehalten werden, wonach sich Abgeordnete sollten überhaupt nicht im Rundfunk äußern dürfen²². Die rechtliche Begründung dafür: „Wegen der (strafrechtlichen) Immunität sei die persönliche Bestrafung eines im Rundfunk zu Wort kommenden Abgeordneten erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.“

cc) Recht auf Gegendarstellung: In dieser Erörterung ist, wie erwähnt, außerdem der Vorschlag unterbreitet worden, einen speziell rundfunkrechtlichen Gegendarstellungsanspruch zu begründen. Das verdient schon im Hinblick darauf Beachtung, daß dem noch heute nicht durchgängig in den Rundfunkgesetzen entsprochen ist¹, während die Erörterung zum ändern von daher besondere Aufmerksamkeit entgegen gebracht werden muß, als sich an ihr zum Teil auch die übrige Rechtsliteratur beteiligt hat. Ja, man hat dem Gegendarstellungsanspruch sogar größere Beachtung geschenkt, wie der Abdruck mehrerer ausländischer Gerichtsurteile und Aufsätze dazu im ARCHIV belegt² und wie außerdem daran deutlich wird, daß das Rechtsinstitut im Jahre 1930 den Gegenstand einer internationalen Funkrechtstagung gebildet hat³. Dabei ist jedoch sogleich hinzuzufügen, daß Rauschers und Beckers Forderung nach einem Tätigwerden des Gesetzgebers einmal mehr auf Ablehnung gestoßen ist. Die führenden Rundfunkrechtstheoretiker⁴ haben – und zwar im Gegensatz zu der bei jenem internationalen Kolloquium zutage getretenen Mehrheitsauffassung der Delegierten – geschlossen verneint, daß für die Schaffung eines derartigen Rechtsanspruchs eine echte Notwendigkeit bestehe. Sie äußerten, einer der-

artigen Idee seien sie zwar grundsätzlich nicht abgeneigt; in Deutschland jedoch bestehe infolge der wirksamen Rundfunkprogrammüberwachung (!) vorerst keinerlei konkreter Anlaß, die Idee in die Tat umzusetzen⁴.

aaa) Korrektiv zur Rundfunk-Wirkungsmacht: Ein Blick auf die hier geäußerten rechtlichen Überlegungen sowie auf die Gesetzgebungsvorschläge von Rauscher und Becker zeigt, daß dabei sehr präzise die besondere Eigenart sowie die maßgebenden rechtlichen Merkmale eines rundfunkrechtlichen Gegendarstellungsrechts herausgearbeitet worden sind. Vor allem tritt hervor, wie man konsequent der Tatsache hat Rechnung tragen wollen, daß eine im Rundfunk verbreitete Mitteilung äußerst tiefgehende und nachhaltige Wirkung zeitigt, und daß deshalb an die Geltendmachung des Gegendarstellungsanspruchs keine zu strengen rechtlichen Anforderungen gestellt werden dürfen. Ziel jeder Regelung eines Anspruchs auf Gegendarstellung im Rundfunk muß es nämlich sein zu verhindern, daß der Betroffene nicht erst nach einer möglicherweise sogar langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzung Gelegenheit erhält, die in Umlauf gesetzten Tatsachenmitteilungen zu korrigieren; denn andernfalls verhallt dessen Berichtigung weitgehend wirkungslos, weil sie zu spät erfolgt.

So ist damals sehr klar erkannt worden⁵, daß es Sinn und Inhalt eines derartigen Entgegnungsrechts sein muß, den Kreis der Anspruchsberechtigten generell weit zu fassen und nicht nur dem Gelegenheit zur Verteidigung zu geben, der im rechtlichen Sinne einen Vermögensschaden erleidet⁶, sondern jedem, der in seiner Persönlichkeitssphäre von Tatsachenangaben unmittelbar berührt wird, welche sich dadurch kennzeichnen, daß sie jedenfalls zweier oder mehrerer Betrachtungen bzw. Auslegungen zugänglich sind. Die Grundidee eines solchen Rechtsinstituts sei, so Becker⁷, nach dem Grundsatz „audiatur et altera pars“ zu gewährleisten, daß immer auch die „Gegenseite“ zu Wort, zu Gehör, kommen könne, und zwar unabhängig davon, ob die in die Öffentlichkeit gelangte Mitteilung nun tatsächlich falsch sei oder nicht. Der Anspruch solle nicht die Wahrheit schützen, sondern die von einer Tatsachenmitteilung in ihrer Persönlichkeitssphäre betroffene Person⁸. Deshalb solle und könne er auch den zivilrechtlichen „Wiedergutmachungsanspruch“ völlig unberührt lassen. Verlange jener eine genaue Prüfung der Richtigkeit/Unrichtigkeit der Tatsache, während er zugleich vermögensrechtliche Einbußen im Sinne eines „Schadens“ voraussetze und außerdem den Nachteil habe, daß das Erstreiten eines Titels längere Zeit beanspruche, so müsse der rundfunkrechtliche Gegendarstellungsanspruch vielmehr ein wirksames Korrektiv auf die besondere Wirkungsmacht der im Rundfunk verbreiteten, nur möglicherweise falschen Meldungen darstellen.

Den Überlegungen hat dabei insbesondere die Überzeugung zugrunde gelegen, die vom Hörfunk akustisch verbreitete Meldung finde noch unmittelbarer Eingang ins öffentliche Bewußtsein, als das bei einer von der Presse verbreiteten Meldung der Fall sei. Der Gedanke war: wenn man dem Betroffenen nicht sofort, d. h. unverzüglich Gelegenheit gebe, diese Wirkungen auszugleichen, setze sich die Nachricht derart im öffentlichen Bewußtsein fest⁹, daß ein erst später erwirktes gerichtliches

Urteil auf Berichtigung keinen Ausgleich mehr, keine Wiedergutmachung herstellen könne. Becker¹⁰ wies dabei noch darauf hin, daß sich angesichts der monopolartigen Stellung des Rundfunks die entsprechende Möglichkeit verschließe, wie sie bei der Presse grundsätzlich besteht, nämlich sich gegebenenfalls zur Verbreitung seiner Entgegnung auch einer anderen Zeitung zu bedienen.

bbb) Gesetzesvorschlag: Die Merkmale und Voraussetzungen für den rundfunkrechtlichen Gegendarstellungsanspruch sollten danach folgende sein: Einigkeit hat zwischen Hoffmann, Rauscher und Becker¹² dahingehend bestanden, der Anspruch dürfe sich nur auf Tatsachenmitteilungen, hingegen nicht auf bloße Meinungen und Werturteile erstrecken¹³. Des weiteren sprachen sich – gegen Rauscher¹⁴ – die beiden anderen Autoren¹⁵ dafür aus, es müsse sich dabei nicht um nachweislich unwahre Tatsachen¹⁶ handeln; jedenfalls habe die Überprüfung der Richtigkeit/Unrichtigkeit der verbreiteten Behauptung zu entfallen. Einhelligkeit bestand allerdings wiederum in dem Punkt, daß für den Antragsteller ein „berechtigtes Interesse“ gegeben sein müsse¹⁷. Denn wenn man dies nicht verlange, ufer die Gegendarstellungsberechtigung aus¹⁸. Zulässigkeitsvoraussetzung sei im übrigen, daß die den Anspruch geltend machende Person unmittelbar durch die verbreitete Tatsache betroffen sei¹⁹. Und hinsichtlich der formellen Anspruchsvoraussetzungen ist verlangt worden, daß der Antragsteller sich auf tatsächliche Angaben nicht-straftbaren Inhalts zu beschränken habe und sein Berechtigungsverlangen mit einem eigenhändig unterzeichneten Schreiben geltend machen müsse²⁰.

Bemerkenswert ist schließlich noch, wie man dem Problem zu begegnen versucht hat, ob und inwieweit es sich überhaupt durchführen bzw. gewährleisten läßt, daß der Gegendarstellung dieselbe Wirksamkeit gegenüber der zuhörenden Öffentlichkeit zukommt wie der angegriffenen Tatsachenmitteilung²¹. Denn zu Recht hat Becker bemerkt²², daß es wesentlich darauf ankommt, wann die Entgegnung zur Aussendung gelangt. Überließe man nämlich die Bestimmung dieses Zeitpunkts allein dem Belieben der Rundfunkverantwortlichen, so wäre es nicht ausgeschlossen, daß die Gegendarstellung zu einer Tageszeit zur Verbreitung gelangte, bei der, im Gegensatz zum Zeitpunkt der falschen Tatsachenbehauptung, nur wenige Rundfunkteilnehmer die Sendungen hören. Becker²³ hat sich deshalb dafür ausgesprochen, die Gegendarstellung am Tag nach Eingang des Berichtigungsverlangens, und zwar innerhalb des Nachrichtendienstes, zu verlesen. Demgegenüber wollte Rauscher einen Zeitraum von zwei Tagen für zulässig halten²⁴ und die Entgegnung in der nächstfolgenden Sendung der betreffenden Sendereihe zur Verbreitung bringen lassen. Gemeinsam wiederum ist beiden Autoren gewesen, daß sie für den Rundfunk die Pflicht begründen wollten, den Gegendarstellungstext ohne Kürzungen, Weglassungen und – was besonders hervorzuheben ist – ohne Kommentierungen verlesen zu lassen²⁵. Die Verlesung sollte dabei kostenfrei erfolgen²⁶, während zugleich bestimmt sein sollte, daß im Fall einer Nichteinhaltung der Vorschriften über das Gegendarstellungsrecht die Programmverantwortlichen des Rundfunks – auf Antrag – strafrechtlich verfolgt²⁷ werden könnten²⁸.

Faßt man zusammen, so bleibt festzuhalten, daß dies alles Vorschläge für die gesetzliche Regelung eines rundfunkrechtlichen Gegendarstellungsanspruchs gewesen sind, wie sie heute weitgehend realisiert bzw. anerkannt sind. Der diesbezüglichen Erörterung wird man deshalb besondere rechtshistorische Bedeutung zusprechen können.

3. Die Teilnehmergenehmigung

Die Betrachtung des Weimarer Rundfunkrechts hat sich bislang auf die Rundfunkveranstaltung konzentriert. Es ist sich nun der Rundfunkempfangsseite zuzuwenden, den Rechtskonstruktionen, welche die Stellung der Rundfunkteilnehmer, der Hörer, betrafen. Dabei ist der Rechtsstellung dieser – neben Sendegesellschaften und DRP – dritten zum Weimarer Rundfunk gehörenden Personengruppe ja insofern größere Bedeutung zugekommen, als hier die Voraussetzungen dafür geschaffen werden mußten, daß sich der Rundfunk mittels der monatlichen Gebühreneleistungen finanzieren ließ.

a) Verleihung

Gemäß § 2 Abs. 1 TG bzw. § 2 Abs. 1 FAG haben die Rundfunkteilnehmer¹, um eine Rundfunkempfangsanlage errichten und betreiben zu können, einer fernmelderechtlichen „Genehmigung“ bedurft. Dabei sollte nach der h. M.² bezüglich dieser Genehmigung ebenfalls die sog. Verleihungstheorie gelten, und zwar ist dies, wie hervorzuheben ist, bereits von 1923 an die herrschende Auffassung gewesen³. Hier hat man also durchgängig angenommen, die dem Rundfunkteilnehmer zur Ausübung des Funkhoheitsrechts erteilte Befugnis sei eine echte Konzession, ein einseitiger, rechtsbegründender, machterweiternder Hoheitsakt der Deutschen Reichspost.

Ungeachtet der Gleichförmigkeit der Auffassungen, welche über die rechtliche Natur der Teilnehmergenehmigung bestanden hat, trifft man allerdings auch hier, d. h. ähnlich wie im Rechtsverhältnis DRP-Sendegesellschaften, auf einen Tatbestand, der die Verleihungstheorie als äußerst anfechtbar, ja als unhaltbar erscheinen läßt⁴. Und ebenso wie dort läßt sich feststellen, daß man dies schon damals klar erkannt hat, ja, daß man sich dessen erheblich stärker noch bewußt gewesen ist, als das hinsichtlich der Sendekonzession der Fall war. So hat bezeichnenderweise selbst Neugebauer seit 1930 die Ansicht vertreten, es müsse versucht werden, die Verleihungskonstruktion im Rechtsverhältnis DRP – Rundfunkteilnehmer in grundsätzlicher Weise zu modifizieren.

aa) Widersprüche der Verleihungstheorie: Wenn sich die Annahme, die rechtliche Befugnis zum Errichten und zum Betreiben einer Rundfunkempfangsanlage sei eine „Verleihung“, in vieler Hinsicht als fragwürdig erwies, so, wie gesagt, aus ähnlichen Gründen, wie sie bereits der Anwendbarkeit der Verleihungstheorie hinsichtlich der Rundfunkgesellschaften entgegengestanden sind. Denn gleichfalls hat

sich hier nicht der Widerspruch zur allgemeinen Verwaltungsrechtslehre leugnen lassen, und ähnlich gravierend hat eine unüberbrückbare Diskrepanz zu den tatsächlichen Verhältnissen im Rundfunkwesen bestanden. Der Widerspruch zu den nach der Verwaltungsrechtstheorie für das Rechtsinstitut der Verleihung geltenden Grundsätzen⁵ ist dabei vor allem an zwei in den „Teilnehmerbedingungen“ enthaltenen Vorschriften sichtbar geworden⁶. Unvereinbar mit jenen Prinzipien mußte nämlich die Regelung erscheinen⁷, die Teilnehmergehmigung könne jederzeit widerrufen werden⁸. Gleiches galt für die Bestimmung⁹, wonach „der Genehmigungsinhaber... keinen Anspruch auf eine Belieferung mit Nachrichten“ hatte; eine Bestimmung, mit der also offensichtlich das mit der Verleihung „eigentlich“ zu gewährende subjektiv-öffentliche Recht gerade wieder ausgeschlossen worden ist. So hat auch infolgedessen, wie erwähnt, Bürgin¹⁰ angenommen, die Teilnehmergehmigung könne nur als „Erlaubnis“ qualifiziert werden¹¹. Ihre Funktion ebenso wie ihre rechtlichen Merkmale machten es unmöglich, der diesbezüglichen Einordnung der h. M. zu folgen.

Wenn der Verleihungstheorie andererseits gleichfalls eine Schwäche im Hinblick auf die tatsächlichen Verhältnisse im Rundfunkwesen angehaftet hat, so findet sich die Ursache dafür schon unmittelbar in der – noch heute gültigen – problematischen gesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG, der bestimmt, daß unter das Funkhoheitsrecht des Reiches bzw. der Reichspost auch die Rundfunkempfangsanlagen fallen:¹² Wenn nämlich Hunderttausenden, ja Millionen von Rundfunkteilnehmern die rechtliche Befugnis erteilt wird, die in ihrem Eigentum befindlichen Radiogeräte zu errichten und zu betreiben, dann kann die Regelung, allein dem Staat bzw. staatlichen Behörden sei die Errichtung und der Betrieb solcher Geräte vorbehalten, nurmehr als bloße Fiktion angesehen werden. Die Unterstellung, ausschließlich dem Staat stehe der Empfang von Rundfunksendungen zu, erscheint dann sogar sinnwidrig, weil der Staat ja keineswegs gewillt ist, die Rundfunkempfangsanlagen selber zu betreiben. So hat auch die Reichspost stets vielmehr größtes Interesse daran gezeigt, daß möglichst viele Privatleute Radiogeräte in Betrieb setzten, weil davon bekanntlich die Höhe des Rundfunkgebührenaufkommens abhängen mußte. Und ebenfalls im Gegensatz zu solcher gesetzlichen Unterstellung hat die Post vom Beginn des Rundfunks an zu keiner Zeit versucht, sich zumindest in der Weise, wie das bis heute beim Telephon der Fall ist, das Eigentum an den Rundfunkempfangsanlagen vorzubehalten, womit jene Fiktion des Gesetzgebers wenigstens glaubwürdiger erschienen wäre. Kurz gesagt, da sich im Rundfunkempfangswesen das in § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG statuierte staatliche Ausschließlichkeitsrecht geradezu in sein Gegenteil verkehrt, vermag und vermochte diese gesetzliche Regelung nur schwer zu überzeugen. Zu Recht hat schon Walter Jellinek bemerkt, es handle sich dabei um eine sehr „gekünstelte Rechtskonstruktion des Gesetzgebers“¹³.

Von daher betrachtet, haben sich aber verstärkt auch Zweifel an der Richtigkeit der Verleihungskonstruktion im Rechtsverhältnis DRP – Rundfunkteilnehmer erheben müssen, Zweifel, die bezeichnenderweise Jellinek zugleich auch in dieser seiner Bemerkung hat anklingen lassen. Denn erinnert man sich der von Neugebauer

dafür gegebenen rechtlichen Begründung¹⁴, die Annahme einer Verleihung müsse aus dem besonderen Charakter des in § 2 FAG enthaltenen Staatshoheitsrechts gefolgert werden und sei außerdem dadurch gerechtfertigt, daß die Rundfunkgenehmigungen schwerwiegende Eingriffe in den Bereich der staatlichen Verwaltung seien, so ist eine derartige Argumentation von den tatsächlichen Verhältnissen im Rundfunkempfangswesen entscheidend widerlegt worden. Ganz zu schweigen davon, daß die Aushändigung von täglich Hunderten von Teilnehmergehmigungen erst recht jener These den Boden entziehen mußte, wonach sich die Rechtsnatur der Verleihung auch aus der Überlegung ergeben sollte, die Befugniserteilung des § 2 FAG könne und solle nur vom Reichspostminister (bzw. früher sogar nur vom Reichskanzler) vorgenommen werden, ohne daß eine Delegation dessen Rechte möglich sei.

bb) Kritik der Literatur: Die Verleihungstheorie, zumindest ihre rechtliche Begründung, hat sich also in Anbetracht der tatsächlichen Verhältnisse im Rundfunkwesen als offensichtlich unhaltbar erwiesen¹⁵. Es überrascht deshalb nicht, wenn diese Theorie gegen Ende der zwanziger Jahre in der Tat zunehmend auf Kritik in der Rechtsliteratur und außerdem auf weitgehendes Unverständnis in der Öffentlichkeit gestoßen ist¹⁶, wo insbesondere jene ihre Konsequenz bemängelt und angegriffen wurde, daß dem Rundfunkteilnehmer jeglicher Rechtsanspruch gegenüber der Reichspost versagt sein und er in keinerlei rechtlichen Beziehungen zu den Sendegesellschaften stehen sollte. Selbst Neugebauer¹⁷ hat sich schließlich den kritischen Einwänden gegenüber der Verleihungskonstruktion nicht völlig zu verschließen vermocht. Neugebauer wollte freilich seine bisherige Meinung dabei nur insoweit korrigieren, als er sich unter grundsätzlicher Beibehaltung der Verleihungstheorie¹⁸ dafür aussprach, die Theorie bloß zu modifizieren, d. h. den Rundfunkteilnehmern lediglich über den Erlaß neuer Verleihungsbedingungen mehr Rechte zuzugestehen. Gewiß, so äußerte er, es sei nicht zu leugnen, daß jene vielfach kritisierten Folgen der Rechtskonstruktion der Verleihung unpäßlich seien. Dieser Ansicht sei man auch im RPM, was sich schon darin zeige, daß in den 1930 neu erlassenen Teilnehmerbedingungen der Anspruch auf Rundfunkempfang nicht mehr ausdrücklich ausgeschlossen sei¹⁹. Es bestünden also Ansätze dafür, daß die Reichspost einmal bereit sein werde, von ihrer bisherigen Auffassung abzugehen; doch trotzdem, endgültig könne dies erst im Anschluß an eine gesetzliche Neuregelung²⁰ geschehen²¹.

Es darf festgehalten werden, daß die Anfechtbarkeit der Verleihungstheorie hinsichtlich der Teilnehmergehmigung schon damals voll erkannt worden ist. Das hat allerdings nichts daran geändert, daß die Theorie von der h. M. aufrechterhalten wurde, trotz ihrer auch von der Post und von deren führenden Juristen Neugebauer eingestandenen Schwächen. Man hat dabei wohl negiert, daß die Gesichtspunkte, die sich für die Richtigkeit und Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG anführen ließen, nicht unbedingt zugleich auch für die Annahme einer Verleihung galten. Denn so viel für diese gesetzliche Regelung sprach, weil es erforderlich erscheint, den Schutz gegen Rundfunkempfangsstörungen sowie ein wirksames Abhörverbot anderer Funkdienste (Militärfunk, Polizei-

funk) zu gewährleisten; so viel auch für die Notwendigkeit sprach, daß zumindest die Errichtung von Rundfunkempfangsanlagen unter ein staatliches Hoheitsrecht fällt – so wenig hingegen sprach freilich dafür, deshalb auch die Teilnehmergehmigung als Verleihung ansprechen zu müssen, d. h. sie nicht für eine Erlaubnis halten zu können.

b) Rechtsbeziehungen DRP – Rundfunkteilnehmer

Die Ende der zwanziger Jahre auch ins Bewußtsein der Reichspost tretende Erkenntnis, daß die bislang vertretene Auffassung hinsichtlich der Teilnehmergehmigung anfechtbar war, ist, wie schon angedeutet, ausgelöst worden durch heftige Proteste in der Öffentlichkeit dagegen, daß der Rundfunkteilnehmer keinerlei Rechte gegenüber der DRP und erst recht nicht gegenüber den Rundfunkgesellschaften besitzen sollte. Es sei unhaltbar, daß die Rundfunkteilnehmer „rechtlos“ seien, so das schlagwortartige Argument¹. Den Anlaß für diesen Protest haben in erster Linie die zu jener Zeit rapide zunehmenden Rundfunkempfangsstörungen gebildet, verursacht von der allgemeinen Elektrifizierung in den Betrieben und Haushalten². Da die gesetzlichen Schutzvorschriften gegen die Rundfunkempfangsstörungen nicht auszureichen schienen, forderten die Rundfunkteilnehmer, die Post solle gegen die Störer vorgehen. Die Antwort des RPM darauf lautete freilich jahrelang sehr lapidar nur derart, die Rundfunkteilnehmer besäßen weder rechtliche Ansprüche gegenüber der DRP noch gegenüber den Sendegesellschaften. Vielmehr sei sogar gemäß der Verleihungsbedingungen der Teilnehmergehmigung³ die Gewährleistung für störungsfreie Rundfunksendungen ausdrücklich ausgeschlossen. Das Verlangen nach einem Vorgehen gegen die Störer sei also rechtlich völlig unbegründet.

Es hat angesichts solcher unbefriedigenden Antwort der Reichspost nicht ausbleiben können, daß – neben einer Vielzahl von Aufsätzen, die sich speziell dem Störerproblem widmeten⁴ – eine Reihe von Stimmen in der Rechtsliteratur laut geworden sind, die sich, wenn auch nicht direkt gegen die Verleihungskonstruktion, so doch gegen ihre Konsequenzen gewandt haben. Dabei ist zugleich die Frage aufgeworfen worden, ob nicht überhaupt ein Anspruch auf die Rundfunkempfangsgenehmigung hergeleitet werden müsse. Trennt man die in diesem Zusammenhang sich häufig vermischenden Argumente und Überlegungen, dann kristallisieren sich dabei drei Fragen heraus: erstens, ob das Rechtsverhältnis Reichspost – Rundfunkgesellschaft in ein teilweise privatrechtliches umgedeutet werden könnte; zweitens, ob nicht mittels der Verleihungsbedingungen ein Anspruch der Rundfunkteilnehmer gegenüber Reichspost und Rundfunkgesellschaften zukünftig begründet werden mußte; und drittens schließlich, inwieweit davon auszugehen war, daß dem Rundfunkteilnehmer ein – verfassungsrechtlicher – Anspruch auf Rundfunkempfang zustehe.

aa) *Privatrechtlicher Vertrag?*: Die Frage, ob nicht, ungeachtet der öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen DRP und Rundfunkteilnehmer zugleich ein privatrechtlicher Vertrag zwischen beiden angenommen werden könne, ist be-

reits im Zusammenhang mit der Sendekonzession behandelt worden⁵. Es genügt hier deshalb darauf hinzuweisen, daß viele der Autoren, welche dafür plädierten, hinter oder neben dem hoheitlichen Akt der Verleihung noch einen Vertrag anzunehmen, diese ihre Überlegungen nicht zuletzt auch deshalb angestellt haben, um dem Rundfunkteilnehmer Ansprüche gegenüber der Reichspost zu verschaffen. Dabei meinten sie – wie etwa Bürgin –⁶, man fände hier, in den tatsächlichen Beziehungen Post – Rundfunkteilnehmer, sogar einige konkrete Anhaltspunkte dafür, einen privatrechtlichen Vertrag nicht lediglich als stillschweigend abgeschlossen anzusehen⁷, wenn man nämlich den Antrag des Rundfunkteilnehmers auf Erteilung einer Empfangsgenehmigung zugleich als „Angebot“ und umgekehrt die Aushändigung der Genehmigungsurkunde zugleich als dessen „Annahme“ im Sinne der §§ 145 ff. BGB begreife.

Hinzuzufügen ist weiter, daß bei diesen Versuchen, privatrechtliche Rechtsbeziehungen zwischen Reichspost und Rundfunkteilnehmer herzustellen, häufig der Gedanke mitgespielt hat, auf diese Weise auch den Rundfunkgesellschaften Rechtsansprüche zu verschaffen. Die Idee war, sie ihnen im Wege eines Vertrages zugunsten Dritter zuzuweisen⁸. Und umgekehrt hat man hier ebenfalls versucht, mittels Annahme vertraglicher Beziehungen zwischen DRP und Sendegesellschaften⁹, und damit ebenfalls über einen Vertrag zugunsten Dritter, gerade dem Rundfunkteilnehmer Ansprüche gegenüber der Reichspost zu geben¹⁰. Beide „entrechteten“ Beteiligten am Rundfunk sollten also nicht nur über solche Vertragskonstruktionen selber Rechte erhalten, sondern es sollten im selben Atemzug auch Rechtsansprüche für den jeweils anderen Beteiligten begründet werden.

Freilich, die h. L.¹¹ und insbesondere die Rechtsprechung¹² ist diesen Überlegungen nicht gefolgt. Denn eine entscheidende Folgerung aus der Verleihungskonstruktion hat ja gerade in der Annahme gelegen¹³, durch die Verleihung entstünden öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehungen ausschließlich zwischen der DRP als Verleihungsbehörde und dem Verleihsnehmer, also dem Rundfunkteilnehmer. Dementsprechend ist auch die Konstruktion eines Vertrages zugunsten Dritter auf entschiedene Ablehnung gestoßen¹⁴.

bb) *Notwendigkeit einer Neuregelung*: Die zweite hier erörterte Frage hatte zum Gegenstand, ob für den Rundfunkteilnehmer nicht wenigstens mittels der Verleihungsbedingungen rechtliche Ansprüche gegenüber DRP und Rundfunkgesellschaften begründet werden müßten. Ist der Standpunkt der DRP dazu bereits geschildert worden, so ist doch bemerkenswert, daß sich Neugebauer ebenso wie Dencker nachdrücklich für eine solche Regelung ausgesprochen hat.

Dencker¹⁵ hat in diesem Zusammenhang sogar sehr grundsätzliche Zweifel gegenüber der hier von der DRP ausgestalteten Rundfunk-Rechtsordnung geäußert. Er forderte, die in der Öffentlichkeit erhobenen Vorwürfe¹⁶ ernst zu nehmen und nicht stets juristisch zu argumentieren, sondern zu prüfen, ob denn tatsächlich „die Rechtslage ‚richtiges Recht‘“ sei¹⁷. Die Rundfunkteilnehmer begriffen nämlich nicht, und dies wohl zu Recht, daß sie zu den Sendegesellschaften keinerlei rechtliche

Beziehungen unterhalten sollten, obgleich sich für sie allein mit jenen die Institution „Rundfunk“ verbinde. D. h. die Reichspost sage zwar immer, der Rundfunk stehe im Dienst der Öffentlichkeit, er gehöre den Bürgern; tatsächlich aber schaffe sie Rechtsformen, die nur ihr selbst Macht im Rundfunkwesen gäben, wobei sich die DRP zudem, wenn man auf diesen Tatbestand hinweise, über solch doch zulässige Kritik nur mit deutlich „drohendem Zeigefinger“¹⁸ hinwegsetze. Dencker hat deshalb für eine Regelung plädiert, die er zwar noch nicht genau skizzieren konnte, deren wesentlichen Gehalt er aber darin sehen wollte, unmittelbare Rechtsbeziehungen zwischen den Rundfunkgesellschaften und ihren Hörern herzustellen. Der Rundfunkteilnehmer sollte als eine Art „Abonnent“ eines Rundfunkdienstes der Programmveranstalter erscheinen, d. h. in ein direktes Rechtsverhältnis mit den Sendegesellschaften treten¹⁹.

Konkreter noch hinsichtlich einer neu vorzunehmenden rechtlichen Ausgestaltung des Rundfunkempfangswesens sind die Vorstellungen Neugebauers²⁰ gewesen. Er ging davon aus, daß die Tatsache des Erwerbs des „Rechts zur Aufnahme der Rf-Darbietungen“ einen Vorgang darstelle, „der angesichts der Entwicklung der Tätigkeit der Sendegesellschaften im kulturellen und sozialen Leben als besondere Veranstaltungen für die Übermittlung bestimmter Darbietungen an die Allgemeinheit des Volkes ein eigenartiges Nutzungsrecht des einzelnen ‚zur Aufnahme der Rf-Darbietungen-Berechtigten‘ an der von der Sendegesellschaft betriebenen Mitteilungsanstalt dieser gegenüber“ schaffe. Und Neugebauer folgerte daraus: „Die ‚Tatsache der Teilnahme am Rundfunk‘ ist eine Rechtstatsache, die keineswegs ungeeignet ist, Rechtsbeziehungen zwischen den zur Teilnahme am Rf berechtigten Personen mit dem Veranstalter der Rf-Darbietungen zu begründen . . . Die deutsche Organisation des Rundfunks birgt in ihrem Grundaufbau den Keim eines Rechtsverhältnisses zwischen Rf-Teilnehmer und Sendegesellschaft.“ Neugebauer hat hier also den Versuch gemacht, gewissermaßen unter Abrücken von der Verleihungskonstruktion, „eine neuartige Form einer Anstaltsnutzung“²¹ anzunehmen, mit welcher direkte Rechtsbeziehungen zwischen Rundfunkgesellschaften und Teilnehmer hergestellt werden könnten.

Nimmt man noch die Entscheidung des Reichsgerichts vom 29. 4. 1930²² hinzu, in der es als „nicht ausgeschlossen“ bezeichnet wurde, daß „eine rechtliche Regelung Platz greifen könnte“, welche „Rechtsbeziehungen zwischen den Rundfunk-Teilnehmern und der Rundfunk-Sendegesellschaft“ herstelle, so kann also registriert werden, daß in den letzten Jahren der Weimarer Republik, von 1930 an, eine tiefere Einsicht dahingehend bestanden hat, die bisherige Auffassung über die Rechtsnatur der Teilnehmergehmigung zeige, wenn nicht unhaltbare, so doch wenig passende Konsequenzen. Man war sich einig darin, daß rechtliche Beziehungen zwischen Rundfunkteilnehmern und Sendegesellschaften hergeleitet werden mußten. Und zugleich hat man Ansätze dafür gesehen, daß sich ein solches Rechtsverhältnis in der Rundfunkordnung bereits herauskristallisiere. Freilich, die Hindernisse, die sich dem entgegenstellten, um schon jetzt solche Rechtsbeziehungen anzunehmen, haben sich als unüberwindbar erwiesen. Der Weg dahin ist noch ver-

sperrt gewesen, zumal man die Verleihungskonstruktion nicht gänzlich aufgeben wollte und einem solchen Schritt außerdem auch entgegenstand, daß die Sendegesellschaften Rechtssubjekte privaten Rechts waren und zudem noch die DRP (durch die Innehaltung der technischen Sendeeinrichtungen) unmittelbar am Rundfunkbetrieb beteiligt war²³.

cc) Anspruch auf Rundfunkempfang?: Schließlich zum dritten Punkt in dieser Erörterung. Er erscheint nicht weniger interessant, hat man hier doch ansatzweise versucht, aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten heraus einen Anspruch auf die Rundfunkgenehmigung herzuleiten, ein Gedankengang, wie er heute weitgehend anerkannt ist²⁴. Ausgangspunkt der Diskussion ist zwar auch hier zunächst nur die Kritik gewesen, die sich gegen die Ausgestaltung der Teilnehmer-Bedingungen richtete. D. h. wenn die „Rechtlosigkeit des Rundfunkteilnehmers“ bemängelt wurde, so in erster Linie deshalb, weil die erteilte Genehmigung keine Rechtsansprüche gewährte; weniger hingegen im Hinblick darauf, daß kein Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung bestehen sollte, denn eine solche Erteilung ist ja in aller Regel erfolgt. Doch namentlich die bereits angedeutete Zurückhaltung der DRP bei der Lösung des Störerproblems hat bewirkt, daß sich die Diskussion unvermittelt ausweitete auf eine grundsätzliche Überprüfung der rechtlichen Stellung des Rundfunkteilnehmers. In der Rechtsliteratur sind zunehmend Stimmen laut geworden, die nun auch die Frage aufwarfen, ob nicht ein Recht auf Rundfunkempfang bestehe. Dieses Recht sollte dabei zwar unabhängig von dem Rechtsverhältnis gelten, welches die Errichtung und den Betrieb einer (funktechnischen) Rundfunkempfangsanlage zum Gegenstand hatte. Es sollte jedoch zugleich auf jenes unmittelbar einwirken, d. h. die unbeschränkte Ermessensfreiheit der DRP bei der Erteilung der Rundfunkgenehmigung einschränken. Indirekt ist also hier die Frage zur Erörterung gestellt worden, ob den Rundfunkteilnehmern nicht überhaupt ein Rechtsanspruch auf Erteilung der fernmelderechtlichen Empfangsgenehmigung zugesprochen werden müßte.

Die h. M.²⁵ hat dies stets abgelehnt, d. h. die Frage verneint, und zwar unter Hinweis auf die gesetzlichen Regelungen des FAG. Denn schon aus dem Wesen des in § 1 FAG statuierten Staatshoheitsrecht ergebe sich – so das Argument –, daß kein Rechtsanspruch auf die Befugniserteilung zur Ausübung des Funkhoheitsrechts bestehe. Das müsse vor allem aber dem *argumentum contrario* aus § 2 Abs. 2 Satz 2 FAG entnommen werden, da diese Vorschrift ausdrücklich vorsehe, daß die Post verpflichtet sei, gewissen Elektrizitätsunternehmen eine Befugnis zu erteilen. Die DRP habe also umgekehrt hinsichtlich der Teilnehmergehmigung eine unbeschränkte Ermessensfreiheit. Selbst wenn sie täglich hundertfach Rundfunkteilnehmergehmigungen erteile, bestehe weder ein klagbarer Anspruch darauf, noch die Möglichkeit, ihren Ermessensgebrauch gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Teilnehmergehmigung könne vielmehr infolge der Verleihungskonstruktion jederzeit widerrufen, kassiert werden.

- Wenn demgegenüber zum Teil geltend gemacht worden ist, die Post sei verpflicht-

tet, jedem, der sein Radiogerät anmelde, eine Genehmigung zu erteilen, weil nämlich ein Recht auf akustischen, „geistigen“ Empfang des Nachrichtenträgers Rundfunk bestehe, so erscheinen diese Gedankengänge sehr modern. Das gilt zumal im Hinblick darauf, daß ihnen bereits die heute in diesem Zusammenhang anerkannte Überlegung zugrunde gelegen ist, die Pflicht zur Genehmigungserteilung ergebe sich aus dem verfassungsrechtlichen Schutz der Informationsfreiheit²⁶. Dabei wird die hier getroffene Feststellung auch dann Geltung beanspruchen können, wenn hinzuzufügen ist, daß eine solche Erkenntnis damals nur ansatzweise bestanden hat, d. h. keineswegs klar artikuliert gewesen ist. So ist etwa Bürgin²⁷ sogar nur im „Vorfeld“ derartiger verfassungsrechtlicher Erwägungen und Überlegungen stehen geblieben. Bürgin wollte nämlich lediglich aus der Tatsache, daß sich der Rundfunk, wie er stets selber bekunde, an die Allgemeinheit wendet und im Dienst der Öffentlichkeit steht, die Folgerung ziehen, es müsse dann zwangsläufig auch jedermann ein Recht haben, Rundfunksendungen zu hören. Dabei ist diesem Gedanken zwar in gewisser Weise umrißhaft schon die Vorstellung von einer „öffentlichen Aufgabe“ des Rundfunks zugrunde gelegen. Indes, insgesamt gesehen, ist hier das Recht auf eine ermessensfreie Erteilung der Rundfunkgenehmigung wohl mehr aus der einfachen Überlegung hergeleitet worden, eine Einrichtung könne nur dann als öffentliche bezeichnet werden, wenn tatsächlich auch jeder Zugang zu ihr habe.

Sehr viel näher an den verfassungsrechtlichen Kern eines Rechts auf Rundfunkempfang ist dagegen Klamfoth gelangt²⁸, wenn er behauptete, die derzeitige Rechtslage sei verfassungswidrig, weil sie „mit dem Prinzip der Volkssouveränität in Widerspruch“ stehe²⁹. Und vor allem hat wohl Pincus³⁰ den in diesem Zusammenhang relevanten verfassungsrechtlichen Aspekt des Rundfunks erfaßt. Pincus nämlich meinte, die Bedeutung des Rundfunks als Meinungsbildungs- und Kulturfaktor rechtfertige es, von einem „Grundrecht“ des Bürgers auf Rundfunkempfang auszugehen. Und zwar sei dieses Grundrecht ein „neues Recht der Persönlichkeit“. Für den Staatsbürger erweise sich die Einrichtung des Rundfunks als notwendiges Mittel, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Die Möglichkeit, den Rundfunk hören zu können, müsse demnach unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes rechtlich gesichert werden; d. h. das Recht auf Rundfunkempfang als Ausfluß jenes Grundrechts habe zur Folge, daß die Post die Teilnahmegenehmigung jedem Antragsteller erteilen müsse.

Auch hier finden sich also, und zwar noch verstärkt, Ansätze zu der Erkenntnis, der Rundfunk erfülle eine besondere Aufgabe im politischen und kulturellen Leben des Staates. Und zugleich darf man Pincus' Auffassung als den schon sehr konkreten Versuch bezeichnen, mit Hilfe eines Rückgriffs auf die Verfassung für den Hörer einen Rechtsanspruch auf die fernmelderechtliche Teilnahmegenehmigung herzustellen. Mögen sich aus der historischen Perspektive all diese Überlegungen auch als nicht völlig „klar“ oder „richtig“ erweisen, sie sind doch äußerst bemerkenswert. Hier ist – und zwar interessanterweise nicht im Zusammenhang mit Rechtsproblemen der Rundfunkveranstaltung (was grundsätzlich wohl näher gelegen hätte), sondern bei der Behandlung von Fragen des Rundfunkempfangs – zum ersten und

wohl einzigen Mal in der Weimarer Rechtsliteratur der Gedanke herausgearbeitet worden, daß der Rundfunk eine besondere Stellung im Verfassungsgefüge einnimmt, welche sich entscheidend auch auf seine Rechtsordnung auswirken muß!

c) Hörergebühr

Auf die weitreichenden Konsequenzen, die der Rechtskonstruktion der Verleihung innegeohnt haben, ist schon wiederholt hingewiesen worden. So hat sich schließlich auch eine weitere grundlegende Folgerung daraus im Hinblick auf die Rundfunkgebühr ergeben: sie sollte und konnte danach ausschließlich nur der Reichspost geschuldet werden sowie ihrer Rechtsnatur nach nur eine Verwaltungsgebühr darstellen¹. D. h. nicht die Rundfunkgesellschaften, welche in der Form der Sendungen die „eigentliche“ Leistung erbrachten, sondern allein die DRP war Gläubigerin der Hörergebühr. Das folgte unmittelbar aus der Annahme, durch die Verleihung entstünden Rechtsbeziehungen nur zwischen der Post und dem Verleihungsinhaber, also dem Rundfunkteilnehmer, nicht hingegen zwischen diesem und den Sendeunternehmen. Und die Hörergebühr war andererseits deshalb bloße Verwaltungsgebühr, weil somit, rechtlich betrachtet, auch nur die Post eine Leistung gewährte, nämlich das Ausstellen und Belassen der Teilnahmegenehmigung. Die Hörergebühr erschien als Verleihungsgebühr, welche, in den Teilnehmerbedingungen begründet und festgelegt², den Gegenwert verkörperte für das Verwaltungshandeln der DRP bei der Erteilung der Rundfunkgenehmigung.

aa) *Entgelt wofür?*: Wenngleich beide diese Eigenschaften der Rundfunkgebühr demnach die notwendigen Folgen der Verleihungskonstruktion waren, so ist doch hervorzuheben, daß in der Literatur diesbezüglich, – und zwar im Zusammenhang mit der oben geschilderten Einsicht, die Rechtsbeziehungen Rundfunkteilnehmer – Post – Sendegesellschaften müßten neu beurteilt werden – ebenfalls die Bereitschaft bestanden hat, die Theorie über die Rundfunkgebühr aufzugeben. Vor allem Denker hat solches sehr klar ausgesprochen. Er äußerte, „daß man auf die Dauer die Gebühren gegen die einsetzende Kritik nicht verteidigen kann, wenn man auf die gewährten Rundfunkdarbietungen hinweist, aber gleichzeitig zugeben muß, daß die Gebühr einen Entgelt dafür nicht darstellt³.“ Denker hat damit konkret jenes Problem bloßgelegt, das die h. M. bei ihrer rechtlichen Qualifizierung der Rundfunkgebühr nicht zu lösen vermochte. Denn so richtig es war, daß sich die Gebührenpflicht an die Erteilung der Genehmigung anknüpfte, so hat sich ihre Funktion doch nicht darin erschöpfen können, nur den Entgelt für diese Genehmigungserteilung darzustellen. Das gilt zumal deshalb, weil es sich hier um eine laufende, d. h. allmonatlich zu entrichtende Gebühr gehandelt hat. Sie war somit kaum nur als Entgelt für die einmalige Ausstellung der Genehmigung anzusprechen, sondern mußte sich vielmehr, jedenfalls bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise, in erster Linie als Äquivalent für die Rundfunkdarbietungen beurteilen. Genau gesagt: Als an den Verleihungsakt angeknüpfte Verwaltungsgebühr hätte die Rundfunkgebühr nicht laufend erhoben werden können, und zwar auch dann nicht, wenn man etwa

unterstellte, die Teilnehmergehmigung gelte nur jeweils einen Monat und werde somit dauernd erneut erteilt. Denn eine solche sich ständig wiederholende Neuerteilung der Genehmigung, wie sie grundsätzlich denkbar wäre bzw. denkbar gewesen ist, ist zu sehr im Widerspruch mit den tatsächlichen Vorgängen bei der Ausstellung der Genehmigungen gestanden. Die monatlichen Hörerleistungen haben dabei auch nicht darüber als Verwaltungsgebühr konstruiert werden können, daß man sie als Ersatz für eine von der DRP als Verleihungsgeber ständig durchgeführte Überwachung der Teilnehmer-Bedingungen ansah⁴; denn solche Überprüfungsakte sind nicht wirklich fortlaufend und monatlich vorgenommen worden.

Gerade an der Rundfunkgebühr hat sich somit die ganze Schwäche der Verleihungstheorie gezeigt. Bezeichnenderweise haben die, wie erinnerlich, schon 1925 vom Reichsfinanzhof⁵ geäußerten Zweifel an der Richtigkeit der von der h. M. angenommenen Rechtslage im Rundfunkwesen ja speziell sie, die Rundfunkgebühr zum Anlaß gehabt. Das Finanzgericht, das gewöhnt gewesen ist, Tatbestände gemäß der im Finanzrecht herrschenden wirtschaftlichen Betrachtungsweise zu untersuchen, stieß sich bereits damals daran, daß die Hörergebühr den Entgelt für die einmalige Erteilung der Teilnehmergehmigung darstellen sollte. Es vermochte nicht darüber hinwegzusehen, daß sich die Gebühr ihrem inneren Sinn nach offenkundig ausschließlich oder doch überwiegend nur als Gegenwert für die Aussendung der Rundfunkprogramme, d. h. für die Leistungen der Sendegesellschaften, begreifen ließ. Und um zu solchem Ergebnis zu gelangen, hat es sich instinktiv-richtig gegen die „Fehlkonstruktion“ gewandt, mit der die herrschende Auffassung die rechtlichen Verhältnisse im Rundfunkwesen geordnet sehen wollte^{5a}.

bb) Unausräumbarer Widerspruch: Wenn nun Anfang der dreißiger Jahre in der Rechtsliteratur diese Zweifel wieder aufgegriffen wurden, so freilich mit einem weniger ausgeprägten Willen, die Ursache allen Übels gerade in der Verleihungstheorie zu suchen. Man hat sich vielmehr weitgehend damit begnügt, jene bei der Rundfunkgebühr bestehende Widersprüchlichkeit zwischen dem rechtlichen und dem wirtschaftlich-materialen Tatbestand aufzuzeigen, ohne sie zu klären. So stellte beispielsweise das Reichsgericht in der schon genannten Entscheidung vom 29. 4. 1930⁶ einerseits sehr bestimmt fest, die Rundfunkgebühr stelle „nicht eine Gegenleistung für die Leistung der Sendegesellschaften dar, sondern eine Gebühr dafür, daß er (der Teilnehmer) das . . . Recht erhalten hat, Anlagen zu errichten und zu betreiben“; im selben Atemzug hieß es jedoch andererseits, die Gebühr werde dafür entrichtet, daß der Rundfunkteilnehmer „die Leistungen der Rundfunkgesellschaften abhören kann“. Ähnlich widersprüchlich äußerte sich Bürgin⁷, der sich allerdings solcher Widersprüchlichkeit voll bewußt gewesen ist. Er meinte, insgesamt gesehen spreche doch viel für die von ihm und von anderen Autoren vertretene Vertragstheorie einschließlich der Konstruktion eines Vertrages zugunsten Dritter, da andernfalls nicht erklärt werden könne, wieso die Genehmigungsgebühren tatsächlich das Äquivalent für die Rundfunkdarbietungen und nicht den Gegenwert für die Genehmigungserteilung seien. Denn unübersehbar sei, daß der Hauptteil

der Gebühr auch effektiv von der Post an die jeweils zuständige Sendegesellschaft weitergegeben werde⁸. „Die Genehmigungsgebühr wird damit zu einer indirekten Leistung des Genehmigungsinhabers an den zuständigen Ortssender^{8a}.“

Zusammenfassend muß also auch hier bei der rechtlichen Beurteilung der Rundfunkgebühr festgehalten werden, daß in der Weimarer Rundfunkrechtsliteratur anfangs der 30er Jahre zunehmend die Einsicht an Boden gewonnen hat, die bisher für die Ausgestaltung des Rundfunkempfangswesens gewählten Rechtskonstruktionen seien problematisch und anfechtbar. Aber ebenso wie das bereits wiederholt in anderem Zusammenhang zutage trat, ist man auch in bezug auf die Rundfunkgebühr nicht in der Lage gewesen, jenen Schritt zu vollziehen, mit welchem man die Hörergebühr hätte zur Anstaltsnutzungsgebühr der Sendeunternehmen⁹ erklären können, wie es wohl insbesondere Dencker¹⁰ und Neugebauer¹¹ vorgeschwebt hat. Denn als zu groß haben sich einmal mehr die dem entgegenstehenden Hindernisse erwiesen, zumal ja die Rundfunkgesellschaften keine öffentlich-rechtliche Anstalten waren, also das öffentliche Recht zur Begründung eines derartigen Schritts nicht zur Verfügung gestanden hat.

Ein Resümee dieser Erörterungen müßte lauten: Die Rundfunkrechtsliteratur hat gegen Ende der Weimarer Republik mehr und mehr die zukünftigen Entwicklungen der Rechtsordnung des Rundfunkempfangs vorausgesehen, sie indessen selber nicht konkret in die Wege leiten können.

4. Rechtsprobleme des Rundfunkempfangs

Die Betrachtung des Weimarer Rundfunkrechts hat sich abschließend noch zwei Problemkreisen zuzuwenden, deren Bedeutung wohl vor allem darin gesehen werden muß, daß hier – man könnte sagen – „eine rechtliche Bresche“ dafür geschlagen worden ist, dem Rundfunkteilnehmer tatsächlich den Empfang der Sendungen zu ermöglichen, und umgekehrt dem Rundfunk erst zum eigentlichen Durchbruch als wirkungsmächtiges Medium zu verhelfen. Denn beides hat aussichtslos erscheinen müssen, wenn man die zwei Fragen verneinte: erstens, ob den Rundfunkteilnehmern (welche ja in der Mehrzahl Mieter sind) gegenüber ihren Vermietern, also den Hauseigentümern, ein Rechtsanspruch auf die Errichtung einer Rundfunkantenne zustehe; und zweitens, ob sie Abwehransprüche besäßen gegen die Inhaber von nichtentstörten, d. h. Störgeräusche aussendenden Elektrogeräten, welche den Rundfunkempfang erheblich beeinträchtigen können.

Die beiden Fragen haben hauptsächlich gegen Ende der zwanziger Jahre größte Aktualität erlangt und sind dabei mit heute kaum mehr vorstellbarer Anteilnahme in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Von ihrer Beantwortung war, wie gesagt, der Erfolg oder Mißerfolg des Weimarer Rundfunks wesentlich abhängig, weil sich ohne das Recht auf Antennenerrichtung sowie ohne die Möglichkeit, die Rundfunkempfangsstörungen unterbinden zu können, die Rundfunkteilnehmergehmigung als wertlos erweisen und damit zugleich auch die Ausbreitung des Rundfunks in Frage gestellt sehen mußte. So finden sich denn auch zu beiden Problemkreisen

äußerst zahlreiche Stellungnahmen der Rechtsliteratur¹ sowie eine kaum überschaubare Fülle von veröffentlichten Gerichtsurteilen², nämlich nicht weniger als 93 Antennenrechts- und 94 Störerrechtsentscheidungen³.

a) Antennenrecht

Die Fülle an rechtlichen Stellungnahmen zu der Frage, ob der rundfunkhörende Mieter einen Anspruch auf das Anbringen von „Außen-Luftleitern“⁴ besitze, resultierte namentlich daraus, daß das Reichsgericht in den Jahren 1927 und 1928⁵ die Frage gleich zweimal ausdrücklich verneint hat, und zwar jeweils mit einer Begründung, die im Schrifttum zwangsläufig „eine geradezu leidenschaftliche Zurückweisung“⁶ erfahren mußte. Denn das höchste deutsche Gericht löste den hier im Rahmen des § 535 BGB⁷ zu entscheidenden Interessenkonflikt – nämlich den Konflikt zwischen einerseits dem Interesse des rundfunkhörenden Mieters an der Errichtung einer Antenne und andererseits dem Interesse des Hauseigentümers, sein Haus-Außendach von Antennen freizuhalten – mit der lapidaren Feststellung, dem Interesse des Hauseigentümers müsse deshalb größeres Gewicht beigemessen werden, weil dem Rundfunk keine große gesellschaftliche Bedeutung zukomme. Es handle sich beim Rundfunk lediglich um ein „Luxusspielzeug“, um eine „Modesache von vorübergehender Bedeutung“⁸. Infolgedessen bestehe auch beim Rundfunkempfang nur ein „bloßes Annehmlichkeitsinteresse“⁹, welches den Hauseigentümer nicht zur Duldung der Antennenerrichtung verpflichten könne.

Diese Begründung hat die Empörung aller mit Rundfunkfragen befaßten Autoren förmlich hervorrufen müssen, wurde hier doch „ihrem“ Rundfunk die Funktion einer wichtigen öffentlichen Einrichtung abgesprochen. Die Folge war, daß sich die Rundfunkrechtswissenschaft geradezu spontan daran machte, das Reichsgericht zu widerlegen und eine ganze Reihe von Gegenargumenten zu entwickeln, aufgrund welcher der Anspruch auf Antennenerrichtung bejaht werden mußte. Dabei hat sie insbesondere auch auf den Vergleichstatbestand Telefon hingewiesen, der sich in diesem Zusammenhang gleich zweimal aufdrängte. Einmal weil hinsichtlich des als fernmeldetechnische und öffentliche Verkehrseinrichtung insoweit durchaus gleichgelagerten Telefons¹⁰ einhellig anerkannt gewesen ist, daß der Mieter Anschlusskabel und ähnliche Vorrichtungen auch gegen den Willen des Hauseigentümers¹¹ an dessen Gebäude installieren konnte¹². Zum andern, weil das RG dies ursprünglich zunächst gerade mit den selben Argumenten wie hier in den Rundfunkprozessen verneint hatte¹³, um dann schon wenig später seine Auffassung gründlich korrigieren zu müssen, weil sich nämlich herausstellte, daß die öffentliche Bedeutung des Telefons nicht zu leugnen war¹⁴. Der Gedanke, das Reichsgericht habe sich jetzt erneut durch eine gehörige Portion Lebensfremdheit ausgezeichnet, lag in der Tat nicht fern! Erst recht, wenn man betrachtet, in welcher kurzen Zeit die RG-Auffassung zum Antennenrechtsproblem einhellig verworfen worden ist und hat revidiert werden müssen.

aa) *Anspruchsverneinende Gesichtspunkte:* Das Reichsgericht hat seinen Standpunkt mit mehreren Argumenten begründet, die sämtlich zunächst von der Litera-

tur sowie dann auch von der Rechtsprechung, welche dem RG schon sehr bald die Gefolgschaft versagte, überzeugend widerlegt worden sind. Greift man daraus die wichtigsten der Pro- und Contra-Argumente heraus, so ist zu trennen zwischen solchen, die die Schutzinteressen der Hauseigentümer zum Gegenstand hatten, und solchen, welchen das Interesse der rundfunkhörenden Mieter vor Augen stand.

Das RG stützte seine beiden Entscheidungen darauf, einem Rechtsanspruch auf Anbringen von Dachantennen stünden als Schutzinteressen des Hauseigentümers die Gesichtspunkte entgegen, daß die Rundfunkantenne eine erhöhte Blitzgefahr darstelle, daß sie Schäden am Hausdach hervorrufen könne, sowie weiter, daß der Hauseigentümer dann, wenn man den Anspruch bejahe, allen Mietern die Antennenerrichtung gestatten müsse, was unzumutbar sei. Indes, das Argument der Blitzgefahr war zu widerlegen, und zwar durch technische Sachverständigenurteilen sowie überdies schon durch die einfache Überlegung, daß die Versicherungsunternehmen mit Sicherheit die Prämien für Brandversicherungen angehoben hätten, wenn die Rundfunkantenne tatsächlich die Blitzgefahr erhöhte¹⁵. Das Vorbringen andererseits, bei Unwetter könne die umstürzende Dachantenne Schäden verursachen, ließ sich mit dem Hinweis darauf ausräumen, jeder Rundfunkteilnehmer sei dagegen versichert, und zwar im Rahmen der Rundfunkgenehmigung¹⁶. Und der Überlegung, der Hauseigentümer habe Rücksicht zu nehmen auf die anderen Mieter, hat die Literatur zu Recht entgegenhalten können, das Problem sei sehr einfach mit einer Gemeinschaftsantenne zu lösen. Es sei überdies nicht zu rechtfertigen, daß nach solcher Argumentation allein die Hauseigentümer Rundfunk hören könnten, während indessen allen übrigen Bürgern, nur weil sie Mieter seien, der Rundfunkempfang versagt sein solle¹⁷.

bb) *Der Rundfunk als wichtiges Gemeinschaftsgut:* Haben sich somit die vom RG berücksichtigten Gesichtspunkte, welche für ein – das Antennenrecht verwehrendes – überwiegendes Schutzinteresse des Hauseigentümers sprechen sollten, überzeugend widerlegt gesehen, so nicht weniger auch jene Überlegungen, mit denen das Gericht das wichtige Interesse der rundfunkhörenden Mieter an der Antennenerrichtung verneinte. Vor allem die Feststellung, der Rundfunk habe keine dem Telefon vergleichbare „Verkehrsbedeutung“, hat dabei, wie schon angedeutet, den heftigen Widerspruch der Rundfunkrechtsliteratur ausgelöst. Sie hielt dem nachdrücklich entgegen, es sei wohl unbestreitbar, daß der Rundfunk „einem wichtigen Kultur-, Bildungs- und Lebensbedürfnis weiter Bevölkerungskreise“ entspreche, ja, daß er der „Allgemeinheit schlechthin“ diene¹⁸. Und nicht weniger überzeugend hat sie gegen die Auffassung des RG ins Feld zu führen vermocht, daß schon rein zahlenmäßig, d. h. bezüglich der Telefon- und Rundfunkteilnehmerzahlen, durchaus eine Gleichstellung des Rundfunks mit dem Telefon angebracht war¹⁹.

Die beiden letzten Gesichtspunkte – zumal sie von Jahr zu Jahr zunehmend mehr Wichtigkeit erhielten – haben denn auch bewirkt, daß die Rspr. schon seit etwa 1929 durchgängig das Antennenrecht des Mieters bejaht hat²⁰. Und mit dem Jahr 1932 darf man die Streitfrage sogar als weitgehend geklärt ansehen, unabhän-

gig davon, daß Lists²¹ optimistische Prognose bis heute nicht in Erfüllung gegangen ist, das Fortschreiten der Technik werde in naher Zukunft die Außenantenne, und damit auch die diesbezüglichen rechtlichen Probleme, völlig entbehrlich machen²².

Erwähnt sei schließlich noch, daß – ausgelöst nicht zuletzt durch die RG-Rechtsprechung – mehrere Länder und Gemeinden²³ sog. Polizei-Verordnungen über Außenantennen erlassen hatten, welche, indem sie für das Halten von Antennen eine (gebührenpflichtige) Anzeige- oder sogar Genehmigungspflicht vorsahen, den Rundfunkempfang ebenfalls erheblich erschwert haben und dabei in der Rechtsliteratur auf nicht weniger Ablehnung gestoßen sind wie die Rspr. des Reichsgerichts. Die Literatur hat zu Recht eingewandt, daß die Verordnungen einer Rechtsgrundlage entbehrten. Denn da die Rundfunkantennen in aller Regel keine „bauliche Anlage“ waren, hat auch nicht die geltend gemachte bauordnungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz der Länder einschlägig sein können. So sind denn auch diese Antennenverordnungen mehr und mehr für ungültig erklärt²⁴ oder zurückgezogen worden, womit die antennenrechtliche Diskussion auch insoweit im Jahre 1932 einen endgültigen Abschluß gefunden hat.

b) Störerrecht

Für die Vielzahl der Abhandlungen und gerichtlichen Entscheidungen zur Frage des Antennenrechts ist nicht die Existenz schwieriger Rechtsprobleme ursächlich gewesen, sondern letztlich nur die (schon damals dafür verantwortlich gemachte) „lebensfremde“ Haltung des Reichsgerichts bei seinen diesbezüglichen Stellungnahmen. Anders dagegen die störerrechtliche Diskussion. Sie hatte in der Tat die Lösung diffiziler Rechtsprobleme zum Anlaß, da sich auf die hier aufgeworfenen Fragen im geltenden Recht nur schwer hat eine schlüssige Antwort finden lassen, andererseits aber auch nicht jenes „Rundfunkstörergesetz“ zur Entstehung gelangt ist, dessen Erlaß in der Literatur wiederholt gefordert worden ist¹.

Die rechtswissenschaftliche Erörterung der sog. Störerfrage kennzeichnete sich dabei durch eine Farbigkeit, ja Dramatik, wie sie heute kaum mehr vorstellbar erscheint²: Mitte der 20er Jahre hat im öffentlichen Verkehrswesen, in den Betrieben und in den Haushalten gleichsam sprunghaft eine überdies sich ständig rapide steigende Elektrifizierung eingesetzt, mit der Folge, daß der Rundfunkempfang mehr und mehr beeinträchtigt wurde, weil die elektrischen Geräte sämtlich nicht entstört waren, d. h. keine Schutzvorrichtungen gegen die beim Betrieb von Elektromotoren als Nebeneffekt auftretende Ausstrahlung von Störwellen hatten. Dabei weigerte sich nicht nur die Industrie, dem Mißstand durch Herstellung entstörter Geräte abzuwehren, sondern auch die Rundfunkverantwortlichen schauten dem Geschehen weitgehend tatenlos zu. Die Reichspost ließ gegenüber den Anfragen der Rundfunkteilnehmer, den Bitten, ihnen Rechtsschutz zu gewähren, jahrelang stereotyp verlauten, sie sei aufgrund der Vorschriften der Teilnehmerbedingungen³ zum Vorgehen gegen die Inhaber von Störgeräten rechtlich nicht verpflichtet. Und die Rundfunkjuristen begnügten sich ebenfalls jahrelang damit, lediglich zu konstatieren, daß

die nachbarschützenden Normen des geltenden Rechts, die §§ 23 FAG, 1004 und 865 BGB, eine nur „recht fragwürdige Brauchbarkeit“ aufwiesen.

So mußte es förmlich eines Tages zu einer gefährlichen Zuspitzung des Konflikts führen und damit zum fast explosionsartigen Einsetzen juristischer Bemühungen, hier wirksame Abhilfe zu leisten. Im Jahre 1929 war dieser Punkt erreicht. Mit einem mal schwollen die Klagen der Öffentlichkeit gegen die „Rundfunkmißstände“ zu einem wahren Proteststurm an, weil weite Kreise der Bevölkerung kaum noch oder doch nur unter erheblicher Beeinträchtigung den Rundfunk empfangen konnten⁴. Vor allem aber gaben nun mehr und mehr Rundfunkteilnehmer ihre Empfangsgenehmigung zurück, weil sie weitgehend wertlos, da unbrauchbar, geworden war, womit also die bisher so dynamische Ausbreitung des Rundfunks nicht nur zu stagnieren, sondern sich in ihr Gegenteil umzukehren drohte. Bei der Post ebenso wie bei den Rundfunkjuristen brach nun ebenso schlagartig eine Art Panikstimmung aus, was die Suche nach Abwehransprüchen gegen die Rundfunkempfangsstörungen betraf. Weitgehend unvorbereitet auf die Bewältigung der sich nun abzeichnenden „Katastrophe“, ergriff die am Rundfunk und seinem Erfolg interessierten Stellen und Personen mit einem Schlage eine ungeahnte Aktivität und Kampfesbereitschaft, um „ihren“ Rundfunk zu retten. Und plötzlich war nun die Post bzw. die RRG bereit, führenden Rechtsgelehrten (Walter Jellinek, Engländer⁵) den Auftrag zu erteilen, Rechtsgutachten über die Möglichkeit eines Vorgehens gegen die Rundfunkstörer anzufertigen, während gleichzeitig sämtliche an Rundfunkfragen interessierte Juristen ein hektischer Eifer ergriff mit dem Ziel, die bisherigen Versäumnisse wettzumachen und für die Rundfunkteilnehmer wirksame Abwehransprüche gegen die Empfangsstörungen zu finden. Das Geschehen ist dabei um so mehr deshalb von einer gewissen Dramatik bestimmt gewesen, weil in diesem Jahr 1929 auch die Zahl der vor den Gerichten anhängigen Störerrechtsprozesse sprunghaft in die Höhe schnellte^{5a}. Vor allem aber deshalb, weil insofern förmlich ein „Rundfunkstörungskampf“⁶ entbrannte, als sich den Rundfunkjuristen die sog. Vertreter der Starkstromseite entgegenstellten, welche die Interessen der Elektroindustrie gewahrt sehen wollten und deshalb zur gänzlichen Verneinung jedweden Störbehebungsanspruchs gelangt sind.

aa) *Abwehranspruch aus § 23 FAG*: Versucht man diesen in der Rechtsliteratur „mit Erbitterung geführten Kampf“⁷ nachzuzeichnen – der, wie erwähnt, die insgesamt zahlreichsten rundfunkrechtlichen Abhandlungen und Gerichtsentscheidungen der Weimarer Zeit ausgelöst hat –, so ist vorweg festzuhalten, daß der Rundfunkteilnehmer in der Tat nicht etwa die Post⁸ und erst recht nicht die Sendegesellschaften hat zu einem Einschreiten gegen die Störer in Anspruch nehmen können. Dem stand die Verleihungskonstruktion entgegen^{8a}, die außerdem auch den (in diesem Zusammenhang unternommenen) Versuch⁹ zum Scheitern verurteilt hat¹⁰, derartige Rechtsansprüche gegen die DRP bzw. die Rundfunkgesellschaften mittelbar zu begründen, d. h. mittels der Annahme vertraglicher Beziehungen zwischen den jeweiligen Beteiligten und damit mittels der Konstruktion eines Vertrages

zugunsten Dritter¹¹. Die Rundfunkteilnehmer haben sich somit nur direkt an die Inhaber der jeweiligen Störgeräte halten können. Dabei kamen als Störbeseitigungsansprüche nur die Ansprüche des § 23 FAG¹² sowie des § 1004 bzw. des § 865 BGB in Betracht, zumal der Versuch, aus § 823 BGB einen solchen Abwehrenspruch zu begründen¹³, sowohl im Schrifttum¹⁴ als auch in der Judikatur¹⁵ durchwegs auf Ablehnung gestoßen ist.

Wendet man sich als erstes der Erörterung des § 23 FAG zu, so hat diesbezüglich weitgehend Einigkeit darüber bestanden, daß die Vorschrift auch Privaten einen Störbeseitigungsanspruch zu gewähren vermochte¹⁶, und außerdem, daß sie nur einen Unterlassungsanspruch („nach Möglichkeit“) beinhaltete¹⁷. Die Diskussion entzündete sich deshalb vor allem an der Frage, ob § 23 FAG überhaupt für Störungen gerade von Rundfunkempfangsanlagen anwendbar sei, und daran, wie man andererseits den in dieser Bestimmung enthaltenen sog. Prioritätsgrundsatz auszulegen habe. Die erste Frage ist namentlich von Grave, dem „Hauptvertreter der Starkstromseite“, aufgeworfen und verneint worden, indem er sich auf den Wortlaut der Vorschrift berief:¹⁸ In § 23 FAG sei von Störungen eines Betriebes mit „Leitung(en)“ die Rede; die Rundfunksendungen erfolgten jedoch gerade drahtlos, d. h. ohne Leitung. Die Rundfunkempfangsanlagen würden somit von § 23 gar nicht erfaßt. Dieser Einwand war allerdings verhältnismäßig leicht zu widerlegen, wie Neugebauer an Hand einer Untersuchung der Gesetzesmaterialien nachzuweisen vermochte. Neugebauer wies darauf hin, daß der Gesetzgeber zwischen den Ausdrücken „Leitung“ und „Anlage“ keinen Unterschied machen wollen. Es könne somit davon ausgegangen werden, so folgerte er, daß § 23 FAG mit dem Wort „Leitung“ Fernmeldeanlagen meine, also auch das Rundfunkempfangsgerät¹⁹.

Wenn man dennoch in den meisten Fällen der Rundfunkstörungen den § 23 FAG nicht hat anwenden können, so deshalb, weil sich die h. L.²⁰ gezwungen sah, den sog. Prioritätsgrundsatz eng auszulegen. Danach war davon auszugehen, nur derjenige Inhaber einer gestörten Fernmeldeanlage habe einen Abwehrenspruch, dessen Fernmeldeanlage jünger, d. h. zu einem früheren Zeitpunkt in Betrieb gesetzt worden sei als das störende, die Beeinträchtigungen verursachende Elektrogerät²¹. Da jene die Störungen verursachenden Elektrogeräte wie Straßenbahnen, Fabrikationsmaschinen und dergl. generell schon seit Jahren in Betrieb waren, während die meisten Rundfunkteilnehmer ihren Radioapparat erst relativ kurze Zeit besaßen bzw. häufig sogar durch ein neues, besseres Gerät ersetzt hatten, hat das praktisch bedeuten müssen, daß die Rundfunkteilnehmer in aller Regel nicht auf § 23 FAG zurückgreifen konnten. Eine derartige Interpretation der Vorschrift durch die h. L. mußte zwar als nicht unbedenklich erscheinen, lief sie doch darauf hinaus, daß die an sich widerrechtlichen Rundfunkempfangsbeeinträchtigungen quasi kraft Gewohnheitsrecht wieder legitimiert sein sollten. Rumpf²² äußerte solchen Gedanken, wobei er darauf hinwies, der Prioritätsgrundsatz bedeute so verstanden eine Beschränkung und Hemmung des technischen Fortschritts, weil damit jede neue technische Einrichtung gegenüber einer veralteten benachteiligt sei. Und Eiser²³ hat

daraus auch die eigentliche Folgerung gezogen, indem er meinte, der Prioritätsgrundsatz müsse so gelesen werden, daß er sich nicht auf die Errichtung der Anlagen beziehe, sondern ausschließlich auf die Frage, wer die Kosten für das Anbringen von Störschutzvorrichtungen zu tragen habe: nach § 23 FAG stehe auch dem Inhaber der jüngeren Elektrogeräte der Störbeseitigungsanspruch zu, sofern er nur die Kosten für die Störbeseitigung trage. Doch obgleich sich häufig die Rspr. (insbesondere die oberen Gerichte) der Auffassung Eisers anschloß²⁴ – was übrigens zeigt, wie die „Sympathie“ der Judikatur eindeutig den Rundfunkteilnehmern gegolten hat, denn sämtliche dieser Entscheidungen haben sich auf Eiser lediglich berufen, ohne die durchwegs ablehnende Beurteilung, die dessen Anschauung in der Literatur erfuhr, überhaupt zur Kenntnis zu nehmen!²⁵ –, trotz solcher Zustimmung in der Rspr. ist Eiser zu widerlegen gewesen. Das maßgebliche Gegenargument stammte dabei von Neugebauer²⁶. Nur widerwillig, was das für Rundfunk und Rundfunkteilnehmer unerfreuliche Ergebnis solcher Überlegung anbelangt, trug Neugebauer nämlich überzeugend vor, schon objektiv werde Eisers Auslegung von den unzweideutigen Formulierungen in § 23 FAG widerlegt. Es komme jedoch entscheidend hinzu, daß jene Auslegung auch in der Entstehungsgeschichte des FAG bzw. in den Gesetzesmaterialien keinerlei Stütze finde²⁷.

bb) Daneben Zivilrechtsansprüche?: Gleichgültig, wie man zu diesen kontroversen Meinungen bezüglich des Prioritätsgrundsatzes stehen wollte, in jedem Fall hat unter diesen Umständen „die Brauchbarkeit des § 23 FAG für die praktische Lösung der Störungsfrage (nur als) sehr gering“ beurteilt werden können²⁸. Die wohl heftigste Auseinandersetzung im „Rundfunkstörungskampf“ ist deshalb hinsichtlich der Frage entbrannt, ob neben § 23 FAG die Vorschriften der §§ 1004, 865 BGB überhaupt noch zur Anwendung zu gelangen vermochten. Denn dies schien sehr fraglich, weil grundsätzlich davon auszugehen war, § 23 FAG sei gegenüber den zivilrechtlichen Normen des Nachbarschutzes eine spezialgesetzliche Regelung der Materie „Störungen von Fernmeldeanlagen durch andere Elektrogeräte“. D. h. die Frage hieß, ob diese Vorschrift den Fall einer Kollision von elektrischen Anlagen ausschließlich und abschließend regle? Bejahte man das, so mußten, insgesamt gesehen, die Rundfunkteilnehmer schutzlos den Störungen ihres Rundfunkempfangs ausgeliefert sein.

Engländer²⁹ war der „Anführer“ jener Autoren, welche die Frage verneint haben, indem sie die BGB-Vorschriften neben § 23 FAG für einschlägig hielten, d. h. der Auffassung waren, aus diesen Vorschriften könne ein zulässiger Störbeseitigungsanspruch hergeleitet werden. Engländer räumte zwar durchaus ein, daß § 23 FAG eine „Sondervorschrift“ sei. Aber, so fuhr er fort, die Vorschrift erfasse nur einen „eng begrenzten, eigenartigen Tatbestand“. Sie regle nämlich nur den Fall der Gefährdungshaftung, das bloße Veranlassen und Verursachen von Störungen; nicht hingegen ein etwa rechtswidriges oder gar vorsätzliches Handeln des Störers, für welches deshalb unbeschadet der Sonderregelung in § 23 die zivilrechtlichen Abwehrensprüche zur Anwendung kämen. Das ergebe sich vor allem aus § 19 FAG;

aber auch die „Besonderheiten“ des § 23 FAG (vor allem der Prioritätsgrundsatz) könnten nur in diesem Sinne verstanden werden.

Eiser³⁰, der Hauptvertreter der Gegenmeinung, zog aus genau denselben „Besonderheiten“ des § 23 FAG den gerade entgegengesetzten Schluß. Seine Argumentation: Indem der dort statuierte Störbeseitigungsanspruch enger sei, und zwar namentlich wegen des Prioritätsgrundsatzes, müsse man also annehmen, die fernmelderechtliche Normierung stelle eine abschließende Sonderregelung dar, neben welcher die zivilrechtlichen Vorschriften der §§ 1004, 865 BGB nicht mehr zur Anwendung gelangen könnten. Andernfalls wäre nämlich „die Vorschrift... vollständig überflüssig und unnütz“³¹. Neugebauer vertrat demgegenüber schließlich eine weitere, und zwar eine ausgesprochene Mittelmeinung³². Danach sollte – wiederum wegen des Prioritätsgrundsatzes – die Bestimmung des § 23 FAG nur insoweit *lex specialis* sein, als ein Störbeseitigungsanspruch für den Inhaber der älteren Fernmeldeanlage in Betracht komme. Umgekehrt sollten jedoch die zivilrechtlichen Abwehransprüche dann jedenfalls zum Zuge kommen können, wenn der Inhaber der jüngeren Anlage gegen den Besitzer der älteren, Störungen verursachenden Elektrogeräte vorgehe³³.

Die Judikatur war infolge der sehr gegensätzlichen Auffassungen in der Rechtsliteratur zu dieser Frage ebenfalls wenig einheitlich³⁴. Überwiegend jedoch hat sie sich³⁵ der wohl als h. L. zu bezeichnenden Auffassung Engländers angeschlossen, wobei von ihr nicht selten sogar dieses Konkurrenzproblem mehr oder weniger bewußt negiert wurde. Die Störerfrage ist von der Rechtsprechung in den Jahren 1931/1932 jedenfalls in ständig wachsendem Maße zugunsten der Rundfunkteilnehmer gelöst worden und zwar, wie sogleich zu zeigen sein wird, ausschließlich über die nachbarrechtlichen Normen des BGB.

cc) Besitzstörung?: Dabei ist man hinsichtlich der zivilrechtlichen Störbeseitigungsansprüche übereinstimmend davon ausgegangen³⁶, im Hinblick auf § 906 BGB bestehe ein solcher Abwehranspruch nicht lediglich für die Rundfunkhörenden Hauseigentümer (§ 1004 BGB), sondern gleichfalls für die Rundfunkteilnehmer, welche als Mieter bzw. als Besitzer eines Radiogerätes die Störeinkwirkungen beseitigt sehen wollten (§§ 865, 862, 858 BGB)³⁷. Des weiteren hat man in aller Regel³⁸ angenommen, die Rundfunkstörungen beeinträchtigten auch das Rechtsgut „Besitz“. Lediglich Pincus ist diesbezüglich grundlegend anderer Auffassung gewesen³⁹. Er ist dabei, wie schon an anderer Stelle erwähnt, zu sehr bemerkenswerten Überlegungen gekommen, zu Überlegungen, die kurz näher betrachtet werden müssen.

Pincus⁴⁰ ging davon aus, das Wesen des Rundfunks liege im „Unkörperlichen“, weil es sich dabei um die drahtlose Übermittlung und insbesondere um eine nur sinnliche, akustische Wahrnehmbarkeit handle. Die Störungen des Rundfunkempfangs könnten deshalb, so folgerte er, überhaupt nicht das im BGB geschützte Rechtsgut des (körperlichen) Besitzes verletzen. Die Rundfunkstörungen seien nämlich lediglich „Störungen der rundfunkmäßig abgewandelten Gehörswahrnehmung“. Um aber dennoch für den Rundfunkhörer den § 865 BGB anwendbar zu

machen, wollte Pincus das ganze Problem „auf einer vergeistigten Grundlage“ lösen⁴¹. Und das hieß für ihn, den Begriff „Besitz“ neu zu definieren und zwar als „rundfunkmäßig erweiterten Wohnbesitz“. Seine Begründung lautete genau gesagt: Dadurch daß der Rundfunk in besonders eindringlicher Weise Informationen und kulturelle Werte vermittele, sei die individuelle Rechtssphäre des einzelnen Rundfunkhörenden Bürgers ausgeweitet; und zwar rechtlich gesprochen, ausgeweitet durch ein persönlichkeitsrechtliches Grundrecht auf Nachrichten in der Form eines Rechts auf Empfang der vom Rundfunk verbreitenden geistigen Güter. Durch das verfassungsmäßige Persönlichkeitsrecht erweise sich das Rechtsgut „Besitz“ infolge der Existenz des Rundfunks als erweitert. Pincus bejahte unter diesem Aspekt also, daß § 865 BGB gleichwohl einen Rechtsschutz gegen die Rundfunkstörungen gewähre. Darüber hinaus – und dieser Schluß scheint für die damalige Zeit besonders kühn! – bejahte Pincus einen Störbeseitigungsanspruch auch aus § 823 Abs. 1 BGB. Denn, so führte er aus, das allgemeine Persönlichkeitsrecht stelle ein „Recht“ im Sinne dieser Vorschrift dar, d. h. könne auch im Zivilrecht geltend gemacht werden.

Pincus' Auffassung sind nur wenige (untere) Gerichte gefolgt⁴². Zu Recht hat nämlich die Rechtsliteratur einzuwenden vermocht, daß die Rundfunkstörungen primär technischer Art (elektrische Wellen!) und nur mittelbar geistiger Natur sind, und daß deshalb Pincus' Überlegungen schon vom Ansatz her abseits lagen. Immerhin ist bedeutungsvoll, daß hier im Rundfunk eine „neue, umwälzende Tatsache“ gesehen worden ist, welche grundsätzlich imstande sein sollte, „eine neue Rechtswert-Setzung hervorzurufen“⁴³. Hier findet sich sowohl der Gedanke formuliert, der Rundfunk müsse unter dem Gesichtspunkt eines verfassungsrechtlichen Grundrechts auf Informationsfreiheit beurteilt werden, als auch jener Gedanke, die Grundrechtsgarantien der Verfassung könnten nicht ohne Einfluß auf die Rechtsordnung des BGB sein. Beides sind Gedanken, die heute beinahe selbstverständlich erscheinen, für die damalige Zeit indessen als kühn und außerordentlich registriert werden müssen.

dd) Ortsüblichkeit: Wendet man sich wieder dem hier in Rede stehenden Fragenkomplex nach der Anwendbarkeit der zivilrechtlichen Störerabwehransprüche zu, so hat dabei der § 906 BGB den Kernpunkt der Erörterungen gebildet. Denn zum einen konnte die Anwendbarkeit der §§ 1004, 865 BGB nur angenommen werden, wenn man der Auffassung war, die Rundfunkstörungen seien „ähnliche Einwirkungen“ und ebenso „wesentliche Einwirkungen“ im Sinne der § 906 Abs. 1 BGB. Beides ist insbesondere von den sog. „Vertretern der Starkstromseite“ verneint worden⁴⁴. Sie meinten, man könne diese Immissionen nicht unmittelbar wahrnehmen, sondern allein durch Ingebrauchnahme technischer Vorrichtungen, d. h. erst beim Einschalten des Radiogeräts; überdies seien die Rundfunkstörungen keine „wesentlichen Einwirkungen“, da sich durch Geräusche, welche ja mit bloßem Ohr nicht hörbar seien, der „Gesamtzustand eines Grundstücks“ keineswegs ändere.

Freilich beide Vorbringen haben wenig zu überzeugen vermocht, weshalb auch die h. L.⁴⁵ sowie die gesamte Rspr.⁴⁶ diesen Auffassungen nicht gefolgt ist.

Zum andern hat sich der Befürwortung eines zivilrechtlichen Rundfunkstöreranspruchs lange Zeit das Kriterium der „Ortsüblichkeit“, wie es § 906 Abs. 2 BGB enthält, als Hindernis entgegengestellt, weil man⁴⁷ zunächst der Meinung war, daß die ja bereits vor der Entstehung des Rundfunks betriebenen, Störwellen aussendenden Elektrogeräte die Störungen generell hätten zur Ortsüblichkeit werden lassen, so daß sie notgedrungen geduldet werden müßten⁴⁸. Richtungsweisend war hier jedoch der bereits von Engländer⁴⁹ vorgezeichnete Weg, wonach je nach den Tageszeiten differenziert werden sollte. D. h. die Judikatur hat mit der Zeit doch angenommen, wenigstens am Abend, also zur Hauptsendezeit des Rundfunks, seien die Störergeräusche nicht „ortsüblich“ (da sie ja meist aus dem Betrieb gewerblicher Maschinen resultierten und somit am „Feierabend“ die Ausnahme darstellten); denn ortsüblich sei zu jener Zeit vielmehr die Inbetriebnahme der Radiogeräte⁵⁰. Und nach und nach hat dann die Rspr. auch den Zeitpunkt, der für die „Ortsüblichkeit“ relevant sein sollte, immer mehr auf frühere Tagesstunden vorverlegt, so daß im Jahre 1932 endgültig der Durchbruch zur vollen Bejahung des nachbarrechtlichen Störbeseitigungsanspruchs erfolgte⁵¹. Diese Entwicklung ist dabei von zwei Dingen wesentlich gefördert worden: Die Reichspost hatte nämlich einmal zwischenzeitlich vermocht, die Elektroindustrie zur Produktion von nur noch störten Apparaten und Anlagen zu bewegen. Zum andern war es ihr im Laufe der Zeit ebenfalls gelungen, und zwar mit Hilfe eines breit angelegten Aufklärungsfeldzugs⁵², viele Störer zum freiwilligen Anbringen von Störschutzvorrichtungen an ihren Elektrogeräten zu veranlassen. Die Rundfunkstörungen sind damit also von selbst mehr und mehr zur Ausnahme geworden, womit man zwangsläufig nun auch die „Ortsüblichkeit“ des § 906 Abs. 2 zunehmend zugunsten der Rundfunkteilnehmer hat auslegen können. D. h. die Rspr. vermochte nun angesichts der grundlegenden Änderung der tatsächlichen Verhältnisse relativ leicht die zivilrechtlichen Störbeseitigungsansprüche zu bejahen, ohne daß ihr noch jenes Hindernis des § 906 Abs. 2 BGB in größerem Umfang entgegenstand.

Man darf somit abschließend festhalten, daß die so äußerst intensive und breit angelegte Diskussion über die rechtlichen Möglichkeiten, das Störerproblem zu bewältigen, genauso schlagartig geendet hat, wie sie eingesetzt hatte. So plötzlich die Störerrechts-Debatte im Jahre 1929 begonnen hatte, hatte beginnen müssen, weil der Ausbreitung des Rundfunks ernsthafte Gefahr drohte, so plötzlich hat sie geendet, weil die rundfunkverantwortlichen Stellen eine Reihe wirksamer Abhilfemaßnahmen getroffen haben, und vor allem, weil Hand in Hand damit Rechtsliteratur und Rechtsprechung in ihren Bemühungen erfolgreich gewesen sind, dem Rundfunkhörer Rechtsschutz gegen seine Empfangsstörungen zu verschaffen. Mit dem Jahre 1932 kann infolgedessen das Störerproblem als rechtlich gelöst angesehen werden.

Aus dieser Perspektive braucht somit nur angedeutet zu werden, daß in diesem Zusammenhang auch die Frage eines polizeilichen Eingreifens gegen die Rundfunk-

störer diskutiert worden ist, mit der wiederum die bereits behandelte⁵³ Frage verknüpft war, ob sich nach der Kompetenzverteilung der WRV die teilweise von Ländern und Gemeinden erlassenen „Polizei-Verordnungen zum Schutz des Rundfunkempfangs“⁵⁴ überhaupt als zulässig erwiesen. Eine solche Andeutung mag zumal im Hinblick darauf genügen, daß sich jene Rechtsprobleme sehr bald auch dadurch von selbst erledigt haben, daß im Jahre 1932 die Rundfunkempfangsstörungen immer seltener wurden und infolgedessen diese Verordnungen im Laufe der Zeit nach und nach wieder aufgehoben worden sind.

c) Zusammenfassung: Das Weimarer Rundfunkrecht

Will man abschließend den Standard und Rang des Rundfunkrechts in Weimar bestimmen, so erscheint die eben behandelte Bewältigung des antennen- und des störerrechtlichen Problems nur wenig repräsentativ dafür. Denn so erfolgreich die Rechtswissenschaft diese beiden Probleme zu lösen vermocht hat, insgesamt gesehen wird man doch zu dem Ergebnis gelangen müssen, daß die vielfältigen Rechtsfragen, die der neue Funknachrichtendienst Rundfunk aufgeworfen hatte, nur selten eine klare ebenso wie schlüssige Beantwortung erfahren haben. Dies ist meist nur dann der Fall gewesen, wenn es sich um das Erfassen der „durch den Rundfunk geschaffenen Tatsächlichkeiten“¹ handelte; weniger hingegen dort, wo das Dreiecksverhältnis Reichspost – Rundfunkgesellschaft – Rundfunkteilnehmer sachgemäß auszugestalten war; und so gut wie gar nicht dort, wo es hätte gelten müssen, die rechtlichen Fundamente der Rundfunkordnung zu bestimmen sowie Überlegungen darüber anzustellen, welches die rechtlichen Konsequenzen sein mußten aus der Erkenntnis, daß der Rundfunk ein wirkungsmächtiges Massenmedium war. Unverkennbar erscheint, daß die von Heilfron² bereits 1924 erhobene und von Dencker³ dann später konkretisierte Forderung unerfüllt geblieben ist, die Rechtsmaterie des Rundfunkrechts müsse sich in erster Linie als „richtiges“ Recht erweisen. „Richtiges Recht“, das konnte nichts anderes heißen, als daß das Rundfunkrecht den spezifischen Eigenheiten des Rundfunks gerade als Massenmedium und insbesondere als gewichtiges Meinungsbildungsorgan gerecht zu werden hatte. Die beträchtlichen Widersprüchlichkeiten und Anfechtbarkeiten, mit denen viele Theorien, Rechtsformen und Rechtskonstruktionen behaftet gewesen sind, ebenso wie die fehlende Erkenntnis von der Notwendigkeit einer Rundfunkfreiheit, – beides weist indes darauf hin, daß man damals dem entscheidenden Faktum nicht Rechnung zu tragen vermocht hat, wonach es sich beim Rundfunk nicht lediglich um eine neuartige Variante der herkömmlichen Funkdienste handelte, sondern um eine im eigentlichen Sinne „öffentliche“ Einrichtung, um eine Institution zudem, die größte gesellschaftliche Bedeutung hatte und schon von daher die bisherigen rechtlichen Kategorien und Vorstellungen sprengen mußte.

So läßt sich denn eine Parallele ziehen zwischen dem Weimarer Rundfunkrecht und der Weimarer Rundfunkordnung, zwischen der Haltung der Rundfunkjuristen und der Haltung jener Personen in den Regierungen und Verwaltungen, die für die Regelung des Rundfunkwesens verantwortlich gewesen sind: Rundfunkrecht und

Rundfunkrechtswissenschaft in Weimar kennzeichnen sich ebenfalls durch den historischen Tatbestand, daß die Weimarer Verfassung nicht vermocht hat, „gelebte Wirklichkeit“ zu werden, auf das Weimarer Staatsleben prägend auszustrahlen. Hier wie dort sind die Entscheidungen der WRV für Volkssouveränität, öffentliche Meinung sowie Meinungsfreiheit weitgehend unreflektiert geblieben, was die daraus abzuleitenden rechtlichen Notwendigkeiten für die Ausgestaltung des Rundfunkwesens anbelangt. Hier wie dort hat man aus der Existenz einer Verfassung, die eine freiheitliche Staatsordnung gewähren wollte und sie zugleich zur Verpflichtung machte, keinerlei Konsequenzen für die rechtliche Ordnung eines so gewichtigen Massenkommunikationsmittel gezogen, als das man den Rundfunk durchaus erkannte. Und hier wie dort haben sich statt dessen staatliche Machtvorstellungen als dominierend erwiesen, denen gerade der Gegensatz Regierung – Gesellschaft zugrunde gelegen hat, nicht indessen die Identität von Herrschern und Beherrschten, der jener Gegensatz in der Demokratie weichen muß.

Allerdings, ein Unterschied ist gleichwohl zu bemerken. Gegen Ende der Weimarer Republik, zur gleichen Zeit, als die organisatorische Umstrukturierung des Rundfunks darauf hinausgelaufen ist, ihn noch mehr in ein staatliches Nachrichtenorgan herkömmlicher Prägung zu verwandeln, sind – in einem gewissen Kontrast dazu – die Rundfunkjuristen fast durchgängig von dem Bewußtsein beherrscht gewesen, daß die Funktion des Rundfunks als Massenmedium ein grundsätzliches Neudurchdenken und Neukonzipieren der für ihn entwickelten Rechtsformen erforderlich mache. Zwar ist dabei gerade nicht die innere Rundfunkstruktur kritisch in Frage gestellt worden; und erst recht nicht ist dabei etwa gefordert worden, die Rundfunkveranstaltung müsse derart strukturiert werden, daß sie der Ausdruck einer freien Meinungsäußerung und Mittel zu einer freien Meinungsbildung sei, daß sie jene Unabhängigkeit zu besitzen habe, der publizistische Emanation in einer freiheitlichen Staatsordnung bedarf. Einhelliger Auffassung sind die Rundfunkjuristen jedoch jedenfalls in dem Punkt gewesen, daß der Öffentlichkeitscharakter des Rundfunks verlange, die „Rechtlosigkeit“ der Rundfunkgesellschaften und vornehmlich der Rundfunkteilnehmer zu beseitigen. Und dabei haben sie umrißhaft sogar schon jene Entwicklungen aufzuzeigen vermocht, die das Rundfunkrecht diesbezüglich nehmen mußte bzw. nach dem zweiten Weltkrieg dann auch genommen hat.

C. Systematischer Teil

Rundfunkordnung und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik sind der Gegenstand der bisherigen Untersuchung gewesen. Der Ertrag der Untersuchung soll im folgenden nun für das Rundfunkrecht der Gegenwart nutzbar gemacht werden. Dabei ist drei Fragen nachzugehen, die sich dominierend nur durch einen Rückgriff auf die Weimarer Entwicklungen, Erfahrungen und Erkenntnisse beantworten lassen – den Fragen: welchen Inhalt hat der so vieldeutige Rechtsbegriff „Rundfunk“?; wie verhält es sich mit den historischen Grundlagen der heute zweigeteilten Rundfunkhoheit?; und ist es richtig, daß der Rundfunk in Deutschland herkömmlich eine „öffentliche Aufgabe“ ist, wie heute allgemein angenommen wird?

1. „Rundfunk“ als Rechtsbegriff

Das Wort „Rundfunk“¹, das vermutlich auf Bredow zurückzuführen ist², hat eine dreifache Bedeutung³. Einmal ist darunter ein technischer Funkdienst zu verstehen, der durch Erzeugen von Hochfrequenzschwingungen Nachrichten befördert. Zum andern meint das Wort den publizistisch-kulturellen Inhalt dieser Nachrichten, die Sendungen, die von dem Funkdienst Rundfunk übermittelt werden. Und schließlich kommt dem Begriff die Bedeutung zu, die Gesamtheit des Rundfunkwesens zu beschreiben⁴, d. h. sämtliche Erscheinungsformen des technisch-geistigen Kommunikationsmittels.

Diese Dreidimensionalität des Wortes „Rundfunk“ ist in der Rundfunkentstehungszeit wohl noch nicht voll ausgeprägt gewesen; klar herausgebildet hat sie sich vielmehr erst im Lauf der Entwicklungsgeschichte des neuen Mediums, allerdings in einem sehr kurzen Zeitraum. Im Anfangsstadium des Funknachrichtendienstes „Unterhaltungsrundfunk“ galt vorerst hauptsächlich nur der technische Sinngehalt des Wortes⁵. D. h. man sah im Rundfunk vor allem die neue technische Erfindung, das Instrument, mit dem sich unter Ausnutzung bestimmter physikalischer Gesetze Nachrichten (Signale, Laute, Töne) einer unbegrenzten Personenzahl zuleiten lassen. Dem entsprach der „Radio-Amateur“, jener Typus des ersten leidenschaftlichen Rundfunkanhängers, welcher mit selbstgebasteltem Detektorengerät und Kopfhörer an dem neuartigen Funkdienst teilhaben wollte und dabei in erster Linie am Empfang „tönender Wellen“ interessiert war, weniger an deren Inhalt⁶. Das Verständnis des Wortes „Rundfunk“ weitete sich jedoch sehr rasch aus, und zwar vor allem, als sich die Zahl der Rundfunkteilnehmer in kurzer Zeit rapide erhöhte. Neben den von der Technik der neuen Funkmöglichkeiten faszinierten Rundfunkanhänger trat nun der Typus des Radiohörers. Ihm war die Art der technischen Nachrichtenübermittlung weitgehend gleichgültig, wenn er nur das Pro-

gramm empfangen konnte. Indem der Unterhaltungsrundfunk damit auf der Empfängerseite jene Öffentlichkeit als Interessenten bzw. Teilnehmer erhielt, für den er bestimmt war, erweiterte sich der Begriff „Rundfunk“ also zum „Geistig-inhaltlichen“ hin⁷. Im allgemeinen Sprachgebrauch waren mit „Rundfunk“ jetzt vor allem die Programme, Sendungen und Darbietungen gemeint. Dieser zweite Sinngehalt des Wortes hat von nun an sogar deutlich dominiert, zumal man in den Funkhäusern – d. h. bei den Redakteuren und Sprechern – mehr und mehr eine dem neuen Medium gemäße Ausdrucksform fand und es verstand, die Bevölkerung mit Nachrichten anzusprechen, die gerade aus den besonderen Eigenschaften und Möglichkeiten des Rundfunks resultieren – etwa Sportreportagen, Wunschkonzerte, Hörspiele und Tagesnachrichten. Hand in Hand mit dieser Erweiterung des Verständnisses von „Rundfunk“ bildete sich zugleich auch der Sinngehalt des Wortes als Gesamtheit von Rundfunkwesen. Es prägte sich die Vorstellung heraus vom Massenmedium Rundfunk als ein Bereich der Kommunikation, der neben dem Presse- und Filmwesen als wichtigster Lebenssachverhalt im Raum der öffentlichen Meinungsbildung besteht. Das Wort „Rundfunk“ meinte nun sowohl die typische Art einer technischen Nachrichtenübermittlung und deren inhaltlichen Gegenstand als auch die Gesamterscheinung eines Nachrichtenträgers, der – als Inbegriff von beidem – der gesellschaftlichen Kommunikation dient.

Krause⁸ hat darauf aufmerksam gemacht, daß die begriffliche Dreidimensionalität des Wortes „Rundfunk“ ebenso wie der ihr zugrunde liegende Entstehungsvorgang ähnlich auch bei den Worten „Presse“ und „Film“ anzutreffen ist. So bezeichnete das Wort „Presse“ ursprünglich (um 1500) nur die Druckerpresse, also das technische Instrument zur Herstellung von Büchern. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts erweiterte sich die Bedeutung des Wortes, es erfaßte nun auch den Inbegriff für die Druckerzeugnisse. Schließlich Mitte des 19. Jahrhunderts erhielt es dann darüber hinaus den dritten Sinngehalt, wonach mit „Presse“ zugleich nämlich auch die Gesamtheit von Zeitungs- und Zeitschriftenwesen gemeint ist⁹. Das Wort „Film“ andererseits¹⁰, das in seiner eigentlichen Bedeutung der Ausdruck für „Haut“ bzw. „dünne Schicht“ ist, bezeichnete zunächst nur den lichtempfindlichen Zelluloidstreifen, also den technischen Gegenstand zur Schaffung von Lichtbildern. Mit der Erfindung der Kinematographie weitete sich dieser Begriffsinhalt des Wortes „Film“ auf das bewegliche Bilderwerk aus, das auf solchen Streifen aufgenommen wird und eine geistig-inhaltliche Handlung repräsentiert. Heute bedeutet das Wort neben dem Genannten zugleich auch die Institution Film als künstlerisches und gesellschaftliches Gesamtphänomen¹¹.

Es besteht sonach eine auffällige Parallele zwischen der Mehrdeutigkeit der Worte „Presse“, „Film“ und „Rundfunk“ sowie zwischen deren jeweiliger Entstehung von der anfänglichen Bezeichnung nur des technischen Instruments über die Bezeichnung der geistig-inhaltlichen Produkte bis zur Beschreibung der Gesamtheit von technischer und publizistisch-kultureller Institution. Man darf es als gemeinsames Charakteristikum der drei großen Massenmedien unseres Jahrhunderts¹² ansehen, daß ihrer sprachlichen Bezeichnung jeweils ein dreifaches Verständnis zu-

grunde liegt. Dem Wort „Rundfunk“ ist dabei zu eigen, daß sich die Wandlung bzw. Erweiterung seiner Sinngehalte erheblich schneller als bei den anderen beiden Worten vollzogen hat. Dieser begriffliche Prozeß hat hier vergleichsweise am kürzesten gedauert. Es spiegelt sich darin wohl ein allgemeiner Prozeß der Moderne wieder: Der technischen Entwicklung eines audiovisuellen Nachrichtenträgers folgt in immer kürzerem Abstand seine Verwendung zur Vermittlung geistig-inhaltlicher Aussagen¹³.

Vor dem Hintergrund der Dreidimensionalität des Wortes „Rundfunk“ muß der Rechtsbegriff „Rundfunk“ gesehen werden, der ebenfalls mehrdeutig ist. Auch er hat mehr als nur einen Bedeutungsinhalt. Ja, geht man von einer Dreiteilung des Rundfunks aus, und zwar von dem Bestehen einer technischen (Funkbetrieb), einer programmlich-kulturellen (Programmbetrieb) und einer organisatorischen Seite (Organisation des Rundfunkwesens), wie das vor allem im Fernsehstreit geschehen ist¹⁴, dann erscheint sogar grundsätzlich eine ganze Skala von verschiedenartigen rechtlichen Sinngehalten von „Rundfunk“ möglich, und zwar je nachdem, ob man diese drei Bereiche als getrennte oder als teilweise zusammengehörige oder gar als jeweils einheitliche Lebenssachverhalte begreift. Die hierzu in den 50er Jahren in allen Variationen vertretenen Auffassungen reichten in ihren extremen Positionen etwa von einem allein technisch-fernmelderechtlichen Rundfunkverständnis, wonach alle Bereiche des Rundfunks Teil des Fernmeldewesens sein sollten¹⁵, bis zu jener Anschauung, die, ausgehend von einem ausschließlich kulturell-rechtlichen (länderrechtlichen) Rundfunkverständnis, alle drei Bereiche aus dem Fernmeldewesen ausgeklammert sehen wollte und die gesamte Organisationsgewalt für den Rundfunk den Ländern zusprach¹⁶. Seit dem Fernsehurteil¹⁷ nimmt man allerdings nur noch eine Zweiteilung des Rundfunks an, indem man seine Gesamterscheinung von ihrem betrieblichen Tatbestand her zu begreifen sucht (Funkbetrieb/Programmbetrieb), womit sich zwei jeweils selbständige rechtliche geordnete Lebenssachverhalte ergeben. Danach werden heute also auch nur zwei Rundfunk-Rechtsbegriffe angenommen. Und zwar wird streng unterschieden zwischen einem fernmelderechtlichen¹⁸ Begriff (Rund-„Funk“) ¹⁹, der den technischen Funkbetrieb zum Gegenstand hat und ihn zum „Fernmeldewesen“ rechnet, und andererseits einem kulturell-rechtlichen Begriff („Rund“-Funk), der den Programmbetrieb samt der mit ihm zusammenhängenden publizistisch-kulturellen Erscheinungsformen des Rundfunks umfaßt und dem länderrechtlichen „Rundfunkwesen“ zugeordnet ist. Rund-„Funk“ ist also im wesentlichen die Sendetechnik; „Rund“-Funk alles andere einschließlich der Studioteknik (also Programmveranstaltung und -gestaltung, auch die Rundfunkgebühr).

Diese heute herrschende Meinung entspricht weitgehend – jedenfalls in ihrer Substanz – den schon von den Weimarer Rundfunkrechtstheoretikern vertretenen Anschauungen^{19a}. Schon damals legte man dem Rechtsbegriff des Rundfunks im wesentlichen zwei Bedeutungen bei. Das läßt sich insbesondere an der eingehenden Untersuchung des Rundfunk-Rechtsbegriffs von Neugebauer, dem „Papst“ der Wei-

marer Rundfunkrechtslehre, feststellen²⁰, wird überdies aber auch an einer Reihe anderer Stellungnahmen deutlich. Neben den beiden genannten Begriffen hat man damals zwar noch einen weiteren, d. h. einen der Gesamtinstitution des Rundfunks entsprechenden Rechtsbegriff („Rund-Funk“) angenommen; ihm kam indessen mehr dogmatische Bedeutung zu, so daß grundsätzlich eine Parallelität zwischen den damaligen und heutigen Anschauungen angenommen werden kann²¹.

a) Der Begriff „Rundfunk“

Für das Verständnis des fernmelderechtlichen ebenso wie des kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriffs ist wesentlich die inhaltliche Bedeutung des Wortes „Rundfunk“. Es muß infolgedessen zunächst der Entstehung dieses Wortes nachgegangen werden sowie dem Geschehen, das ihm den gerade die Einrichtung des Rundfunks kennzeichnenden Sinn gegeben hat.

aa) *Das Wort „Funk“*: Die Bezeichnung „Rundfunk“, die sprachlich „Funk-rundherum“ bedeutet²², gewinnt ihr Verständnis zunächst aus dem Wort „Funk“. Der Begriff ist um die Jahrhundertwende entstanden, und zwar zur Beschreibung der damals gerade zur praktischen Anwendung gelangenden neuartigen Nachrichtenbeförderung ohne Kabelverbindungen. Der Name brachte den Gegensatz zur herkömmlichen Telegraphie zum Ausdruck, aus welcher der Funk hervorgegangen war („Funk-Telegraphie“). Demnach ergibt sich der Bedeutungsinhalt dieses Wortes nicht aus dem technischen Vorgang, der es geprägt hat; denn das der Wortschöpfung zugrundeliegende Bild der Funkenerzeugung hat schon kurz nach der technischen Erfindung dieser neuen Nachrichtenübermittlungsart nicht mehr zugetroffen, als man nämlich schon bald daran gegangen ist, die hochfrequenten Schwingungen auf andere Weise, ohne Funken, zu erzeugen. Der Bedeutungsinhalt des Wortes „Funk“ ergibt sich vielmehr daraus, daß damit die direkt über den Äther erfolgende Nachrichtenübermittlung gekennzeichnet wird²³.

In diesem Verständnis ist das Wort „Rundfunk“ entstanden. Es diente zunächst dazu, die wiederum neuartige Unterart jener drahtlosen Nachrichtenübermittlung „Funk“ zu beschreiben²⁴, die während des ersten Weltkriegs entwickelt worden war. Und zwar wurde der Name für die seit 1920 von der Post in Betrieb gesetzten Nachrichtenverkehrsmittel verwandt, wie sie neben dem Rundfunk vor allem der Presse- und Wirtschaftsfunk repräsentiert haben. Das Wort stellte somit zunächst einen Sammelbegriff dar, der – im selben Verständnis wie die ebenfalls verwendete Bezeichnung „Rundspruch“ – allgemein für sämtliche der neueingeführten Funkdienste galt. Auch dieser Wortbildung bzw. Namensentstehung ist nun zwar ein technischer Vorgang zugrunde gelegen, nämlich die Rundwirkung elektrischer Wellen, wie sie Hertz 1888 entdeckt hatte²⁵. Doch ebenso wie das beim Wort „Funk“ der Fall gewesen ist, hat die Bezeichnung „Rundfunk“ dann, im Laufe der Zeit, noch einen anderen als jenen technischen, nämlich ihren bis heute gültigen, eigentlichen Gehalt bekommen: Denn als sich die mit dem Sammelbegriff „Rund-

funk“ bezeichneten Funknachrichtendienste im Laufe der 20er Jahre stärker voneinander abhoben, als jeder von ihnen eigene Konturen erhielt, hat dementsprechend dann auch eine begriffliche Weiterentwicklung des Wortes „Rundfunk“ stattgefunden, und zwar dahingehend, daß das Wort von nun an demjenigen Funkdienst angehaftet blieb, der am bekanntesten und am populärsten war. D. h. der Name wurde nunmehr allein für die hier in Rede stehende Institution verwendet, weil sie sich am stärksten ins öffentliche Bewußtsein eingepreßt hatte. Anders ausgedrückt: Der Zusatz „Unterhaltungs-“ in deren offiziellen Bezeichnung wurde verdrängt, überflüssig gemacht. Damit aber erhielt das Wort „Rundfunk“ seinen entscheidenden Sinngehalt: es beschrieb von nun an nur noch die speziellen Eigenheiten dieses einen Funknachrichtendienstes im Gegensatz zu den anderen, bisher gleichfalls mit dem Namen versehenen; es kennzeichnete gerade seine Sonderheiten, Merkmale und Eigenschaften, wie sie in der Abgrenzung zu jenen anderen, ursprünglich ebenfalls mit der Sammelbezeichnung „Rundfunk“ bezeichneten Funknachrichtendienstbestanden.

Die besonderen Kriterien, Kennzeichen, die dadurch dem Rechtsbegriff „Rundfunk“ zu eigen sind, sollen sogleich noch näher aufgezeigt werden. Vorerst ist jedoch festzuhalten, daß sich folglich der Begriff „Rundfunk“ trotz der sprachprägenden Kraft des technischen Sachverhalts, der für seine Wortbildung ursächlich gewesen ist, nicht als Beschreibung des in Betracht stehenden technisch-physikalischen Vorgangs erklärt²⁶. Denn jede Funkausstrahlung ist im physikalischen Sinne Rundfunk²⁷, weil sich die durch Funk erzeugten Hochfrequenzschwingungen grundsätzlich²⁸ nach allen Seiten gleichmäßig ausbreiten, also immer eine Rundum-Ausstrahlung stattfindet; demgemäß ist das Merkmal „rundherum“²⁹ auch allen anderen Funknachrichtendiensten gemeinsam, es gilt nicht nur für den „eigentlichen“ Rundfunk. Der Sinn der Silbe „Rund“ liegt vielmehr, wie Krause nachgewiesen hat³⁰, darin, das spezielle Verhältnis des Rundfunks zu seinen Empfängern zu charakterisieren bzw. den „Funkdienst an alle“ zu beschreiben, wie Bredow ihn bei seiner Einführung außerdem bezeichnet hat³¹: „Rundfunk“ ist also eine verkehrstechnische Bezeichnung³² zur Beschreibung jenes Funkdienstes, der einseitig (unausgerichtet) Nachrichten an einen unbestimmten Adressatenkreis (Publikum) übermittelt.

bb) *Merkmal der Einseitigkeit*: Daß die kennzeichnenden Merkmale des Begriffs „Rundfunk“, wie er in der Rechtsordnung Anwendung findet, gerade Einseitigkeit der Funknachrichtenübermittlung sowie Adressierung der Meldungen an die Allgemeinheit sind³³, muß aus der Vorgeschichte des Rundfunks hergeleitet werden³⁴, aus dem Entwicklungsprozeß, der zur Entstehung des Rundfunks – und damit zur Ausprägung dieser Merkmale – geführt hat.

Das Kriterium der Einseitigkeit bzw. Unausgerichtetheit der Nachrichtenübermittlung hat sich herausgebildet als Gegensatz zu der ursprünglich angewandten Form eines Funkbetriebs, bei welcher die Funksende- gleichermaßen wie die Funkempfangsanlagen sowohl zum Aussenden als auch zum Empfang von Meldungen

ingerichtet waren, also ein zweiseitiger Nachrichtenaustausch vorgenommen wurde. So übten bei den ersten Funkdiensten der Jahrhundertwende, die außer im militärischen vornehmlich im Seefunkverkehr Anwendung fanden³⁵, die jeweiligen Funkstationen durchwegs beide Funktionen aus, sie übermittelten Meldungen ebenso wie sie sie aufnahmen³⁶. Der Funk diente als „Korrespondenzfunk“³⁷: Er hatte die Aufgabe, Meldungen wechselseitig zu befördern, so wie das von der Kabeltelegraphie her bekannt war. Diese Beschränkung auf zwei Verkehrspartner, wie sie in solch lediglich zweiseitiger Kontaktmöglichkeit weitgehend besteht, wurde aber schon kurze Zeit nach der Einführung des Funks teilweise wieder aufgegeben. Und zwar in den Fällen, wo ein besonderes Interesse daran bestand, mit mehreren Funkstationen gleichzeitig Kontakt aufzunehmen und ihnen Meldungen zuzuleiten, bei denen es generell keiner Rückantwort bedurfte; wo es also insgesamt gesehen förderlich schien, die dem Funk eigene „Rundwirkung“³⁸ voll auszunützen und das Prinzip, wonach sich Funkwellen grundsätzlich in alle Richtungen gleichmäßig ausbreiten, zur vollen Anwendung gelangen zu lassen. So entstanden nun mehr und mehr Funkdienste für Wettermeldungen, Seenotrufe, Standortdurchgaben für Schiffe auf See u. ä., die in erster Linie zur einseitigen Nachrichtenübermittlung eingerichtet waren³⁹. Bei ihnen ist zwar noch nicht völlig auf das Gegenseitigkeitsverhältnis der Funkstationen verzichtet worden, die Empfangsstationen konnten also auch weiterhin die erhaltenen Meldungen erwidern. Doch in aller Regel hat man nun von der Korrespondenzmöglichkeit keinen Gebrauch mehr gemacht.

Was die Teilnehmer- bzw. Verkehrspartnerzahl jener ersten überwiegend einseitig mitteilenden Funknachrichtendienste anbelangt, so hat sie sich naturgemäß aus einem lediglich kleinen Personenkreis zusammengesetzt. Das ist schon dadurch bedingt gewesen, daß die betreffende Nachrichtenzuleitung nur für eine geringe Anzahl von Funkempfangsstationen Anwendung finden konnte. Die Möglichkeit, den Funk zur Übermittlung von Meldungen an viele Adressaten zu benutzen, ist jedoch in recht konkreter Form bereits im Jahr 1909 erkannt worden, als die Reichspost in die allerersten Überlegungen trat, den Rundfunk zu publizistischen Zwecken einzusetzen. Freilich, man hat dabei noch nicht an einen Funkdienst „für alle“ gedacht; vorstellbar ist damals erschienen „höchstens eine Art drahtlose Telephonzeitung zur gemeinschaftlichen Übermittlung bestimmter Nachrichten an eine größere Anzahl Abonnenten“⁴⁰. So ist die eigentliche praktische Verwirklichung der Idee, einseitige Meldungen an eine Vielzahl von Empfängern zu übermitteln, erst im ersten Weltkrieg erfolgt. Veranlaßt durch die außenpolitische Isolation, in der sich das Reich befunden hat, errichtete man nun Funkdienste, die auf das Gegenseitigkeitsverhältnis von Sende- und Empfangsstation grundsätzlich verzichteten und Nachrichten aussendeten, die ausschließlich zum Empfang bestimmt waren. So haben sich Auswärtiges Amt und Reichsmarineamt mit derartigen Funkausstrahlungen an die ausländische Presse gewandt, um mittels eigener Nachrichten die öffentliche Meinung des Auslands zu beeinflussen⁴¹, ein Geschehen, in dem die konkreten Anfänge der Funkpublizistik ebenso wie jene einer Funkpropaganda sichtbar werden⁴².

cc) *Unbestimmter Adressatenkreis*: Die Entwicklung derart einseitig mitteilender Funkdienste für eine Vielzahl von Empfängern ist dann nach dem ersten Weltkrieg von der Reichspost vorangetrieben worden. Motiv dafür war namentlich die Erkenntnis, daß sich diese Funkdienste besonders für kommerzielle Zwecke eignen. So sind als erstes der Pressefunk und der Wirtschaftsfunk entstanden, bei denen Presseverlage und Wirtschaftsunternehmen für sie bestimmte Meldungen, Tagesnachrichten und Börsenmitteilungen ausgeliefert bekommen haben⁴³. Beide Funknachrichtendienste sind aber noch kein „Rundfunk“ in dem Sinne gewesen, daß die Sendungen an eine unbestimmte und unbegrenzte Empfängermehrheit ausgestrahlt werden. Typisches Merkmal für sie blieb vielmehr, daß sich die ausgesendeten Meldungen nur an einen beschränkten Personenkreis richteten⁴⁴, wofür vornehmlich die Regelung Sorge trug, daß die Teilnehmer der beiden Funknachrichtendienste (die Zeitungs- und Wirtschaftsunternehmen) die für sie bestimmten Meldungen nur über posteigene Empfangsstationen aufnehmen durften. Die Entwicklung dahin, daß die Nachrichten direkt an die Öffentlichkeit gerichtet werden konnten, hat erst der technische Ausbau des Sprechfunks (drahtlose Telephonie) gebracht, der originale Toninhalte überträgt und somit – ohne daß es noch der Beherrschung von Morsezeichen bedarf – grundsätzlich jedermann zugänglich ist⁴⁵. Bereits gegen Ende des Krieges ins Experimentierstadium gelangt⁴⁶, schuf der Sprechfunk nun die Möglichkeit, Nachrichten für einen unbestimmten Kreis im einzelnen nicht bestimmter Personen, für das „Publikum“, auszusenden. In dieselbe Zeit dieser Entwicklung fielen dann auch die ersten Überlegungen und Planungen, den Unterhaltungsrundfunk zu errichten, welcher „Nachrichten und Darbietungen an beliebig viele Aufnahmestellen gleichzeitig zu übermitteln“ vermag⁴⁷. Und indem der im Herbst 1923 eingeführte Rundfunk gerade von dieser Möglichkeit konsequent Gebrauch gemacht hat, ist ihm also neben dem Merkmal der Einseitigkeit als zweites Charakteristikum die Adressierung der Meldungen an die Allgemeinheit zu eigen geworden. Es wird somit offensichtlich, daß die beiden entscheidenden Kriterien für den Rechtsbegriff „Rundfunk“ Einseitigkeit der Funknachrichtenübermittlung sowie Ausrichtung der Mitteilungen auf die Allgemeinheit sind⁴⁸.

dd) *Amtlicher Sprachgebrauch*: Die bereits oben umrissene Beschränkung des Begriffs auf jenen Funknachrichtendienst, der im Unterschied zu den anfänglich sämtlich mit der Bezeichnung „Rundfunk“ oder „Rundspruch“ versehenen Funknachrichtendiensten alleine diese beiden Eigenheiten aufweist, wird an dem Wandel deutlich, den der Name im amtlichen Sprachgebrauch bis zum Jahr 1930 durchgemacht hat⁴⁹. Wie erwähnt, hat das Wort „Rundfunk“, das von Bredow auch offiziell eingeführt worden ist⁵⁰, zunächst als Sammelbegriff sowohl für den Presse- und Wirtschaftsfunk als auch für den Unterhaltungsrundfunk gedient. Der amtliche⁵¹ Sprachgebrauch⁵² folgte dieser Terminologie⁵³, indem „Rundfunk“ als die funktelephonische Verbreitung von musikalischen oder anderen Darbietungen“ definiert wurde. Das Wort bezeichnete also anfänglich die einseitige Funkübermittlung „an viele“⁵⁴, noch nicht die Funkübermittlung „an die Allgemeinheit“, wie das beim

eigentlichen Rundfunk der Fall ist. Daraus erklärt sich zugleich, warum der hier in Rede stehende (Weimarer) Rundfunk entsprechend seiner Stellung als einer unter mehreren Rundfunkdiensten sprachlich noch mit dem Zusatz „Unterhaltungs-“ versehen war. Dieser Zusatz hat dem Rundfunk im amtlichen Sprachgebrauch vom Zeitpunkt seiner Errichtung⁵⁵ bis zum Jahre 1926 angehaftet⁵⁶. 1926 aber ist dann „die bisherige Bezeichnung Unterhaltungsrundfunk... durch die Bezeichnung ‚Rundfunk‘ ersetzt worden“⁵⁷. Ursächlich für diese Eingrenzung des Begriffs war die Erkenntnis, daß sich das Rundfunkprogramm keineswegs in der Unterhaltung erschöpft⁵⁸; mit diesem Vorgehen sollte auch dem gewichtigen Umstand Rechnung getragen werden, daß sich der Unterhaltungsfunk innerhalb weniger Jahre als bekanntester Funknachrichtendienst in das Bewußtsein der Öffentlichkeit geschoben hatte, welche generell nicht vom „Unterhaltungsrundfunk“, sondern nur vom „Rundfunk“ oder sogar nur vom „Funk“ sprach. Mit dieser Einschränkung des Rundfunkbegriffs ging Hand in Hand, daß das Wort in der Folgezeit auch im Zusammenhang mit der Bezeichnung der anderen Funknachrichtendienste aufgegeben wurde. Sind Pressefunk, Wirtschaftsfunk und dergl. noch eine Zeitlang als „Rundfunksonderdienste“ deklariert worden⁵⁹, so bürgerten sich ab 1927 die Namen „Funksonderdienste“⁶⁰, „besondere Funknachrichtendienste“⁶¹ und 1930 schließlich „gewerbliche Funkdienste“⁶² ein⁶³. Nur jeder einzeln führten diese Funknachrichtendienste noch für einige Jahre Namen, die mit dem Wort „Rundfunk“ zusammengesetzt waren („Wirtschaftsrundfunk“, „Presserundfunk“) ⁶⁴, bis im Jahre 1930 die begriffliche Entwicklung dann auch diesbezüglich ihren Abschluß fand. Denn mit der Verfügung Nr. 96/1930⁶⁵ wurde nun „zur besseren Unterscheidung von ‚Rundfunk‘“ bestimmt, daß die „gewerblichen Zwecken dienenden Funknachrichtendienste unter Weglassung der bisher angewendeten Silbe ‚rund‘ von jetzt an zu bezeichnen (seien) als: Wirtschaftsfunk, Hochseefunk, Sportfunk“.

Es zeigt sich, daß der Begriff „Rundfunk“ nach anfänglich terminologischen Unsicherheiten auch im amtlichen Sprachgebrauch für denjenigen Funknachrichtendienst Anwendung fand, dessen Merkmale „einseitig“ und „an alle“ sind. Seither versteht man unter „Rundfunk“ einen Funkdienst, der Nachrichten an ein Publikum übermittelt, das nicht zum Rückfunken eingerichtet ist und über einen bestimmten Abonentenkreis hinausgeht⁶⁶.

b) Der fernmelderechtliche Begriff Rund-„Funk“

Das speziell fernmelderechtliche Verständnis dieses Begriffs (Rund-„Funk“) ergibt sich aus dem bei solchem Funkdienst vorliegenden technischen Sachverhalt, allein auf ihn wird abgestellt. D. h. die Gesamterscheinung des Rundfunks wird von daher begriffen, daß „Funkanlagen“ bzw. „Fernmeldeanlagen“ im Sinne des Fernmelderechts betrieben werden. Oder anders ausgedrückt: bei der rechtlichen Einordnung des Rundfunks liegt hier der Akzent auf dem technischen Wesen dieser Einrichtung (Ausstrahlung elektromagnetischer Wellen), während, im Gegensatz dazu, beim kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriff auf das programmbetriebliche

Wesen des Rundfunks abgestellt wird (Aussenden von Bewußtseinsinhalten). Mit Rund-„Funk“ ist demnach ein technischer Funkdienst mit den Merkmalen „einseitig“ und „an alle“ gemeint, der aufgrund seiner technischen Eigenschaften den Tatbestand fernmelderechtlicher Bestimmungen erfüllt und deshalb auch zu seiner Inbetriebsetzung einer postalischen Konzession bedarf¹.

aa) Technischer Sinngehalt: Wie im Zusammenhang mit der Rundfunkentstehung dargelegt², hat man in Weimar von Anfang an angenommen, daß der Rundfunk in technisch-fernmelderechtlicher Hinsicht „Funkanlagen“ betreibt. Im Stadium der Rundfunkeinführung ist das aus § 3 Abs. 2 TG³ abgeleitet worden, indem man in dem Begriff der „Telegraphenanlage“ auch die Funkanlagen heinhaltet sah. Die „Funkanlage“ hat dann später in der FunkVO⁴ eine eigene genauere Regelung erhalten⁵, wobei die Literatur⁶ ausdrücklich feststellte, daß dazu auch die Rundfunkanlagen zählten. Und auch das FAG von 1928⁷ hat mit dem neu eingeführten Begriff der „Fernmeldeanlage“ die für den Rundfunk erforderlichen funk-technischen Geräte und Anlagen erfaßt⁸. Denn § 1 Abs. 1 Satz 2 versteht darunter „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 entlanggeführten Schwingungen stattfinden kann“.

Daß dem Rundfunk, der Funkanlagen im fernmelderechtlichen Sinne betreibt, gerade die Merkmale „einseitige Nachrichtenübermittlung“ und „an alle“ zu eigen wurden, ist andererseits schon in den oben genannten „Verfügungen“ der Reichspost zum Ausdruck gekommen, welche alle den Rund-„Funk“ zum Gegenstand hatten. Hinzuzufügen ist, daß sich auch im Weimarer Schrifttum eine Fülle diesbezüglicher Äußerungen findet, speziell zu den besonderen Kennzeichen einer Nachrichtenübermittlung an die Allgemeinheit. Während man festhielt, daß die Sonderfunkdienste – wie etwa Presse- und Wirtschaftsfunk – solche Nachrichten befördern, die nur einem beschränkten, bestimmten Personenkreis zugänglich sein sollen⁹, hieß es über den Rundfunk, er wende sich „an die Öffentlichkeit“¹⁰, er übermittle Nachrichten „an beliebig viele Aufnahmestellen“¹¹.

Als Ergebnis darf sonach festgehalten werden: Rund-„Funk“ ist entstehungsgeschichtlich¹² ein technischer Funkdienst im Sinne des Fernmelderechts, dessen einseitig erfolgende Ausstrahlung (Rundfunkverbreitung) zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist¹³.

bb) Drahtfunk und Fernsehen: Der Vollständigkeit halber ist noch kurz darauf einzugehen, ob sich diesem Rechtsbegriff auch die beiden technischen Nachrichtenübermittlungsarten des Drahtfunks und des Fernsehens haben zuordnen lassen. Solch Vervollständigung erscheint insbesondere hinsichtlich des Drahtfunks notwendig¹⁴.

Die technische Eigenart des Drahtfunks besteht darin, daß hier zur Nachrichtenübermittlung Kabelverbindungen verwendet werden. D. h. die Nachrichtenbeför-

derung mittels Erzeugen elektromagnetischer Wellen erfolgt nicht drahtlos – wie es das Wort „Funk“ vermuten ließe, wenn man sich seines ursprünglichen Sinngelhalts erinnert –, sondern vielmehr unter Verwendung von Draht-Leitungen bzw. „an einem Leiter entlang“¹⁵. Der Drahtfunk war schon in den 20er Jahren bekannt, allerdings in einer von der heutigen grundsätzlich verschiedenen Form. Es hat sich hierbei um einen niederfrequenten Kabelfunk gehandelt, also um nichts anderes als Draht-Telephonie¹⁶, während demgegenüber der heute allein noch gebräuchliche, erst Mitte der 30er Jahre entwickelte¹⁷ Drahtfunk auf der Erzeugung hochfrequenter elektrischer Wellen beruht. Jener niederfrequente Funk hat dabei nur sehr geringe praktische Bedeutung besessen. Er ist, abgesehen von wenigen Monaten im Vorbereitungsstadium des Rundfunks¹⁸, bei der Rundfunkverbreitung nie zur Anwendung gelangt; man hat sich bei dieser vielmehr durchgängig nur des sog. Ätherfunks bedient. Es hat deshalb auch die Weimarer Rundfunkrechtslehre weder Anlaß dafür gehabt, der Frage nachzugehen, ob der Drahtfunk vom fernmelderechtlichen Begriff Rund-„Funk“ miteerfaßt werde¹⁹ oder nicht²⁰, noch sich etwa genötigt gesehen, im Hinblick darauf die von ihr gewählte²¹ Definition zu korrigieren, wonach sich der Rund-„Funk“ als Funkdienst „ohne Leitungsverbindung“²² bzw. „ohne Verbindungsleiter“²³ kennzeichnen sollte.

Wenn heute vom Drahtfunk die Rede ist, so läßt sich dieser als Rechtsbegriff also aus gleich zwei Gründen nicht unter Berufung auf die Weimarer Rundfunkrechtstheorie bestimmen: jene verstand darunter schon rein dem technischen Sachverhalt nach etwas ganz anderes als Rund-„Funk“, nämlich Telephonie, und sie hat sich mangels konkretem Anlaß mit der Frage nach dessen möglicher Zugehörigkeit zum Rundfunkrechtsbegriff nicht befaßt²⁴.

Im Unterschied zu dieser Feststellung darf hinsichtlich des Begriffs „Fernsehen“²⁵ angenommen werden, daß er bereits in der Weimarer Zeit vom fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff umfaßt worden ist²⁶. Zwar hat damals der Fernsehfunk noch so gut wie keine praktische Bedeutung gehabt. Doch hat man ihn nicht nur schon gekannt²⁷, sondern die Rechtsliteratur hat das Fernsehen auch bereits ausdrücklich dem Funkwesen zugeordnet²⁸ und bei der Definition von Rund-„Funk“ davon gesprochen, daß dazu auch die funkische Übermittlung von Bildern zähle²⁹.

c) Der kulturell-rechtliche Begriff „Rund“-Funk

Der kulturell-rechtliche Rundfunkbegriff beschreibt die Gesamterscheinung des Rundfunks in jenem Sachverhalt, der von der Rundfunkveranstaltung, d. h. der Produktion publizistisch-kultureller Aussagen, bestimmt wird und deshalb nicht vom Fernmelderecht her begriffen werden kann, sondern in eigene Rechtskategorien einzuordnen ist. „Rund“-Funk ist also ein Programmbetrieb, der für die Öffentlichkeit bestimmte Nachrichten (geistig-inhaltliche Aussagen) herstellt und sie über den technischen Funkdienst des Rundfunks zur Aussendung bringt.

aa) *Sinngehalt Rundfunkveranstaltung*: Obgleich in Weimar eine den Pro-

grammbetrieb des Rundfunks betreffende, die Rundfunkveranstaltung normierende Gesetzgebung gefehlt hat, so bestehen doch eine Fülle Anhaltspunkte dafür, daß ein solcher kulturell-rechtlicher Rundfunkbegriff schon damals bestanden hat und überdies von der Rechtslehre anerkannt gewesen ist¹. Freilich, so ist hinzuzufügen, die Weimarer Rundfunkrechtstheoretiker haben den Begriff nicht so umfassend verstanden, wie das heute der Fall ist, wo er alles erfaßt, was nicht zum Fernmeldewesen gehört, also auch die sog. organisatorische Seite. Die Rundfunkgebühr etwa, die heute als eine den Programmunternehmen zu leistende Abgabe² zum „Rundfunkwesen“ rechnet, hat man damals bekanntlich gerade nicht dazu gezählt, sie wurde vielmehr fernmelderechtlich verstanden. Sieht man davon einmal ab, so bleibt jedoch, daß sich im Kernpunkt des kulturell-rechtlichen Rundfunk-Verständnisses, dem Programmbetrieb, ein dem heutigen Begriff „Rund“-Funk entsprechender Rechtsbegriff bereits in der Frühzeit des deutschen Rundfunks feststellen läßt.

Dies wird deutlich an den für die Sendeunternehmen getroffenen Regelungen sowie an einer Reihe von Stellungnahmen im Schrifttum. So hatte bereits der 1923 zwischen der Reichspost und den ersten Sendegesellschaften geschlossene Vertrag³ allein die „Verbreitung von Vorträgen und Vorführungen belehrenden und unterhaltenden Inhalts“ sowie die damit zusammenhängenden geschäftlich-organisatorischen Rundfunk-Angelegenheiten zum Thema, während vom technischen Funkbetrieb an keiner Stelle die Rede war. Wenn der Vertrag von „Rundfunk“ sprach, sollte also eine Materie geregelt werden, die nur die Rundfunkveranstaltung – als einen selbständigen rechtlichen Sachverhalt – betraf. Nichts anderes galt für die grundlegenden Ordnungen des programmlichen Rundfunkwesens, wie sie 1926 und 1932 geschaffen worden sind⁴: Die „Richtlinien“ und „Bestimmungen“ von 1926 haben Vorschriften über die „politische und kulturelle Programmgestaltung“ des Rundfunks beinhaltet. Daß es sich dabei allein um Vorschriften nur für denjenigen Bereich der Gesamteinstitution Rundfunk handelte, der die Rundfunkdarbietungen zum Gegenstand hat, machte schon ihr Name deutlich. Ausschließlich nur mit der Rundfunkveranstaltung bzw. mit der Programmgestaltung beschäftigten sich ebenfalls die „Leitsätze“ vom 27. 7. 1932 und die in der Folge davon erlassenen „Richtlinien“ vom 18. 11. 1932. In ihnen fehlte erneut jegliche Bestimmung über den technischen Funkbetrieb⁵, während es hingegen ständig um Begriffe wie „Programm“ und „Darbietungen“ ging, sowie darum, daß der Rundfunk kulturelle und nationale Aufgaben zu erfüllen habe.

Läßt sich hier der Rechtsbegriff „Rund“-Funk deutlich ablesen, weil in all diesen Regelungen der Programmbetrieb als eigener Regelungstatbestand hervortritt, so sind besonders bemerkenswert die Feststellungen der damaligen Rechtsliteratur. Nicht so sehr wegen des Umstands, daß sich die Betonung des kulturellen Wesens des Rundfunks, wie sie in den eben genannten Normierungen von 1932 besonders auffällig war, gegen Ende der Weimarer Jahre zunehmend auch im Schrifttum findet, wenn häufig davon die Rede ist, der Rundfunk müsse rechtlich vor allem aus seiner Bedeutung als „menschenverbindender Kulturfaktor“⁶, als „Träger deut-

schen Kulturwillens und deutschen Kulturgewissens“⁷ und als „Kulturfaktor allerersten Ranges“⁸ verstanden werden. Diese Äußerungen weisen zwar darauf hin, wie sehr man in der Rechtsliteratur mehr und mehr die publizistisch-kulturelle Funktion des Rundfunks vor Augen hatte, wenn man diesen einer rechtlichen Betrachtung unterzog. Doch es ging hierbei weniger um eine genaue Erfassung der Rundfunkveranstaltung, als vielmehr um ihre – kulturelle und nationale – Aufgabe. So sind die meisten dieser Äußerungen auch im Zusammenhang mit der Erörterung von Regelungen getroffen worden, die der gesellschaftlichen Rolle des Rundfunks Ausdruck geben sollten – vornehmlich im Antennenrecht und Störerrecht sowie im sog. Rundfunkurheberrecht. Unabhängig davon findet sich aber bei einigen Autoren die intensive Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwieweit der Programmbetrieb eine eigene rechtliche Dimension aufweist und in eine gesonderte, nicht mehr vom technischen Fernmelderecht her zu begreifende Rechtskategorie einzuordnen ist. Darauf zielte etwa der Satz von Neugebauer, daß die Kennzeichnung als technisch-fernmelderechtlicher Funkdienst „das Wesen des Rundfunks nicht in seiner Gesamtheit“ erfasse⁹. Ähnliches gilt für die Feststellung Hoffmanns¹⁰: „Das Wesen des Rundfunks erschöpft sich also nicht darin, daß elektrische Einrichtungen vorhanden sind, mittels deren Nachrichten, Zeichen und Töne (evtl. auch Bilder) ohne Verbindungsleitungen gesendet oder empfangen werden können, sondern Rundfunk bedeutet als erstes und hauptsächlich das Senden des Programms...“

Gerade die führenden Rundfunkjuristen¹¹ haben – verstärkt gegen Ende der Weimarer Republik¹² – die Selbständigkeit des kulturell-rechtlichen Begriffs „Rundfunk“ betont. Insbesondere Neugebauer¹³ hat dabei eindringlich auf die Trennung von fernmelderechtlichem und kulturell-rechtlichem Rundfunkbegriff hingewiesen und deutlich gemacht, daß die Rundfunkveranstaltung nicht vom Fernmelderecht her erfaßt werden könne¹⁴. Und auch von anderer Seite ist deutlich die Erkenntnis zum Ausdruck gebracht worden, daß die Programmtätigkeit des Rundfunks unter eine eigene Rechtskategorie fällt: So war Rauschers Entwurf eines Gesetzes über Rundfunkdarbietungen^{14a}, welches die Organisations- und Programmprinzipien des neuen Funknachrichtendienstes festlegen sollte, ebenso wie Beckers Entwurf eines Rundfunkberichterstattungsgesetzes darauf gerichtet, dem publizistisch-kulturellen Wesen des Rundfunks Rechnung zu tragen und ihm eine entsprechende gesetzliche Regelung zu geben. Hier sollten also jeweils eigene gesetzliche Normen für die Rundfunkveranstaltung geschaffen werden. Beide Forderungen nach einem gesetzgeberischen Handeln basierten demzufolge auf einem gesonderten, vom fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff zu trennenden und gerade kulturell-rechtlichen Verständnis von „Rund“-Funk.

bb) Begriffs-Definitionen: Eine exakte Definition für „Rund“-Funk findet sich jedoch, unabhängig davon, im damaligen Schrifttum so gut wie nicht¹⁵, zumal auch die „Richtlinien“ und „Leitsätze“ keine genaue Umschreibung des Rundfunkprogrammtriebs beinhalten, und es für diesen erst recht keine Legaldefinition gegeben

hat¹⁶. Dennoch, auch ohne daß damals eine genaue Fixierung des kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriffs vorgenommen worden ist, ist unverkennbar, daß sehr klare Vorstellungen über seine wesentlichen Merkmale bestanden haben bzw. darüber, welches die rechtlich relevanten Eigenschaften der Rundfunkveranstaltung sind. Rauschers Versuch etwa, den Rundfunk (im hier in Rede stehenden Sinne als Programmtrieb) als „öffentliche Funkdarbietung zu definieren“, ließ die beiden entscheidenden Kriterien Herstellung von inhaltlichen Aussagen, von Sendungen; sowie Ausgerichtetheit dieser Aussagen, Programme, „an alle“, deutlich werden. Sie eindeutig zu erfassen, vermochte diese Definition allerdings nicht. Denn mit dem Wort „Darbietung“ war nicht zweifelsfrei zum Ausdruck gebracht, daß die inhaltliche Ausgestaltung der vom Rundfunk übermittelten Nachrichten gerade bei seinem Programmtrieb stattfindet; dessen Funktion könnte sich hiernach auch auf die bloße Übertragung von Darbietungen und Aufführungen beschränken, die in der Programmverantwortung Dritter entstanden sind. Auch mit dem Wort „öffentlich“ ist möglicherweise lediglich ein der Öffentlichkeit zugänglicher, nicht jedoch der auf sie ausgerichtete Nachrichtendienst gemeint; die Allgemeinheit erscheint mehr als bloße „Gegenpartei des Rundfunks“, als welche sie List ansprach¹⁷, nicht jedoch als das Publikum, an das der Rundfunk seine Nachrichten adressiert und ausrichtet. Ähnliches wie für Rauscher gilt für Becker mit seinem Entwurf eines Rundfunkberichterstattungsgesetzes, in welchem – ohne daß darin eine allgemeine Definition getroffen wurde¹⁸ – von „funkmäßiger Verbreitung von Rundfunkprogrammen“ die Rede ist.

Welches der Gegenstand des Rundfunk-Programmtriebs ist, hat am treffendsten Neugebauer beschrieben¹⁹, dessen Ausführungen einer präzisen Definition des kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriffs gleichkommen. Nach Neugebauer bedeutete „Rund“-Funk „die Unternehmungen und Einrichtungen zur Beschaffung des rundfunkmäßig zu verbreitenden Stoffes und zu seiner akustischen Wiedergabe vor dem Mikrophon der Sendeeinrichtungen“. Hier wurde also nicht nur die Trennung zwischen technischer- und programmtrieblicher Seite des Rundfunks herausgestellt („vor dem Mikrophon der Sendeeinrichtungen“)²⁰, sondern es traten vor allem die substantiellen Eigenschaften der Rundfunkveranstaltung hervor, bei welcher in einem eigenen Organisationsbereich („vor dem Mikrophon“), die Sendungen entweder selber produziert und gestaltet oder als fremdproduziertes Programm erworben und zusammengestellt werden („Beschaffung“), um danach in solche Nachrichten (Laute, Töne, Bilder) verwandeln zu können, die sich zur „rundfunkmäßigen“ Ausstrahlung eignen („Wiedergabe“). Zu Recht stellte dabei Neugebauer nicht auf den Inhalt der Sendungen ab, wie es Hoffmann tat, wenn er den Programmtrieb des Rundfunks dadurch zu kennzeichnen versuchte, daß er ihn beschrieb, als die Übermittlung von Darbietungen „künstlerischen, belehrenden, unterhaltenden und sonst weitere Kreise der Bevölkerung interessierenden Inhalts“²¹. Denn die Merkmale Unterhaltung, Bildung und Belehrung – wie sie auch zur Kennzeichnung des technischen Funkdiensts „Unterhaltungsrundfunk“ verwendet wurden²² – bestimmen allein die Aufgabe, nicht die Funktion des Rundfunk-Programmtriebs und

können demzufolge nicht als wesentliche Elemente des kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriffs angesehen werden²³. Neugebauers Definition ließ aber auch die Hinwendung zur Öffentlichkeit erkennen, die der Herstellung und Übermittlung von Rundfunkprogrammen zu eigen ist. Zwar nannte seine Formulierung das Kriterium „an alle“ nicht ausdrücklich, indes es kam deutlich in den Worten „zu verbreitende“ (Stoffe) zum Ausdruck. Und ein weiteres schließlich ist bei Neugebauer angesprochen: Die Bezugnahme auf den technischen Funkbetrieb des Rundfunks, wie sie dem kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriff innewohnt und wie sie für die Weimarer Literatur²⁴ selbstverständlich war²⁵. Denn wiewohl man damals für den technischen und den programmlichen Rundfunkbetrieb jeweils eigene, voneinander getrennte Rundfunk-Rechtsbegriffe angenommen hat, so betrachtete man beide doch als eng aufeinander bezogen. D. h. Kennzeichen von „Rund“-Funk blieb, daß sich der so beschriebene Programmbetrieb gerade des technischen Funkdiensts des Rundfunks bedient. Neugebauers Definition brachte dies mit dem Wort „rundfunkmäßig“ zum Ausdruck.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß bereits in der ersten Ära des deutschen Rundfunks neben einem fernmelderechtlichen ein eigenes, davon klar getrenntes kulturell-rechtliches Verständnis vom Rundfunk bestanden hat („Rund“-Funk), nämlich von einem Programmbetrieb, der Bewußtseinsinhalte schafft, mit denen er sich unter Benutzung des technischen Funkdiensts des Rundfunks an einen unbestimmten Personenkreis wendet.

2. Die Rundfunkhoheit

Seit dem Fernsehurteil¹ ist anerkannt², daß hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das Rundfunkwesen zwischen zwei Hoheitsrechten genau unterschieden werden muß. D. h. entsprechend der begrifflichen Trennung von Rund-„Funk“ und „Rund“-Funk ist auch die Rundfunkhoheit zweigeteilt. Der Bund besitzt nur die Befugnis, den Betrieb der technischen Rundfunkanlagen zu regeln sowie in bundeseigene Verwaltung zu nehmen, während den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit für all diejenigen Angelegenheiten eingeräumt ist, welche den Rundfunk als „publizistische Institution“ betreffen.

Diese Trennung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zur Regelung und Verwaltung des Rundfunks ist entscheidend historisch begründet³. Sie resultiert genau gesagt daraus, daß der Rechtsbegriff „Fernmeldewesen“ (Art. 73 Ziff. 7 GG)⁴, bereits damals von Rechtswissenschaft⁵ und -praxis⁶ verwendet, in der Zeit der Weimarer Republik eine bis heute fortwirkende Inhaltsbestimmung erfahren hat. Und zwar ist der Begriff damals derart inhaltlich geprägt worden, daß er nur die funk-technischen Vorgänge des Aussendens und Empfangens von Rundfunkdarbietungen erfaßt, nicht indessen all die Vorgänge, die die Rundfunkveranstaltung und Rundfunkprogrammgestaltung betreffen. Zur Sach- und Rechtsmaterie des Fernmeldewesens hat in der Weimarer Rundfunkordnung lediglich derjenige Teil des Rundfunkwesens gehört, den die Reichspost in ihrer Funktion als „öffentliche Ver-

kehrsanstalt“ verkörperte (Rund-„Funkwesen“)⁷. Nicht dazu gehört hat hingegen jener Bereich, der in der Gestalt der regionalen Sendegesellschaften den Rundfunk als publizistisch-kulturelle Einrichtung zum Gegenstand hatte („Rund“-Funkwesen), weil er stets einen davon abgegrenzten eigenen Materienbereich gebildet hat. Trotz der so dominierenden „Herrschaft“ des Reiches über das gesamte damalige Rundfunkwesen und trotz der „Rundfunkeinheit“ hat die Organisation der Herstellung und Gestaltung der Rundfunkdarbietungen eine vom Fernmeldewesen getrennte Materie verkörpert, einen sachlich und rechtlich eigenständigen Organisations- und Erfahrungstatbestand.

Gerade dieser Sachverhalt ist bekanntlich bis zum Fernsehurteil heftigst umstritten gewesen, wobei diesbezüglich – von den Vertretern beider Streitparteien – eine Vielzahl von anfechtbaren Behauptungen, Vermutungen, Annahmen und Beurteilungen Eingang in die Rundfunkrechtsliteratur gefunden haben, Thesen, die ungeachtet der Entscheidung des Fernsehurteils (naturgemäß) bis heute fortwirken, zumal sich auch das Bundesverfassungsgericht nur auf wenige gesicherte Feststellungen stützen können⁸. Jener Sachverhalt läßt sich aber an Hand der mit der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Ergebnisse detailliert durch eine Fülle von Fakten belegen: durch die tatsächlichen Verhältnisse im Weimarer Rundfunkwesen, durch die Regelungen, die man damals für bzw. im Zusammenhang mit dem Rundfunk getroffen hat, sowie durch die Stellungnahmen, die in der Weimarer Rechtswissenschaft zur rechtlichen Beurteilung des Rundfunkwesens zu finden sind.

a) Fernmeldewesen kein „Rund“-Funkwesen

Das programmbetriebliche „Rund“-Funkwesen ist schon bei der Entstehung des Rundfunks als sachlich eigener Organisations- und Verwaltungskomplex angesehen worden, mögen bei der Rundfunkeinführung selbst zunächst auch technische Gesichtspunkte im Vordergrund gestanden haben. D. h. die Organisation der publizistischen Rundfunkveranstaltung und -programmgestaltung ist von Anfang an nicht als eine dem Ressort der Reichspost wesensmäßig zugehörige Angelegenheit oder Aufgabe, nicht als ein im notwendigen Sachzusammenhang mit dem Funkbetrieb des Rundfunks durchzuführender Bestandteil des Fernmeldewesens⁹ begriffen worden. Im Gegenteil, im RPM nicht weniger als im RMI – ja, wohl auch bei den Ländern¹⁰ – hat man bereits in der Rundfunkenstehungszeit klar erkannt, daß die Beschaffung, Produktion und Verbreitung von Rundfunkdarbietungen sachlich und materiell etwas ganz anderes sind. Insbesondere das Handeln der Reichspost hat diese Erkenntnis durchzogen.

aa) *Einsicht im RPM*: So ist¹¹ bereits dem die Errichtung des Rundfunks grundsätzlich ablehnenden Standpunkt, den die Reichspost zunächst eingenommen hatte (1919), die Auffassung zugrunde gelegen, der Rundfunk falle weder ins Postressort noch passe er wegen seiner publizistischen Eigenheiten zu den Aufgaben, die die Post wahrnehme, er sei nämlich „keine Verkehrsaufgabe“¹². Aber auch später,

als die Reichspost diese ihre Haltung geändert und die Vorbereitungen zur Rundfunkeinführung getroffen hat, ist in der Funkabteilung des RPM nicht daran gedacht worden, einen als „Annex“ des technischen Funknachrichtendienstes betriebenen Programmbetrieb zu errichten¹³. Und selbst dann, als bei der Post der Entschluß gereift ist, neben dem Aufbau der Rundfunksendeanlagen zugleich dahingehend zu wirken, daß Rundfunkveranstaltung und -programmgestaltung unter ihre Obhut gelangten, sind diese als etwas vom Fernmeldewesen wesensmäßig Verschiedenes angesehen ebenso wie behandelt worden.

Bredows persönlicher Einsatz für die Rundfunkerrichtung, auf den allein das Abrücken der DRP von ihrem ursprünglichen Standpunkt zurückzuführen ist, hat weder auf der Überzeugung beruht, die Herstellung von Rundfunkdarbietungen gehöre zu den Ressortaufgaben der Post, noch ist für Bredow dabei die Vorstellung leitend gewesen, der Rundfunkprogrammbetrieb müsse mit dem Funkbetrieb notwendig verbunden werden. Bredows Initiative entsprang vielmehr gerade der Erkenntnis, der Rundfunk sei etwas ganz anderes als einer der herkömmlichen Funknachrichtendienste, nämlich ein „Kulturinstrument“. Und seinem Einsatz dafür, die „Kulturaufgabe“ des Rundfunks sicherzustellen, lag vielmehr gerade der Plan zugrunde, die Errichtung des Rundfunks müsse möglichst von der Reichspost „ferngehalten“, d. h. Privatunternehmern „mit musischen Interessen und organisatorischen Erfahrungen“¹⁴ überlassen werden; eine andere Konzeption verbot sich für Bredow schon wegen der grundsätzlich ablehnenden Haltung des RPM und erst recht im Hinblick darauf, daß ein alleiniges Vorgehen der Post diese in unüberwindliche finanzielle Schwierigkeiten stürzen mußte¹⁵. Bredows Engagement für den Rundfunk ist demnach nicht daraus resultiert, daß er diesen insgesamt für einen wesensmäßigen Bestandteil des Fernmeldewesens hielt, und Bredow hat überdies nicht ernsthaft daran gedacht, den programmbetrieblichen Rundfunk in den unmittelbaren Verwaltungsbereich seiner Behörde einzugliedern.

Was er gewollt hat, war vielmehr, bei der Rundfunkerrichtung die Fäden in der Hand zu behalten, genau gesagt, „das wichtige Instrument des Rundfunks (insoweit) selbst in die Hand zu nehmen“¹⁶, als gewährleistet sein konnte, daß die Verbreitung von Rundfunkdarbietungen staatlicher Kontrolle bzw. „behördlicher Prüfung“ unterstand. Und zwar hat Bredow die Kontrollherrschaft der Post allein deswegen angestrebt, weil für ihn die Programmgestaltung eigenständig ebenso wie unabhängig im Sinne von unpolitisch sein sollte. D. h. konnte er das RPM nur aufgrund dessen umstimmen und mit sich reißen, weil man dort der Überzeugung war, es gelte das Entstehen eines „unkontrollierten“, völlig freien Privatrundfunks zu verhindern¹⁷, so war sein persönliches Handeln vor allem von der Idee beherrscht, der Rundfunk müsse als „rein“ kulturelle Einrichtung entstehen. Bredow hat sich vor die als historisch empfundene Aufgabe gestellt gesehen, dem Rundfunk nicht nur zum Durchbruch zu verhelfen, sondern ihn dabei gerade als „neutrales Kulturinstrument“ zu errichten¹⁸. So ist es ihm darum gegangen, den Rundfunkprogrammbetrieb weder der Funkamateurbewegung noch den Vertretern des „Radio Big Business“¹⁹ noch gar den politischen Parteien²⁰ zu überlassen. Doch

auch dem RMI sollte er nicht zufallen, da von dort die Politisierung zu erwarten war²¹. Ja, vor allem der Zugriff des RMI – das den Rundfunk erst recht nicht als Teil des Fernmeldewesens angesehen hat, sondern ganz im Gegenteil als ein Instrument der politischen Publizistik, das ins Ressort des Polizei- bzw. Zensurministeriums falle²² – war es dann, was Bredow veranlaßt hat, die Reichspost stärker einzuschalten als gewollt. Nur um dem Rundfunk als Kulturträger Neutralität zu sichern, hat er für sein Ressort generell die Organisation der Rundfunkveranstaltung sowie die Programmgestaltung beansprucht.

Also nicht deshalb, weil sie den Rundfunk insgesamt für ihre Ressortaufgabe hielt, ist die Reichspost bei der Rundfunkeinführung so umfassend tätig gewesen, und auch nicht deshalb, weil man der Auffassung war, der Rundfunkprogrammbetrieb sei eine Sache des Fernmeldewesens oder er sei nur als notwendiger Bestandteil desselben denkbar, hat die Reichspost versucht, die Zuständigkeit für das programmliche „Rund“-Funkwesen zu erlangen. Die DRP hat aber auch nicht deswegen eine solche Zuständigkeit beansprucht, weil man sich dazu rechtlich berechtigt wußte, weil man etwa an eine „Kompetenz der Konnexität“ glaubte²³. Im Gegenteil, im RPM ist von Anfang an klar erkannt worden, daß zwischen dem Fernmeldewesen und den publizistischen Angelegenheiten des neuen Funknachrichtendienst kein rechtlicher Zusammenhang bestand. Die Juristen der Post haben deutlich gemacht, daß das Funkhoheitsrecht gerade nicht die „Prüfung des auszusendenden Nachrichtenstoffs“ beinhalte. Mehr noch, sie haben schon 1922 darauf hingewiesen, daß dafür grundsätzlich „auch“ die Länder in Betracht kommen mußten²⁴. Bredow ist sich deshalb, als er sich über diese grundsätzlichen Bedenken gegen sein Vorgehen hinweggesetzt hat, durchaus dessen bewußt²⁵ gewesen, daß er damit die Grenzen der Funkkompetenz überschritt^{25a}.

bb) Zweiteilung des Rundfunkwesens: Freilich, die Rundfunkeinführung selbst hat nur wenig erkennen lassen, daß sich die Post völlig darüber im Klaren gewesen ist, daß die Inanspruchnahme der Organisationsbefugnisse für das „Rund“-Funkwesen nicht auf das Funkhoheitsrecht gestützt werden konnte. Die rechtlichen Zweifel der DRP lassen sich allenfalls an den Verträgen ablesen, die zunächst mit den Sendegesellschaften geschlossen bzw. als Vereinbarung in Aussicht gestellt worden sind²⁶. In ihnen ist nämlich noch nicht die später zur Absicherung des Regelausdrucks geltend gemachte fernmelderechtliche Verleihungspflicht behauptet; die Vereinbarungen sind vielmehr nur als privatrechtliche Verträge qualifiziert worden, denen ein bloßer Zulassungszwang zur Benutzung der postalischen Funkanlagen zugrunde liegen sollte²⁷. Aber auch wenn bei der Rundfunkeinführung also äußerlich nicht unmittelbar zum Ausdruck gekommen ist, daß der Reichspost die rechtliche Handhabe fehlte, um die Organisationsgewalt für den gesamten Rundfunk in Anspruch nehmen zu können, so haben sich doch in der Rundfunkordnung selbst die Grenzen der Postzuständigkeit stets deutlich abgezeichnet. Denn unabhängig davon, daß die in Anspruch genommene Regelungsbefugnis im Verfassungskonflikt mit den Ländern dann als das hervorgetreten ist, als was sie angesehen

werden muß, nämlich als eine bloß formalrechtliche Konstruktion ohne verfassungsrechtlich bindenden Gehalt²⁸, unabhängig davon hat sich die Wirklichkeit des Rundfunkwesens von Anfang an dadurch gekennzeichnet, daß Rundfunkveranstaltung und -programmgestaltung weder allein in den Händen der DRP noch unter deren alleiniger Aufsicht gestanden sind. Vor allem, was die Betreuung und Beaufsichtigung der publizistischen Rundfunkangelegenheiten durch staatliche Behörden anbelangt, haben sich von Anbeginn an, und dann in immer stärkerem Maße, zwei getrennte Verwaltungsbereiche herausgebildet. Und die Existenz zweier verschiedener Organisationstatbestände ist sehr bald schon dann völlig identisch geworden mit einer Zweiteilung der aufsichtlichen Zuständigkeiten für den Rundfunk, hier die technische und wirtschaftliche Aufsicht der DRP, dort die Programmaufsicht durch RMI und Länder. Nur diese beiden, RMI und Länder, haben die Verwaltung für den Rundfunk gerade in seiner Eigenschaft als Publikationsorgan ausgeübt. So sind denn auch die Regelungen von 1926 und 1932 nur zwischen ihnen ausgehandelt, alleine vom RMI und von den Ländern festgelegt und bestimmt worden²⁹, während die Reichspost am Zustandekommen dieser Regelungen nicht mehr beteiligt gewesen ist, als daß sie für deren Rechtssetzung ihre aus dem Funkhoheitsrecht abgeleitete Teilregelungsbefugnis für das technische Rund-Funkwesen auch insoweit jeweils zur Verfügung gestellt hat.

cc) Zweiteilung der Rundfunkverwaltung: Die Reichspost als die für die Verwaltung des Fernmeldewesens zuständige Behörde hat 1926 endgültig die von Anfang an durchbrochene Ressortzuständigkeit³⁰ für den Rundfunkprogrammbetrieb verloren. So wandte sich zu dieser Zeit gerade Neugebauer nachdrücklich gegen „den unrichtigen Eindruck, als ob die Tätigkeit der Sendegesellschaft, die in der Beschaffung und sinnlich wahrnehmbaren Darstellung des Stoffes vor dem Aufnahmegerät besteht, zum Aufgabenkreis der DRP gehöre“. Die DRP sei „lediglich Verkehrsverwaltung“³¹. Die Reichspost hat seit 1926 nur die Verwaltung des technischen Funkbetriebs innegehalten, während sie demgegenüber „auf die Gestaltung des Programms und seine Durchführung ebensowenig Einfluß“ besessen hat wie auf die Besetzung oder Tätigkeit der Programmüberwachungsausschüsse³². An dieser Beschränkung hat auch die Tatsache nichts zu ändern vermocht, daß die Post die Wirtschaftsführung des Rundfunks innegehalten und somit häufig mittelbar die Programminteressen des Reiches zur Geltung gebracht hat³³. Denn die Grenzen, die der DRP hinsichtlich ihrer Ressortzuständigkeit gesetzt waren, sind dadurch nicht verlagert worden, zumal sich der Reichsrundfunkkommissar Bredow sehr energisch gegen jede Einmischung in Rundfunkfragen verwahrt hat, „für die das Reichspostministerium nicht zuständig war“³⁴. Daß sich das „Rund“-Funkwesen als sachlich und personell eigener Materienbereich erachtete, ist außer in der Position des RMI vor allem aber in der Teilhabe der Länder an der Rundfunkverwaltung zum Ausdruck gekommen. Sie sind ja bis 1933 an den Rundfunkgesellschaften maßgeblich kapitalmäßig beteiligt gewesen. Und RMI und Länder haben ja alleine die Überwachungsstellen besetzt, wobei es den Ländern trotz aller zunehmenden Domi-

nanz des Reiches bis zuletzt gelungen ist, in der Programmgestaltung die föderalistischen Strukturen der Rundfunkordnung sichtbar werden zu lassen³⁵.

b) Funkgesetzgebung keine „Rund“-Funkgesetzgebung

Die Verschiedenheit der Materien „Rund“-Funkwesen und Fernmeldewesen, wie sie sich in der Organisation und Verwaltung des Weimarer Rundfunks deutlich manifestiert hat, ist in vollem Umfang auch eine rechtliche gewesen. Es kann keine Rede davon sein, daß die fernmelderechtliche Gesetzgebung in der Weimarer Republik den Rundfunk zugleich auch als Programmbetrieb erfaßt hat¹. Die FunkVO vom 8. 3. 1924² und das Fernmeldeanlagen-gesetz vom 14. 1. 1928³, die beide den Rundfunk mit keiner Silbe erwähnen, regelten vielmehr ihrem Wortlaut und Sinn nach lediglich funktechnischen Fragen. Sie betrafen bezüglich des Rundfunks nur dessen sende- und empfangstechnischen Belange, während die publizistisch-kulturellen Angelegenheiten des Rundfunks überhaupt keine gesetzliche Normierung erfahren haben.

aa) FunkVO und FAG: Der Rundfunk ist schon nur zum Teil der Anlaß und Gegenstand der FunkVO gewesen, und auch dann nur unter dem Aspekt des Rundfunkempfangs. Der Erlaß dieser „Notverordnung“ im Sinne des Art. 48 WRV hat auf einem Geschehen beruht, dessen Ursachen in erster Linie in der allgemeinen sprunghaften Entwicklung gelegen haben, wie sie die Funktechnik nach dem ersten Weltkrieg genommen hatte, und die mit der Entstehung des Rundfunks nur teilweise zusammenhing. D. h. der Rundfunk hat lediglich jene Notlage verschärft – und sie nicht erst verursacht! –, in die die Reichspost anfangs der 20er Jahre geraten ist, indem nun für jedermann die technische Möglichkeit bestand, auf relativ einfache Weise Funkgeräte zu bauen, die Reichspost aber mit dem TG keine rechtliche Handhabe besaß, der rapiden Zunahme nicht-genehmigter Funkanlagen wirksam zu begegnen⁴. Weil der Post „die Dinge über den Kopf zu wachsen“ drohten⁵, wollte sie die technischen Angelegenheiten des Funkwesens neu geregelt wissen. Und indem mit der FunkVO der „Kampf gegen verbotene Funkanlagen“⁶ aufgenommen werden sollte, konnte und wollte das Gesetz also überhaupt nicht auf den Programmbetrieb ausgerichtet sein, sondern worum es der Post dabei im Hinblick auf den Rundfunk allein gegangen ist, war, die technischen Fragen des Rundfunkempfangs genau zu normieren. Die Errichtung und der Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen sollte genaueren und strengeren Vorschriften unterliegen, als sie bisher das „alte“ TG von 1892/1908 vorsah. Von diesem „Kampf gegen verbotene Funkanlagen“ völlig gefangen gehalten, hat man im RPM bzw. bei der Reichsregierung demnach weder daran gedacht⁷, noch daran denken können, mit dem Gesetz zugleich auch eine Regelung über den Rundfunkprogrammbetrieb zu treffen. Im Gegenteil, zur Zeit des Erlasses der FunkVO ist die Ordnung des kulturellen „Rund“-Funkwesens noch völlig in der Schwebe gewesen⁸, und

Bredow hat sich damals vielmehr sogar geradezu bemüht und bestrebt gezeigt, den Gesetzgeber damit nicht zu befassen⁹.

Aber auch später beim Erlaß des FAG hat man nicht einmal daran denken können, mit dem Gesetz die gesamte Materie des Rundfunkwesens einer Regelung zu unterziehen. Ein solcher Gedanke mußte sich nämlich völlig verschließen, weil soeben erst, und zwar unter größten Schwierigkeiten und nach dementsprechend langen Mühen, eine Regelung für das programmbetriebliche „Rund“-Funkwesen zustande gekommen war; vor allem aber, weil andernfalls unweigerlich der Verfassungskonflikt zwischen Reich und Ländern offen ausbrechen mußte. Der bereits für Bredows früheres Handeln bestimmende Gesichtspunkt, unter allen Umständen den Reichstag von der Ausgestaltung des „Rund“-Funkwesens fernzuhalten, hat nun beim Erlaß des FAG sogar erhöhte Bedeutung besessen¹⁰. Die Reichsregierung hat demnach gar nicht erst den Versuch machen können, dem Parlament einen Gesetzentwurf zuzuleiten, der etwas anderes als die Regelung funktechnischer Fragen betraf. So erwähnt die Begründung zum FAG den Rundfunk lediglich im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren für die Errichtung und den Betrieb von Rundfunkempfangsgeräten¹¹. Und so überrascht es nicht, daß in den Reichstagsberatungen zum FAG¹² keine Äußerung gefallen ist, die sich auf die Organisation der Rundfunkgesellschaften bezog oder die gar etwa den Gedanken zum Inhalt gehabt hätte, mit dem Gesetz solle das Funkhoheitsrecht auch auf den Rundfunkprogrammbetrieb ausgedehnt werden. Beide Gesetze, FunkVO ebenso wie FAG, hatten vielmehr nach allgemeiner Vorstellung nur zum Ziel, das staatliche Funkhoheitsrecht zu sichern bzw. die bisherige Gesetzgebung den rapiden Fortschritten anzupassen, die die Funktechnik seit dem Erlaß des „alten“ TG gemacht hatte¹³. Beide Gesetze haben sich demgemäß auch allein auf die Regelung funktechnischer Fragen beschränkt¹⁴. Nur das Fernmeldewesen hat jeweils eine gesetzliche Neuordnung erfahren, das „Rund“-Funkwesen hingegen ist davon jedesmal völlig unberührt geblieben¹⁵.

Für das „Rund“-Funkwesen haben statt dessen eigene Regelungen bestanden, Regelungen, die materiell wohl einem Rundfunkgesetz gleichkamen. Die Tatsache, daß diese Regelungen in der Form fernmelderechtlicher, den Rundfunkgesellschaften auferlegter „Bedingungen“ der Sendekonzession getroffen worden sind, hat dabei nicht darüber hinwegzutäuschen vermocht, daß Rundfunkveranstaltung und -programmgestaltung auch auf diesem Wege kein rechtlicher Bestandteil des Fernmeldewesens geworden sind^{15a}. Denn bei der Inanspruchnahme der aus der Funkhoheit abgeleiteten Regelungsbefugnisse zur Ausgestaltung des „Rund“-Funkwesens, handelte es sich lediglich um einen formalrechtlichen Kunstgriff, wessen sich die Post ebenso wie das RMI und die Länder voll bewußt gewesen sind. Nur formell haben sich die Regelungen von 1926 und von 1932 auf das Funkhoheitsrecht des Reiches gestützt, ohne daß damit für das Reich die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für das gesamte Rundfunkwesen begründet werden sollte. Und indem diese aus der Funkkompetenz abgeleitete Teilregelungsbefugnis nicht weniger auf einer Fiktion beruht hat, wie dann zwangsläufig auch die Rechtskonstruktion für

den Erlaß der „Bedingungen“ (wobei beide Fiktionen als solche durchaus erkannt worden sind!), hat dem Reich die Zuständigkeit für das „Rund“-Funkwesen auch nicht etwa tatsächlich oder gewohnheitsrechtlich¹⁶ anwachsen können.

bb) Länderbeteiligung: Daß die Funkhoheit nicht die alleinige Grundlage für die Regelungen von 1926 und von 1932 gebildet hat, zeigt sich weiter schon äußerlich daran, daß die Länder maßgeblich an der Verwaltung des Rundfunkprogramm-betriebs beteiligt gewesen sind. In der Tat hat den beiden Regelungen keineswegs die Annahme zugrunde gelegen, dem Reich stehe die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das gesamte Rundfunkwesen zu^{16a}. Die Regelungen basierten vielmehr allein auf einem rein pragmatischen Kompromiß¹⁷, mit welchem die als streitig angesehene Zuständigkeitsfrage bewußt offen und rechtlich ungeklärt gelassen wurde und mit dem der Reichspost nur tatsächlich die Organisationsbefugnis für den kulturell-rechtlichen Teil des Rundfunkwesens eingeräumt wurde, *ohne* daß diese verfassungsrechtlichen Gehalt bekommen sollte. Die Länder haben die rechtliche Zuständigkeit des Reiches für das „Rund“-Funkwesen stets bestritten¹⁸ und geltend gemacht, Funkhoheit und Funkhoheitsrecht könnten nur die sendetechnische Materie des Rundfunks betreffen. Ja, es ist für sie außer Zweifel gewesen, daß sie aufgrund ihrer Polizei- und Kulturhoheit das Recht hatten, von sich aus die Ausgestaltungen des „Rund“-Funkwesens vorzunehmen. Und sie haben diese ihre Auffassung auch dann noch mit Nachdruck vertreten, als die Rundfunkreform von 1932 im Zeichen der „nationalen Konzentration“ stand und sie nun weit weniger als im Jahre 1925 gewillt sein konnten, damit einen offenen Verfassungskonflikt heraufzubeschwören.

Eher noch hat zu diesem Zeitpunkt das Reich seinen Rechtsstandpunkt preisgegeben. Preisgegeben nämlich insofern, als das RMI den Rundfunk nunmehr unverhohlen nur noch unter seinen nicht-technischen, gerade publizistischen Aspekten beurteilte und behandelte. Jenes Geschehen, in welchem das RMI mit der Rundfunkreform von 1932 alle anderen Ziele verfolgt hat als die Rundfunkprogrammunternehmen etwa dem von der Reichspost verwalteten Fernmeldewesen unterzuordnen bzw. einzugliedern¹⁹, hat in krassem Gegensatz gestanden zu der offiziellen Argumentation²⁰, die Zuständigkeit des Reiches ergebe sich aus dem technischen Wesen des Rundfunks, sie sei Ausfluß der Funkhoheit. Schon dadurch, daß nun auf seiten des Reiches allein das RMI die Verhandlungen mit den Ländern führte und sich ihnen gegenüber auf die Funkhoheit und auf das allein der DRP zustehende Funkhoheitsrecht berief, hat die Argumentation als reine Zweckargumentation erscheinen müssen. Erst recht aber im Hinblick auf die effektiven Vorstellungen und Pläne, die dabei im RMI hinsichtlich einer zukünftigen Neuordnung des Rundfunkprogrammwesens bestanden haben^{20a}.

So beweist denn die Tatsache, daß die Regelungen von 1926 und von 1932 im Wege fernmelderechtlicher Bedingungen der Sendekonzession erlassen worden sind, weder eine im guten Glauben angenommene²¹ noch eine effektive rechtliche Einordnung des Rundfunkprogramm-betriebs ins Fernmeldewesen. Zu sehr sind

RMI und Reichspost nicht weniger als die Länder bis zuletzt davon ausgegangen, die so strittige Grundsatzfrage, wem nach der Verfassung die Rundfunkorganisationsgewalt zustehe, solle offen bleiben und gerade keine gültige Beantwortung erfahren. Die Regelungen von 1926 und von 1932 haben allein auf einer – vorwiegend politisch-taktisch motivierten – Übereinkunft beruht²², deren Inhalt jedesmal in der Erklärung beider Parteien bestanden hat, das unüberbrückbare Kompetenzproblem solle keiner endgültigen Klärung unterzogen werden; man wolle sich statt dessen in pragmatischer Weise gemeinsam der Regelungsbefugnisse der DRP für das Fernmeldewesen derart bedienen, daß man damit für das „Rund“-Funkwesen eine Rechtsordnung zu begründen vermochte, welche beiden, Ländern wie Reich, weitgehende Einflußnahmemöglichkeiten auf die Rundfunkprogrammgestaltung gewährte. Die dem Reich zugestandene Organisationsgewalt für das gesamte Rundfunkwesen sollte und konnte demnach nicht die Bedeutung einer verfassungsrechtlich gesicherten, gültigen Position erlangen. Sie sollte es nicht nach dem Willen der Parteien. Und sie konnte es nicht, weil die aus der Funkhoheit abgeleitete Teilregelungsbefugnis für das „Rund“-Funkwesen „nichts anderes (gewesen ist) als die Verschiebung eines formalrechtlichen Anscheins²³, eine durch Konsens aller, die zur Anfechtung in der Lage gewesen wären, aus Zweckmäßigkeitsgründen gedeckte Fiktion ohne rechtlichen Gehalt“²⁴.

Nichts anderes gilt hinsichtlich des Geschehens, bei dem der Reichspost 1926 die Wirtschaftsführung im programmbetrieblichen „Rund“-Funkwesen zugewiesen worden ist. Denn auch bei dieser Einräumung einer umfassenden Sachzuständigkeit für das Reich hat es sich bloß um eine faktische Maßnahme gehandelt, die aus der Suche nach praktischen Kompromißlösungen resultierte und deshalb ebenfalls nur auf Zweckermäßigungen beruhte. Sie hat die rechtssystematische Einordnung des Rundfunkprogrammabtriebs unberührt gelassen²⁵ und auch gar nicht berühren wollen²⁵.

cc) *Angefochtene Verwaltungspraxis*: Und noch auf ein weiteres ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen: Nicht nur, daß man sich auf seiten des Reiches dessen bewußt gewesen ist, daß die ihm zugestandenen Regelungsbefugnisse für das „Rund“-Funkwesen verfassungsrechtlich ungesichert waren, dem Reich hat auch unter einem ganz anderen Gesichtspunkt stets der gute Glaube an deren Rechtmäßigkeit fehlen müssen. Denn indem die Verleihungskonstruktion, auf die man sich zur Ingebrauchnahme dieser Befugnisse gestützt hat, von der Rechtsliteratur für unhaltbar erklärt und so gut wie einhellig abgelehnt worden ist²⁶, ist zugleich die Verwaltungspraxis der DRP gerade in jenem Bereich des Rundfunkwesens stets angefochten geblieben, wo es um die Befugnis ging, kulturell-rechtliche Regelungen in der Gestalt fernmelderechtlicher Regelungen zu treffen. Die Verleihungstheorie ist nämlich untrennbar mit dieser Befugnis verbunden gewesen. Sie ist offensichtlich nur mit dem Ziel entwickelt worden, die klaren Prinzipien zu umgehen, die die Funkrechtsdogmatik für das Fernmeldewesen herausgearbeitet hatte, und zwar speziell für den Erlaß lediglich technischer Auflagen bei der Erteilung fernmelderech-

licher Genehmigungen. Ohne die Fiktion vom technischen Mitbetrieb der Rundfunkgesellschaften hätte sich als Sendekonzession keine Betriebsgenehmigung nach § 2 FAG, sondern nur eine Benutzungsgenehmigung annehmen lassen. Und ohne die darauf gestützte These von der Verleihung wäre für die Auferlegung nichttechnischer „Bedingungen“ kein Raum gewesen.

Namentlich Neugebauer dürfte dies sehr klar gewußt haben, weshalb er die Verleihungstheorie auch dann noch verfochten hat, als wegen der ihr entgegengebrachten einhelligen, überzeugenden Ablehnung mehr als Anlaß bestanden hätte, die Theorie aufzugeben. Indes, auch wenn Neugebauer versuchte, den Zusammenhang zu verdecken, zu verdecken, daß ohne diese Rechtskonstruktion die kulturell-rechtliche Regelungskompetenz der DRP keinen rechtlichen Gehalt besaß, so haben doch dadurch, daß sich die Verleihungstheorie als unhaltbar erwies, zugleich auch die darauf gestützten Regelungen anfechtbar erscheinen müssen. Die Rechtsliteratur hat diesen Schluß zwar nicht ausdrücklich gezogen. Sie erkannte nicht, ahnte höchstens, daß die Schwächen der Verleihungstheorie gerade jene Schwächen waren, die der vom Funkhoheitsrecht nicht gedeckten Zuordnung des Rundfunkprogrammabtriebs zum Fernmeldewesen angehaftet haben. Aber indem sie die Schwächen der Theorie diagnostizierte, indem sie ihre Fehler sehr präzise ausmachte und bloßlegte und indem sie die Theorie infolgedessen durchwegs für falsch sowie unzulässig beurteilte, hat sich damit gleichzeitig die Regelungskompetenz der DRP in Frage gestellt gesehen. Es hat gar nicht erst einer entsprechenden ausdrücklichen Feststellung bedurft, um zugleich auch sie als angefochten erscheinen zu lassen.

Am Geschehen um die Verleihungstheorie ist unmittelbar zum Ausdruck gekommen, daß es dem Reich stets am guten Glauben hinsichtlich der Rechtmäßigkeit seiner Organisationsgewalt für das „Rund“-Funkwesen gefehlt hat. Die Theorie hat nur die Schwäche der vom Reich eingenommenen Rechtsposition verdecken sollen, sie sollte den formalrechtlichen Anschein wahren, deren die lediglich faktisch zugestandene kulturell-rechtliche Regelungskompetenz bedurfte, um nicht offen als Fiktion hervortreten. Doch nicht nur, daß man sich im RPM dessen voll bewußt gewesen ist. Die diesbezügliche Verwaltungspraxis der DRP hat auch keine Anerkennung erlangt, weil sie auf den weitgehend geschlossenen Widerspruch der Rechtswissenschaft gestoßen ist. Mag sie auch faktisch wirksam gewesen sein, die Ausweitung der Funkhoheit zu einer kulturell-rechtlichen „Rund“-Funkhoheit ist auch insoweit ohne rechtlichen Gehalt geblieben.

Im übrigen darf nicht übersehen werden, daß die Regelungen von 1926 und 1932 verfassungswidrig waren, indem die Bestimmungen für die Programmüberwachung das Gebot der Meinungsfreiheit sowie das Zensurverbot (Art. 118 WRV) verletzt haben²⁷. Das ist ebenfalls, wenn auch nur zum Teil, von der Rechtswissenschaft durchaus erkannt worden. So hat die Verwaltungspraxis des Reiches auch unter diesem Gesichtspunkt keine Bestandskraft erlangen können, keine gewohnheitsrechtliche Ergänzung der Funkverwaltungs-kompetenz zu bewirken vermocht. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß die bloß faktische Zuordnung des Rundfunkprogrammabtriebs zur Rechtsmaterie des Fernmeldewesens stets ohne rechtlichen Gehalt

geblieben, daß die Verschiedenheit der Materien „Rund“-Funkwesen und Fernmeldewesen stets auch eine rechtliche gewesen ist. Der Umstand, daß allein das Reich die rechtliche Ausgestaltung des „Rund“-Funkwesens vorgenommen hat, hat das weder zu verdecken noch gar zu ändern vermocht.

c) Fernmelderecht kein „Rund“-Funkrecht

Inbesondere ein Blick ins rechtswissenschaftliche Schrifttum der Weimarer Republik, in die Untersuchungen und Stellungnahmen, welche eine rechtliche Beurteilung des Rundfunks als publizistisch-kulturelle Institution zum Gegenstand hatten, bestätigt nachdrücklich, daß man damals den Rundfunkprogrammbetrieb durchwegs nicht für einen rechtlichen Bestandteil des Fernmeldewesens gehalten hat. Unverkennbar läßt sich nämlich als sogar einhellige Meinung der Weimarer Rechtsliteratur die Auffassung erkennen, Funkhoheit und Funkhoheitsrecht betrafen nur die technische Materie des Rundfunkwesens. Vor allem aber: die Rundfunkrechtstheoretiker haben eine äußerst klare Rechtssystematik zur Erfassung und Einordnung des Rundfunks entwickelt, wonach es im wesentlichen zwei verschiedene Rundfunk-Rechtsbegriffe geben und wonach das Fernmelderecht und das Rundfunkrecht zwei verschiedene Rechtsmaterien darstellen sollten. Daß das „Rund“-Funkwesen in Weimar nicht zum Fernmeldewesen gehört hat, ihm nicht zugerechnet worden ist – kaum deutlicher hätte das zum Ausdruck kommen können, als gerade in diesem Geschehen!

aa) „Schweigen“ der Literatur: Festzuhalten ist freilich, daß von der damaligen Rechtswissenschaft nie „positiv“ bestimmt worden ist, welches die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rundfunkveranstaltung und -programmgestaltung waren¹. Worauf die Regelungen von 1926 und 1932 rechtlich basierten, auf welche verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten sich Reich und Länder bei der Ausübung der Programmaufsicht stützten, wo die Post ihre kulturell-rechtlichen Rechtssetzungsbefugnisse herleitete – all diese Fragen sind damals nicht gestellt und erst recht nicht beantwortet worden. Was die rechtliche Untersuchung und Beurteilung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des „Rund“-Funkwesens anbelangt, kennzeichnet die Weimarer Rundfunkrechtswissenschaft ein völliges „Schweigen“. Doch schon die Gründe dafür, die nur geahnt werden können, weisen keineswegs darauf hin, daß von seiten der Juristen etwa das „Rund“-Funkwesen dem Fernmeldewesen zugerechnet worden wäre. Die Postjuristen wie z. B. Neugebauer dürften vielmehr gehalten gewesen sein, gerade nicht zu prüfen, woraus sich die kulturell-rechtliche Rundfunkorganisationsgewalt des Reiches sowie dessen dominierende Teilhabe an der Programmaufsicht herleite. Und für die „übrige“ Rechtsliteratur hat wohl kein Anlaß bestanden, danach zu fragen. Sie ist nicht darauf gekommen, die faktisch so wirksame und nach außen hin so selbstverständliche Gemeinsamkeit von Reich und Ländern in der Rundfunkverwaltung hinsichtlich ihrer Verfassungs-Rechtmäßigkeit zu bezweifeln, zumal die Fragestellung, ob entgegen der Kompe-

tenzverteilung der Verfassung eine Reich-Länderverwaltung zulässig sei, in der damaligen verfassungsrechtlichen Literatur erst teilweise bekannt gewesen und nur in sehr beschränktem Umfang erörtert worden ist².

Es kommt hinzu, daß eine gesetzliche Regelung des „Rund“-Funkwesens niemals ernsthaft zur Debatte gestanden hat. Die Kompetenzfrage, die nach dem Willen der Regierungen des Reiches und der Länder bewußt ungeprüft bleiben und nicht publik werden sollte, hat sich infolgedessen der Rechtswissenschaft nicht konkret gestellt. So erscheint bezeichnend für das damalige Geschehen, was die Nicht-Prüfung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rundfunkordnung betrifft, jene Feststellung, die Neugebauer getroffen hat, als er die Regelungsbefugnis der DRP hinsichtlich der Einsetzung der Programmausschüsse lediglich damit begründete, sie leite sich „auch“ aus den verfassungsmäßigen Rechten der Länder³ ab. Nicht nur, daß Neugebauer diese Feststellung getroffen hat, ohne überhaupt auszuführen, welches diese Rechte der Länder waren, ohne überhaupt darzulegen, auf welche Rechte sich die Post stützte, und ohne gar zu prüfen, inwieweit es zulässig sein konnte, daß die Post in Wahrnehmung der „verfassungsmäßigen Aufgaben der Länder“ handle; – auch im Schrifttum hat diese mangelhafte Begründung keinen Anstoß erregt. Die Weimarer Rechtswissenschaft hat, ebenso wie es die Regierungen des Reiches und die Länder stets getan haben, die Kompetenzfrage offen gelassen und sich damit begnügt festzustellen, daß jedenfalls die Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches für das Fernmeldewesen nicht auch für die Organisation der Rundfunkveranstaltung und für die Regelung der Rundfunkprogrammgestaltung einschlägig sei.

Denn darüber ist man sich damals allgemein einig gewesen⁴. D. h. läßt sich in der Weimarer Rechtsliteratur weder eine ausdrücklich zustimmende⁵ noch eine ausdrücklich ablehnende Stellungnahme zur Zulässigkeit der Organisationskompetenz des Reichs im „Rund“-Funkwesen ausfindig machen, um so mehr trifft man doch auf eine Reihe von Äußerungen, die alle dahingehend lauteten, für eine aus der Funkhoheit abgeleitete „Rund“-Funkgesetzgebung des Reiches sei kein Raum. Selbst – ja gerade – Neugebauer hat stets keinen Zweifel daran gelassen, daß nach seinem Dafürhalten das Rundfunkwesen nur „soweit es zum Fernmeldewesen gehört, unter die Gesetzgebungskompetenz des Reiches“ falle⁶. Für ihn, den Funkrechtsdogmatiker, ist nicht zu bestreiten gewesen, daß die Funkhoheit den Rundfunk nur in seiner Eigenschaft als technischer Funkdienst erfassen konnte, nicht hingegen in der Funktion als publizistisch-kultureller Programmbetrieb. Neugebauer hat diese Auffassung wiederholt bekundet^{6a}. Nur eines hat er dabei nie unternommen, nämlich aus seiner Erkenntnis Folgerungen hinsichtlich der Zulässigkeit der Rundfunkverwaltungskompetenz des Reiches zu ziehen. Er räumte zwar ein: „Was vom Rundfunk zum Fernmeldewesen gehört, ist nur die fernmelderechtliche Komponente... An der Grenze dieses fernmelderechtlichen Teils liegt aber auch die Grenze der Kompetenz der DRP, wenn man die Kompetenzfrage untersucht“⁷. Doch in eine tiefere Untersuchung dieser „Kompetenzfrage“ mochte er nicht eintreten; – verständlicherweise, denn in Anbetracht seiner Stellung als Leiter der Funkrechts-

abteilung im RPM hat es ihm verwehrt sein müssen, dieses heikle, insbesondere für das Reich gefährliche Thema anzurühren. So hat er sich stets damit begnügt, dort, wo es „ungefährlich“ – weil nicht ernsthaft zur Debatte stehend – war, nämlich bei der Frage der Rundfunkgesetzgebung klarzustellen, daß die Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches nur für das technische Rund-„Funkwesen“ bestehe, d. h. nur für den Rundfunk als technischen Funkdienst gelte.

Es findet sich im rechtswissenschaftlichen Schrifttum der Weimarer Republik keine Äußerung, wonach der Rundfunk als Ganzes von der Funkhoheit und vom Funkhoheitsrecht des Reiches erfaßt sein sollte. Daß man den Rundfunk damals nicht dem „Post- und Telegraphenwesen“ im Sinne der Art. 6 Ziff. 7 und Art. 88 Abs. 1 WRV zugerechnet hat, belegt treffend überdies die Tatsache, daß er in den Kommentaren zur Reichsverfassung von 1919 weder bei Art. 6 Ziff. 7 noch bei Art. 88 Abs. 1 erwähnt, geschweige denn in das „Post- und Telegraphenwesen“ einbezogen worden ist.

bb) Zwei Rechtsmaterien: Diese Feststellungen werden entscheidend gestützt und bestätigt von den Äußerungen der Weimarer Rundfunkrechtstheoretiker bei der eingehenden Begriffsanalyse, die sie bezüglich des Rechtsbegriffs Rundfunk vorgenommen haben⁸. Denn was anderes hat am Ausgangspunkt ebenso wie am Ende jener Begriffsanalyse gestanden als die Erkenntnis, das Rundfunkwesen verkörpere nur in einem Teilbereich einen fernmelderechtlichen Regelungssachverhalt? Gerade indem hier beim dogmatisch-systematischen Bestimmen des Rundfunkbegriffs präzise herausgearbeitet worden ist, daß insbesondere zwei – auch im amtlichen Sprachgebrauch nachweisbare! – Rundfunk-Rechtsbegriffe bestanden, nämlich ein fernmelderechtlicher und ein kulturell-rechtlicher Begriff, wird deutlich, daß man in der Weimarer Republik die rechtliche Verschiedenheit zwischen dem „Rund“-Funkwesen und dem Fernmeldewesen keineswegs verkannt hat. Hier ist sogar klar gestellt, ja äußerst exakt aufgezeigt worden, daß der Rundfunk nur als technischer Funkdienst zum Fernmeldewesen zählen konnte.

Dem hat denn auch der allgemein anerkannte Grundsatz entsprochen⁹, das „Rundfunkrecht“ rechne lediglich hinsichtlich der funkrechtlichen Bestimmungen zur Rechtsmaterie der Fernmelderechts. Vor allem Neugebauer hat diesen Grundsatz aufgestellt, indem er wiederholt¹⁰ darauf hingewiesen hat, Rundfunkrecht und Fernmelderecht seien zwei verschiedene Rechtsmaterien, zwischen denen nur insofern ein Zusammenhang bestehe, als „ein großer Teil desjenigen Rechts, ohne das der Rundfunk nicht aufgebaut und nicht durchgeführt werden kann, dem Fernmelderecht angehört“¹¹. In diesem Sinne hat er auch den im Vorwort¹² zu seinem Buch „Fernmelderecht mit Rundfunkrecht“ geschriebenen, zu Mißverständnissen¹³ Anlaß gebenden Satz verstanden wissen wollen, „das Recht des Rundfunks ist nur ein Teil des allgemeinen Fernmelderechts“. Neugebauer ist der Fehlinterpretation des Satzes sogar wiederholt in in eindringlichen Stellungnahmen¹⁴ entgegengetreten¹⁵. Namentlich er, der führende Funkjurist, hat stets mit Nachdruck betont, das Rundfunkrecht sei lediglich insoweit dem Fernmelderecht zugehörig, als es funkrechtliche

Rechtssätze und Normen umfasse, im übrigen jedoch erachte es sich als eigene Rechtsmaterie.

Diese Ansicht ist allgemein geteilt worden¹⁶, zumal man die Besonderheit des „Rundfunkrechts“ gerade darin gesehen hat, daß es sich dabei um eine sehr weitgefaßte Rechtsmaterie handle, welche, indem sie der Mehrdeutigkeit des Rundfunkbegriffs entsprechen sollte, sämtliche den Rundfunk betreffende Rechtsvorschriften zum Gegenstand habe¹⁷. Freilich, so klar wie bei der Trennung von fernmelderechtlichem und kulturell-rechtlichem Rechtsbegriff haben die Weimarer Rundfunkrechtstheoretiker die Grenze zwischen dem Fernmelderecht und dem Rundfunkrecht nicht bestimmt. Unverkennbar jedoch sollten nach ihrer Überzeugung zu ersterem nur die technisch-funkrechtlichen, nicht auch die kulturell-rechtlichen Normen des Rundfunks rechnen. Denn der Fiktion, die der Organisationskompetenz der DRP für das „Rund“-Funkwesen zugrunde gelegen ist und aufgrund deren die Bestimmungen für die Rundfunkveranstaltung und Programmüberwachung in der Gestalt fernmelderechtlicher Regelungen erlassen worden sind, ist die Rechtswissenschaft¹⁸ bei der systematisch-dogmatischen Einordnung des Rundfunkrechts ebensowenig gefolgt wie bei der Analyse des Rundfunkbegriffs. Nach ihr konnte das Rundfunkrecht nur insoweit dem Fernmelderecht zugerechnet werden¹⁹, als es die technische Seite des Rundfunks regelte, als es den Rundfunk als technischen Funkdienst zum Gegenstand hatte²⁰.

So belegen auch diese Äußerungen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum der Weimarer Republik nachdrücklich, daß damals der Rundfunk nicht insgesamt zum Fernmeldewesen gezählt hat. Die organisatorische Zweiteilung des Weimarer Rundfunkwesens ist auch eine rechtliche gewesen und als solche präzise von der Rechtswissenschaft analysiert und erfaßt worden. Zum Sach- und Rechtsgebiet der Fernmeldehoheit hat nur die technisch-fernmelderechtliche Materie des Rundfunks gehört, nicht hingegen das programmbetriebliche bzw. kulturell-rechtliche „Rund“-Funkwesen.

3. Der Rundfunk als öffentliche und staatliche Aufgabe

Eine der wichtigsten Aussagen des Fernsehurteils ist in den Sätzen¹ enthalten, wo das Bundesverfassungsgericht äußerte, die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehöre in Deutschland seit 1926 zu den öffentlichen Aufgaben, und sie sei dadurch, daß sich der Staat damals mit ihr befaßt habe, zu einer staatlichen Aufgabe geworden. Diese Feststellungen waren von grundlegender Bedeutung für die Entscheidung des Gerichts einerseits über das Kompetenzverhältnis zwischen Bund und Ländern im Rundfunkwesen, andererseits über die Organisationsprinzipien für die Programmunternehmen. Die Feststellungen sind, was jene zwei Entscheidungen betrifft, zwar durchaus zu Recht erfolgt, weshalb sie auch allgemein Zustimmung gefunden haben. Unabhängig davon, erweisen sie sich bei näherer Betrachtung jedoch als äußerst problematisch, und zwar in gleich dreifacher Weise: Erstens, weil sich das

BVerfG beim Gebrauch der Ausdrücke „öffentliche“ und „staatliche“ Aufgabe einer verwirrenden Terminologie bedient hat². Zweitens, weil es dabei hinsichtlich der Kennzeichnung der Rundfunkveranstaltung als vom Staat wahrgenommene Aufgabe nicht klar getrennt hat zwischen den beiden Aufgaben, um die es dabei geht; nämlich zwischen einerseits der Aufgabe, Rundfunksendungen herzustellen und zu gestalten, bei welcher also der Staat, wenn er sich ihr annimmt, (neben oder statt privaten Unternehmern) selber als Rundfunkveranstalter auftritt, sowie andererseits der Aufgabe, den Rahmen und Inhalt der Rundfunkveranstaltung festzulegen, sich insbesondere diese Tätigkeit selber vorzubehalten, einer Aufgabe also, die einzig der Staat als höchste Ordnungsmacht wahrnehmen kann³. Und drittens schließlich, weil das Gericht in diesen Feststellungen eine zeitliche Wertung der Weimarer Rundfunkverhältnisse getroffen hat, die nicht unanfechtbar erscheint.

Die Rechtswissenschaft⁴ hat vor allem an der terminologischen Unsicherheit Anstoß genommen, mit der hier die beiden Begriffe „öffentliche“ und „staatliche“ Aufgabe verwendet worden sind. Jene Sätze sind geradezu der Auslöser dafür gewesen, daß eine grundsätzliche terminologische und begriffliche Klärung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und staatlichen Aufgaben in Angriff genommen wurde. Und dabei ist präzise herausgearbeitet worden, daß das BVerfG, da es diese seine Feststellungen im Hinblick auf Art. 30 GG traf, vor allem⁵ sagen wollte, 1926 sei die Rundfunkverwaltung^{5a} zur staatlichen Aufgabe geworden⁶. Demgegenüber hat die so intensive, bis in die Gegenwart andauernde Erörterung über die Begriffe „öffentliche“ sowie „staatliche“ Aufgabe und über ihre Anwendbarkeit beim Rundfunk den beiden anderen Aspekten jener grundlegenden BVerfG-Feststellungen so gut wie keine Beachtung geschenkt, ja sie sind trotz oder gerade wegen der Intensität der Debatte völlig aus dem Blickfeld geraten. So ist die Doppelbedeutung jener Handlung, sich der Rundfunkveranstaltung anzunehmen, nie klar herausgearbeitet worden⁷. Und gar keine Überprüfung hat gefunden, ob die rechtshistorische Wertung des Bundesverfassungsgerichts überhaupt zutreffend war. Auf den Ausgangspunkt der Feststellungen, auf die Annahme, seit 1926 sei die Rundfunkveranstaltung bzw. die Rundfunkverwaltung eine öffentliche/staatliche Aufgabe, ist die Rechtsliteratur nicht mehr zurückgekommen. Weder ist klargestellt, ob sich nun die Tätigkeit der Weimarer Programmgesellschaften als Wahrnehmung öffentlicher und/oder staatlicher Aufgaben beurteilte, noch ist klargelegt, ob die Maßnahmen des Weimarer Staates, mit denen er diese in den Bereich der staatlichen Verwaltung einbezog, öffentliche und/oder staatliche Aufgaben waren; noch ist überhaupt geprüft worden, ob die Datierung des BVerfG auf das Jahr 1926 gerechtfertigt war. Die historische Wertung des BVerfG findet sich vielmehr in der Literatur sogar wie selbstverständlich übernommen, ohne daß jeweils eindeutig wäre, in welchem Sinne von „öffentlicher Aufgabe“ und in welchem Verständnis von „Aufgabe Rundfunkveranstaltung“ der Rundfunk in Deutschland eine „herkömmliche öffentliche Aufgabe ist“⁸.

Um diese herkömmliche öffentliche/staatliche Aufgabe des Rundfunks zu bestimmen, bedarf es vorweg umfangreicher terminologischer und begrifflicher Klarstel-

lungen. Das ist um so mehr erforderlich, als gerade auch die Erörterung über das Verhältnis von öffentlicher und staatlicher Aufgabe keineswegs abgeschlossen⁹, ja weiterhin von einer erheblichen terminologischen Unsicherheit beherrscht ist¹⁰. So wird hier¹¹ der Ausdruck „öffentliche Aufgabe“ allein in seinem materiellen Verständnis gebraucht. Jenes sein Verständnis, dem nur ein formaler Begriff der öffentlichen Aufgabe zugrundeliegt, welcher stets dann erfüllt sein soll, wenn sich der Staat irgendeiner Sache annimmt¹², wird dagegen ausgeklammert. Öffentliche Aufgaben sind demnach Aufgaben, die – ausgehend davon, daß Staat und Gesellschaft nicht identisch sind – von gesellschaftlicher Bedeutung sind, d. h. deren Erfüllung im Gemeinwohl liegt. Sie bestimmen sich danach, ob ihre Wahrnehmung „von öffentlichem Interesse ist, gesellschaftlich bedeutsam ist, . . . ihren Standard aus der Rücksicht auf das Gemeinwohl gewinnt“¹³. Öffentliche Aufgaben können somit außer vom Staat¹⁴ auch von Privaten wahrgenommen werden¹⁵.

Staatliche Aufgaben sind demgegenüber solche Angelegenheiten, mit denen sich der Staat beherrschend befaßt. Bestimmt sich also die „öffentliche Aufgabe“ vom Inhalt der Angelegenheit, von ihrer Gemeinwichtigkeit her, so die „staatliche Aufgabe“ durch den Geschehensvorgang, mit dem sich der Staat einer Angelegenheit annimmt. Dabei wird hier bei der Verwendung des Begriffs „staatliche Aufgabe“ jenes sein – formalistisches – Verständnis ausgeklammert¹⁶, wonach eine staatliche Aufgabe schon dann vorliegen soll, wenn der Staat die einer Angelegenheit gewidmete Tätigkeit in ein öffentlich-rechtliches System einbezieht. Das ist insbesondere erforderlich im Hinblick auf die Tätigkeit der Programmunternehmen, Sendungen herzustellen und zu gestalten (Rundfunkveranstaltung). Andernfalls müßte sich nämlich die Tätigkeit der Weimarer Sendegesellschaften, obgleich dominierend von Staatlichkeit geprägt, von vornherein der Betrachtung entziehen, nur weil sie damals formell nicht von öffentlich-rechtlichen, sondern von privat-rechtlich organisierten Unternehmen ausgeübt wurde; während sich dann umgekehrt die Tätigkeit der heutigen Rundfunkanstalten lediglich aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Organisationsform als staatliche Aufgabe beurteilte¹⁷, obgleich sie gerade staatsfremd ist, nicht vom Staat beherrscht werden darf. Im Hinblick auf den Weimarer Rundfunk ist des weiteren geboten, den Begriff „staatliche Aufgabe“ nicht auf seinen verfassungsrechtlichen Gehalt („legitime Staatsaufgabe“) zu beschränken¹⁸, ungeachtet dessen, daß der Begriff nur so die Grenze und Legitimation staatlichen Handelns zu bestimmen vermag¹⁹. Denn ob und inwieweit der Staat kraft der Verfassung verpflichtet und/oder ermächtigt ist bzw. war, sich mit einer Angelegenheit zu befassen²⁰ – diese Frage kann für den Weimarer Rundfunk dahingestellt bleiben, zumal sie damals nicht gestellt worden und auch heute kaum schlüssig zu beantworten ist. Im Rahmen dieser Untersuchungen geht es nur darum festzustellen, ob und vor allem wann sich der Staat damals der beiden Rundfunk-Angelegenheiten bemächtigt hat, ab wann er die Rundfunkveranstaltung selbst derart besorgt hat, daß sie sich als staatliches Handeln kennzeichnete, und ab wann er die Organisation der Rundfunkveranstaltung in seine Hände genommen und sich damit der Rundfunkverwaltung bemächtigt hat. Staatliche Aufgaben sind sonach solche Materien, Be-

lange, deren ihnen gewidmete Tätigkeit ausschließlich oder dominierend vom Staat ausgeübt wird. Es sind solche Angelegenheiten, denen sich der Staat beherrschend angenommen, auf deren Wahrnehmung er dominierenden Einfluß hat, bei deren Betreuung staatliche Interessen eine wesentliche Rolle spielen.

Diese Terminologie angewandt auf den heutigen Rundfunk, läßt die beiden Angelegenheiten der Rundfunkveranstaltung folgendermaßen gekennzeichnet sein: Meint man damit die Rundfunkveranstaltung selber, also die Tätigkeit der Sendunternehmen, so ist diese nur eine öffentliche Aufgabe²¹, nicht jedoch eine staatliche Aufgabe²². Denn Programmherstellung und Programmgestaltung liegen im öffentlichen Interesse, sie sind Ausdruck und Mittel einer gesellschaftlichen Angelegenheit, wobei ihre öffentliche Aufgabe gleichermaßen Verpflichtung, Legitimation und Grenze ist. Verpflichtung, weil „alle gesellschaftlich relevanten Kräfte“ in den Organen der Rundfunkveranstalter „Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen“²³ müssen. Legitimation, weil der Rundfunk Stellung nehmen, Kritik üben oder auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirken darf. Grenze einmal in dem (einschränkenden) Sinne, daß nicht jede Tätigkeit der Rundfunkanstalten zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zählt²⁴. Grenze zum andern gerade in dem (abwehrenden) Verständnis, daß die Rundfunkveranstaltung weder vom Staat (Staat hier verstanden als politische Macht im Sinne von Staatsapparat, namentlich Regierung) noch von Privaten (Private hier verstanden als eine (!) gesellschaftliche Interessengruppe) beherrscht werden darf²⁵, sondern der Gesellschaft insgesamt obliegen muß. Die Rundfunkveranstaltung ist also nur eine öffentliche Aufgabe; staatliche Aufgabe ist sie in keinerlei Weise²⁶.

Anderes gilt für das Handeln des Staates, wenn er die Rundfunkverwaltung ausübt. Es ist sowohl öffentliche²⁷ wie staatliche Aufgabe. Seine Kennzeichnung als öffentliche Aufgabe, die sich ebenfalls unmittelbar aus Art. 5 GG ergibt, d. h. gerade aus der öffentlichen Aufgabe, welche die Rundfunkveranstaltung erfüllt²⁸, erweist sich dabei wiederum gleichermaßen als Verpflichtung, Legitimation und Grenze. Deren verpflichtender Gehalt besteht darin, die Programmunternehmen so zu organisieren, daß alle „gesellschaftlich relevanten Kräfte... in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können“²⁹. Diese legitimiert den Staat andererseits, die Rundfunkveranstaltung eben in ein öffentlich-rechtliches System einzubeziehen³⁰, ja wohl auch, den Rundfunkanstalten eine Monopolstellung einzuräumen³¹. Und die Grenze, die diese öffentliche Aufgabe dem Staat als Träger der Rundfunkverwaltung (und damit als Gesetzgeber) setzt, liegt in dem Verbot, sich die Rundfunkveranstaltung zur staatseigenen Sache zu machen, einen Staatsrundfunk zu errichten³². Zugleich aber ist die Rundfunkverwaltung dadurch, daß sie der Staat ausübt, staatliche Aufgabe³³. Indem sich namentlich die Länder dieser Angelegenheit Rundfunkverwaltung angenommen haben, sind ihre „kompetenzmäßigen Maßnahmen (z. B. Erlaß eines Organisationsgesetzes, limitierte Rechtsaufsicht über die Trägerorganisationen von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen, gesetzliche Fixierung der Rundfunkgebühr) staatliche Aufgaben“³⁴ geworden.

a) Rundfunkveranstaltung als öffentliche Aufgabe

Die genannten Sätze des Fernsurteils sind, wie schon erwähnt, nicht mehr genau zu entschlüsseln. Manches spricht jedoch dafür³⁵, daß das BVerfG davon ausging, bereits in der Weimarer Republik, seit dem Jahre 1926, habe die Rundfunkveranstaltung öffentliche Aufgaben erfüllt. Es gilt als erstes zu untersuchen, ob dies zutrifft.

aa) *Gemeinwohlcharakter*: Erfüllte die Rundfunkveranstaltung in Weimar eine öffentliche Aufgabe? Die Frage ist zu bejahen. Unabhängig davon, daß man sie gerade nicht als eine (nur) von der Gesellschaft wahrzunehmende Angelegenheit angesehen hat, ist nämlich unabweisbar, daß die Veranstaltung von Rundfunksendungen damals zum Bereich des Öffentlichen zählte, eine Angelegenheit von gemeinwichtiger Bedeutung war, im öffentlichen Interesse lag. Denn die Tätigkeit der Weimarer Sendegesellschaften kann nicht als lediglich private, persönliche Betätigung ohne Zusammenhang mit gesellschaftlichen Belangen angesprochen werden, sie war vielmehr öffentlichkeitsbezogen. Und mag sie auch nicht der freien Meinungsbildung verpflichtet gewesen sein, so diente sie doch der gesellschaftlichen Kommunikation, förderte sie den Ideenaustausch, bereicherte sie die Diskussion und befriedigte sie das Bedürfnis der Bevölkerung nach Information, Kunst und Unterhaltung.

Die Rundfunkveranstaltung hatte damals Gemeinwohlcharakter, weil sie eine Aufgabe erfüllt hat, welche sich in der modernen Massengesellschaft insofern stellt, als diese zur Durchführung kollektiven Lebens der Nachrichtenübermittlung bedarf und dabei die Massenmedien sowie die von ihnen vermittelten Nachrichten als notwendigen Bestandteil für das Gemeinschaftsleben ansieht. Insbesondere von seiten der Bevölkerung, der Öffentlichkeit, ist die Rundfunkveranstaltung in diesem Sinne auch sehr bald schon als eine öffentliche, gemeinwichtige Einrichtung, als ein unerläßlicher Bestandteil für das Gemeinschaftsleben empfunden worden. Sie, die Bevölkerung, das Publikum, hat an dem neuen Medium bereits kurze Zeit nach seiner Entstehung intensiv Anteil genommen, auf seine Tätigkeit nicht mehr verzichten wollen³⁶. Und dieses spontane Interesse hat dann wiederum bewirkt, daß man in den Funkhäusern zunehmend ansprechende, die Kontaktnahme mit der Öffentlichkeit fördernde Formen³⁷ der Berichterstattung zu entwickeln wußte – wie z. B. Wetterbericht, Sportreportage (überhaupt live-Übertragungen), Wunschkonzert und Hörspiel –, die die Wirkungsmacht und Bedeutung des neuen Kommunikationsmittels erheblich vergrößert sowie zugleich damit auch bewußter gemacht haben.

Als Zeitpunkt, von dem ab man die Rundfunkveranstaltung als im öffentlichen Interesse liegend ansehen muß, wird man bereits 1924, zumindest 1925 annehmen können. Indiz für solche Annahme ist die immense Zahl der Schwarz Hörer, der sog. „Zaungäste“, die sich zu jener Zeit über die Beschränkungen des Rundfunkempfangs hinweggesetzt haben, weil sie der Überzeugung waren, der Rundfunk sei

eine öffentliche Einrichtung, deren gesellschaftliche Bedeutung es nicht zulasse, auf den Zugang zu ihr zu verzichten³⁸. Ein Indiz dafür ist überdies das Geschehen, in dem zwischen DRP und RMI und dann verstärkt zwischen Reich und Ländern um die Kontrolle über den Rundfunk gekämpft worden ist; den Auseinandersetzungen ist nichts anderes zugrunde gelegen als die Erkenntnis von der gesellschaftlichen Bedeutung des neuen Publikationsmittels³⁹. Daß die Rundfunkveranstaltung zu den gemeinwichtigen Angelegenheiten rechnete, gilt dann verstärkt für die Jahre ab 1930. Nicht nur wegen des nun immer stärker werdenden Zugriffs des Staates auf Programmherstellung und Programmgestaltung, sondern auch im Hinblick auf die Antennenrechts- und Störerrechtsprozesse. In dem Geschehen, bei welchem die Ansicht des Reichsgerichts, der Rundfunk sei nur ein „Luxusspielzeug“, er diene nur dem (privaten) „Annehmlichkeitsinteresse“, einhellig auf Widerspruch und Ablehnung gestoßen ist⁴⁰, ist nämlich durch die Rechtsliteratur und die ihr alsbald folgende Judikatur nichts anderes zum Ausdruck gebracht worden, als daß die Rundfunkveranstaltung im öffentlichen Interesse liege, Wahrnehmung öffentlicher Belange sei⁴¹.

Die Weimarer Sendegesellschaften haben seit 1924/1925 eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Ihre Tätigkeit ist von jenem Zeitpunkt an auf die Öffentlichkeit bezogen gewesen; sie hat sich von jenem Zeitpunkt an in zunehmendem Maße durch Formen der Berichterstattung ausgezeichnet, die wichtige, notwendige Bereiche der allgemeinen Kenntnisnahme eröffneten; und sie ist wohl von jenem Zeitpunkt an auch allgemein für eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse gehalten worden.

bb) Nicht als öffentliche Aufgabe wahrgenommen: Etwas ganz anderes gilt freilich, wenn man danach fragt, ob die Rundfunkveranstaltung als ausschließlich gesellschaftliche Angelegenheit durchgeführt wurde, ob man ihre öffentliche Aufgabe gerade als Verpflichtung empfand, Programmherstellung und Programmgestaltung nur von jener Gesamt-Gesellschaft betreuen zu lassen, der beide dienen. Schon ein Blick auf die Rundfunkgeschichte in den Jahren 1923 bis 1933 genügt, um die Frage sogleich zu verneinen: Jenes Verständnis von der öffentlichen Aufgabe der Rundfunkveranstaltung, wie es heute besteht, hat nicht bestanden.

Hier liegt wohl der entscheidende Unterschied zwischen dem Weimarer und dem heutigen Rundfunk überhaupt. Denn man hat damals die öffentliche Aufgabe der Rundfunkveranstaltung weder derart begriffen, daß alle gesellschaftlich relevanten Kräfte auf die Erfüllung und Betreuung dieser Aufgabe maßgeblich Einfluß nehmen können, noch hat man sie als Verpflichtung derart verstanden, daß der Rundfunk im Dienst der freien Meinungsbildung stehen muß, um als wesentliches institutionelles Element einer freiheitlichen Staatsordnung die ständige, fließende Auseinandersetzung zwischen Volk und Regierung, zwischen Repräsentierten und Repräsentanten zu gewährleisten. Die Erkenntnis von der öffentlichen Aufgabe der Rundfunkveranstaltung war im Gegenteil der eigentliche Anlaß dafür, daß sich der Staat in der Gestalt der Regierungen ihrer annahm, sich endgültig der Programmherstellung und Programmgestaltung bemächtigte und sich den Rundfunk für staatlich-politi-

sche Zwecke nutzbar machte. Die gesellschaftliche Repräsentanz in den Organen der Rundfunkunternehmen und im Sendeprogramm, heute die entscheidende Schlußfolgerung aus der Erkenntnis von der öffentlichen Aufgabe der Rundfunkveranstaltung, ist im Weimarer Rundfunk gerade nicht gewährleistet gewesen.

Alein Haentzschel⁴² hat die öffentliche Aufgabe der Rundfunkveranstaltung in der Weise begriffen, daß sie von der Gesellschaft betreut werden sollte, um Meinungspluralismus zu bewirken, um den Rundfunk zu einem Integrationsfaktor für das Staatsganze werden zu lassen. Doch nicht nur daß Haentzschels Ideen keine Chance besessen haben verwirklicht zu werden, auch er wollte nur einer einzigen gesellschaftlichen Gruppe – den Parteien – die Rundfunkveranstaltung anvertrauen. Bredow andererseits⁴³ hat die Rundfunkveranstaltung zwar nicht dem Staat als politischen Machtapparat überlassen wollen. Doch ihm schwebte dabei gerade nicht die Gesellschaft als Träger der Programmunternehmen vor, sondern der neutrale unpolitische Staat, ein mythisches Wesen, das zumindest seit 1919 nicht mehr existiert hat, als der Staat nun nicht nur der Legitimation durch seine Bürger bedurfte, sondern umgekehrt nun auch von gesellschaftlichen Machtgruppen in Beschlag genommen werden konnte. Bredow hat dem Rundfunk nie den Rang einer gesellschaftlichen Institution zugestehen wollen⁴⁴. Scholz⁴⁵ schließlich hat im Sinne Carl Schmitts – von dessen Theorien er spürbar beeinflusst war – die gesellschaftlichen Kräfte als Aushöhlung des Staates empfunden, weshalb er erst recht nicht an eine gesellschaftliche Kontrolle des neuen Mediums dachte, sondern vielmehr gerade dem politischen Staat die alleinige Verfügungsmacht über den Rundfunk verschaffen wollte.

Dabei haben bemerkenswerterweise alle drei zwar realisiert, daß es im modernen Staatswesen eine dritte Kategorie gemeinschaftlichen Zusammenlebens gibt, eben die Öffentlichkeit, verkörpert in den gesellschaftlichen Gruppen; Haentzschel erkannte dies, indem er – positiv – diese Gruppen in Gestalt der Parteien zum Mittler zwischen Gesellschaft und Staat erklärte; Bredow und Scholz, indem sie in ihnen – negativ – nur eine Gefahr für das Staatsganze erblickten. Dabei korrespondierte diese Erkenntnis wiederum mit jener Erkenntnis von der Existenz des Öffentlichkeitsbereichs, wie sie gegen Ende der 20er Jahre in der leidenschaftlichen Diskussion hervorgetreten ist, die innerhalb der Weimarer Staatsrechtswissenschaft über das Wesen und den Inhalt der Verfassung geführt wurde⁴⁶. Denn – grundlegend für unser heutiges Staatsverständnis – haben damals die Staatsrechtslehrer Gustav Smend, Erich Kaufmann, Hermann Heller und Carl Schmitt (gegen Kelsen und Anschütz) sehr klar herausgearbeitet, daß es in der modernen, nach-liberalen Massengesellschaft neben dem Bereich des Staatlichen und des Privaten außerdem noch den Bereich des Öffentlichen, die Gesellschaft, gibt; oder anders gesagt, daß der Dualismus Staat-Individuum, wie er das Staatsverständnis des Liberalismus kennzeichnete, der Dreiheit Staat-Gruppe-Individuum gewichen war. Aber so sehr man das alles erkannte: in gleicher Weise wie man dort, auf Seiten der Staatsrechtler, fast durchgängig nicht vermocht hat, dem Bereich des Öffentlichen, den gesellschaftlichen Gruppen, den positiven Wert eines Integrationsfaktors, eines

neuen tragfähigen Elements für das Staatsganze abzugewinnen, haben es – mit Ausnahme Haentzschels! – auch nicht die Rundfunkverantwortlichen vermocht. Sie erkannten nicht, daß der Rundfunk, als eine gerade gesellschaftliche Einrichtung begriffen, mit dazu beitragen konnte, um dem Staat einen neuen Sinn zu geben. Und sie lehnten es deshalb ab, die Rundfunkveranstaltung einer nur gesellschaftlichen, einer gerade repräsentativ öffentlichen Kontrolle zu unterstellen, wie sie den Rundfunk auch nicht mit einer Rundfunkfreiheit ausstatten wollten. Die heutige Idee, daß die Rundfunkveranstaltung infolge ihres besonderen Wertes als öffentliche Aufgabe nur von der Gesamtgesellschaft getragen werden darf, findet sich damals nirgends geäußert⁴⁷.

Die öffentliche Aufgabe der Rundfunkveranstaltung ist in der Weimarer Republik vielmehr als eine notwendig staatliche Aufgabe begriffen worden. Dem entspricht, daß man damals auch der Presse nicht die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe zugestanden hat⁴⁸. Und dem entspricht weiter, daß der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ in der damaligen Rechtswissenschaft mit dem Begriff der „staatlichen Aufgabe“ völlig gleichgesetzt worden ist⁴⁹.

b) Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe

Das BVerfG hat im Fernsehurteil zwar wohl nicht unmittelbar zur Staatlichkeit der Rundfunkveranstaltung Stellung genommen¹, aber doch indirekt, indem es aus den Maßnahmen, die dazu geführt haben, schloß, damit sei die Rundfunkverwaltung zur staatlichen Aufgabe geworden. Es fragt sich, ob die Datierung dieses Geschehens auf das Jahr 1926 richtig ist.

Daß die Rundfunkveranstaltung in Weimar staatliche Aufgabe gewesen ist, kann nach dem oben Gesagten nicht zweifelhaft sein. Die Frage lautet also nur, ob der vom BVerfG dafür gewählte Zeitpunkt, in welchem dies festzustellen ist, zutrifft. Wann ist die Rundfunkveranstaltung in Weimar unter die Herrschaft des Staates gelangt? Erst 1932², als die Sendegesellschaften voll (wirtschaftlich) verstaatlicht wurden und nun neben den Überwachungsgremien auch politische Staatskommissare die Programmgestaltung kontrollierten? Im Jahre 1926³, als Reich und Länder die Kapitalmehrheit in den Rundfunkunternehmen erlangten, als die Programmherstellung unter die Wirtschaftsführung der RRG bzw. der DRP geriet und die Programmgestaltung der Aufsicht der politischen Überwachungsausschüsse und der kulturellen Beiräte unterstellt wurde? Oder bereits 1923/1924, also schon in der Rundfunkentstehungszeit? Man wird letzteres annehmen müssen, ungeachtet des relativ schwachen staatlichen „Engagements“ in der Rundfunkverwaltung, wie es zu jener Zeit noch bestanden hat.

Mögen auch Programmherstellung und Programmgestaltung am Anfang nicht ausschließlich in den Händen des Staates gelegen sein, der Staat, insbesondere in der Gestalt der Reichspost, hat beide doch von Anbeginn an dominierend beherrscht. Die privatrechtliche Organisation der Rundfunkgesellschaften vermag darüber ebensowenig hinwegzutäuschen wie die Kapitalbeteiligung Privater an ihnen.

Denn obzwar es der Post bei der Rundfunk-Einführung nicht gelungen ist, die Programmherstellung in eigene Regie zu nehmen, so hat sie gleichwohl vom ersten Augenblick an jene Machtposition, die sie als Funkverwaltungsbehörde sowie als Inhaber der sendetechnischen Rundfunkanlagen besaß, dahingehend ausgenutzt, daß sie die Programmherstellung beherrschen konnte⁴. Die Reichspost hat 1923/24 nicht nur bestimmt, in welchen Städten Rundfunkunternehmen errichtet werden konnten sowie deren Errichtung häufig maßgeblich initiiert⁵; sondern sie hat sich sogleich dabei kostenlose Kapitalbeteiligungen an den Sendegesellschaften einräumen lassen, und zwar häufig Kapitalanteile, welche mit mehrfachem Stimmrecht ausgestattet waren⁶. Sie hat überdies maßgeblichen Einfluß auf die Besetzung der leitenden Posten in den neuen Unternehmen genommen⁷. Und sie hat schließlich von Anfang an auch die Programmgestaltung kontrolliert, indem sie sich mit der von ihr beherrschten Deutschen Stunde eine Vorrangstellung hinsichtlich der Belieferung der Rundfunkgesellschaften mit kulturellen Programmen verschafft hat⁸. Ergänzt worden ist diese Herrschaft des Staates über die Rundfunkveranstaltung durch die Position, die sich das RMI von Anfang an gesichert hat. Der Behörde ist es zwar nicht sogleich gelungen, von Seiten des Reiches her die Gesamtaufsicht über die Rundfunkprogrammgestaltung zu erlangen. Aber vermittelt der von ihr beherrschten DRADAG hat sie doch ein Monopol für die Belieferung der Sendunternehmen mit politischen Nachrichten zu errichten vermocht⁹, womit gerade das Kernstück der Rundfunkveranstaltung, die politische Programmgestaltung, von Anfang an in den Händen des Staates lag.

Die Herrschaftsmacht des Staates über den Rundfunk ist in den ersten Monaten der Rundfunkgeschichte noch nicht gesichert gewesen, aber unverkennbar hat sie schon da bestanden. Denn mag auch die Kapitalbeteiligung des Reiches an den Rundfunkgesellschaften zunächst noch gering gewesen sein (generell 17 v. H.)¹⁰, die Rundfunkgesellschaften haben sich ungeachtet dessen bereits 1923/1924 als „öffentliche Unternehmen“ im Sinne gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen¹¹ erachtet¹². Mag auch die Programmherstellung noch nicht total unter der Wirtschaftsführung der DRP gestanden haben, die Post hat sie sachlich und personell doch schon maßgebend gelenkt. Und mag die Programmgestaltung noch nicht völlig in den Händen des RMI bzw. der Regierungen gelegen haben, sie hat sich doch vom ersten Augenblick an unter der Kontrolle staatlicher Behörden befunden. Kurz gesagt, obgleich die Tätigkeit der Weimarer Rundfunkunternehmen anfangs nicht formell von Staatlichkeit gekennzeichnet gewesen ist¹³, so war sie umgekehrt jedenfalls vom ersten Moment an keine privatwirtschaftliche Betätigung¹⁴. Eine der grundlegenden Entscheidungen der Rundfunkentstehungszeit hatte gerade die Entscheidung verkörpert, eine private rundfunkliche Betätigung in Deutschland nicht zuzulassen, die Rundfunkveranstaltung unter die Einflußnahme und Kontrolle des Staates zu stellen.

Man wird sonach ungeachtet des provisorischen Charakters, der dem Rundfunk anfänglich angehaftet hat, davon ausgehen dürfen, daß der Rundfunk schon zum Zeitpunkt seiner Entstehung in staatlicher Verwaltung gestanden¹⁵, daß die Rund-

funkveranstaltung bereits 1923 eine staatliche Aufgabe gewesen ist. Eine solche Annahme findet eine eindringliche Bestätigung in dem Gutachten des RFH aus dem Jahre 1925, in welchem der RFH die Ansicht äußerte, das Reich betreibe den Rundfunk selber¹⁶. Als so unhaltbar sich diese Ansicht auch erweisen mußte, was die Beurteilung der organisatorischen und rechtlichen Verhältnisse im Rundfunkwesen betraf, so kennzeichnend ist es indessen, daß ein Finanzgericht, das gewöhnt war, Tatbestände nach ihrem inneren Sinn, d. h. nach den wirtschaftlichen sowie effektiven Machtverhältnissen zu würdigen, zu der Auffassung gelangt ist, die Leistungen der Rundfunkgesellschaften seien vom Staat erbrachte Leistungen, die Tätigkeit der Sendeunternehmen beurteile sich als eine staatliche.

c) Rundfunkverwaltung als staatliche Aufgabe

Aus der Feststellung, die Rundfunkveranstaltung sei von Anfang an, seit 1923, staatliche Aufgabe gewesen, folgt, daß auch die Rundfunkverwaltung von Anfang an als staatliche Aufgabe zu kennzeichnen ist. Der Staat in der Gestalt des Reiches hat schon in der Rundfunkentstehungszeit jene Maßnahmen getroffen, mit denen er sich des Rundfunks bemächtigen konnte, mit denen er den Rundfunk sogleich zu einem Stück staatlicher Verwaltung werden ließ¹. Im Jahr 1926 dagegen ist diese Entscheidung nur zu einer endgültigen geworden².

Dieses Handeln des Reiches war wohl die wichtigste Entscheidung in der Rundfunkgeschichte überhaupt und dabei ein in bezug auf den Staat außergewöhnliches Verhalten. Oppermann³ hat nämlich darauf aufmerksam gemacht, wie ungewöhnlich solch Verhalten erscheinen muß, wenn man es dem Verhalten gegenüberstellt, das der Staat sonst bei der organisatorischen Behandlung von publizistischen und kulturellen Angelegenheiten zeigt, insbesondere bei der Behandlung von Presse und Film. Und Oppermann hat zugleich auch auf den „mehr äußerlich-zufälligen“⁴ Umstand hingewiesen, der dem Weimarer Staat solches Handeln ermöglichte: der Besitz des Funkhoheitsrechts.

Die Beziehung des Staates zu Presse und Film, den beiden anderen, sogar bereits vor der Entstehung des Rundfunks entstandenen Medien, hat sich stets gerade dadurch charakterisiert, daß sich der Staat dort immer nur auf äußere Kontrollen beschränkte (und noch beschränkt), ohne je in die beiden Kommunikations- bzw. Kulturbereiche selber einzutreten⁵. Selbst in Zeiten selbstbewußter Staatlichkeit und dementsprechend ausgeprägten staatlichen Gestaltungswillens, ist der Staat nie selbst ins Publikations- und Kulturwesen eingetreten, hat er nie eine Kommunikationsart ganz für sich beansprucht⁶. Die privatwirtschaftliche Struktur von Presse und Film ist nie grundsätzlich in Frage gestanden; ja, selbst große staatliche Selbstunternehmen wie Staatszeitung oder staatliche Filmgesellschaft sind stets (bis heute) die Ausnahme geblieben. D. h. der Staat hat sich im Bereich der Publizistik und Kultur überwiegend nur auf äußere Eingriffsmaßnahmen in der Form allgemeiner Verhaltensregelungen beschränkt, deren prägnantestes Beispiel die (polizeilichen) Zensurbestimmungen waren. Er hat sich auf negative Einflußnahmen beschränkt und dem-

gegenüber die substantielle Eigenständigkeit sowie Unabhängigkeit der Publizistik und Kulturproduktion immer unberührt gelassen.

Um so auffälliger erscheint deshalb das Verhalten des Staates gegenüber dem Rundfunk. Man wird es als eines der folgenschwersten Züge der Rundfunkentstehung ansehen müssen, daß sich in dem neuen Bereich des Kommunikationswesens von Anbeginn an ein intensiver staatlicher Gestaltungswille geltend gemacht hat, und zwar derart geltend gemacht hat, daß der Staat den Rundfunk selbst in Beschlag nahm und damit Rundfunkveranstaltung und Rundfunkverwaltung zur staatlichen Aufgabe machte. Wie gesagt, die Möglichkeit dafür hat der Umstand verschafft, daß der Rundfunk zugleich ein technischer Funkdienst ist, welcher unter das Funkhoheitsrecht fällt. Denn obgleich auch Presse und Film einer technischen Apparatur bedürfen, um sich als Nachrichtenträger zu betätigen, gehört allein beim Rundfunk dieser (sende)technische Apparat von vornherein zu einer ausschließlich dem Staat vorbehaltene Betätigungssphäre. Die technisch-physikalische Eigenheit des Rundfunks hat dem Staat die Gelegenheit verschafft, in diesen Sektor des Kommunikationswesens unmittelbar einzutreten, hat ihm eine Machtposition eingeräumt, von der er ungehindert Gebrauch machen konnte. Folgeschwer ist das Handeln des Staates bei der Rundfunkentstehung nicht nur deshalb gewesen, weil bis heute die Rundfunkveranstaltung privatwirtschaftlicher Betätigung entzogen ist. Für die hier interessierende Weimarer Rundfunkgeschichte ist vielmehr darauf aufmerksam zu machen, daß dieser „mehr äußerlich-zufällige“ Umstand, wonach der Staat das Funkhoheitsrecht besaß, weitreichendste Konsequenzen nach sich gezogen hat: Er nämlich hat erstens zur Folge gehabt, daß die Rundfunkveranstaltung von Anfang an hat vom Staat beherrscht werden können. Damit aber hat der Staat zweitens weit mehr noch, als es die (negative, bloß abwehrende) Zensur erlaubt hätte, die Möglichkeit erhalten, einen wesentlichen Teil der Meinungsbildung in der Weimarer Republik aktiv zu beeinflussen, zu kontrollieren und zu lenken. Und drittens hat gerade das Reich damit jenes Mittel besessen, mit dem es überzugreifen vermochte auf den der Verfassung nach der Kompetenz der Länder unterliegenden Rundfunkprogrammbetrieb, mit dem das Reich also die technisch-fernmelderechtliche Rundfunkorganisationsgewalt umsetzen konnte in eine kulturell-rechtliche Rundfunkorganisationsgewalt.

Alle diese drei Folgen sind von höchst gewichtiger Bedeutung gewesen. Daß der Rundfunk aufgrund seiner bloßen Eigenschaft als Funkdienst vom Funkhoheitsrecht des Reiches erfaßt wurde – dieser eigenartige, so zufällige Umstand bildet wohl den Schlüssel für das Verständnis der Weimarer Rundfunkgeschichte überhaupt.

Anmerkungen

A. Der Weimarer Rundfunk

1. Die Rundfunkentstehung

¹ Die Zuständigkeit der DRP für die Verwaltung des Funkwesens ergab sich aus § 2 Abs. 2 TG i. V. m. dem Reichserlaß vom 10. 2. 1919, RGBl. S. 169. – Die Zuständigkeit wurde später (nach Beginn des Rundfunks) durch § 1 Satz 1 FunkVO i. V. m. § 1 des Reichspostfinanzgesetzes vom 18. 3. 1924, RGBl. I S. 287, gesondert statuiert; siehe auch unten Kap. A 1 b.

² Vgl. LERG, S. 303 ff.

³ Dr.-Ing. E. h. Hans BREDOW (1879–1959) gilt als der „Vater des deutschen Rundfunks“. Auch heute noch zu Recht, wenngleich es die neueren historischen Untersuchungen angebracht erscheinen lassen, neben Bredow auch einer Reihe anderer Männer das Verdienst zuzuschreiben, an der Einführung des Rundfunks wesentlichen Anteil getragen zu haben. Bredow, ursprünglich in der Industrie tätig (seit 1908 kaufmännischer Direktor bei TELEFUNKEN), war seit 1919 Ministerialdirektor und von 1921 bis 1926 Staatssekretär im RPM, wo er die Abteilung Funkwesen leitete. Von 1926 bis 1933 war Bredow Reichsrundfunkkommissar (der Post) und als solcher gleichzeitig Vorsitzender des Verwaltungsrats der RRG.

⁴ HAENTZSCHEL, in: Die Sendung, Jg. 1924, H. 1, S. 36 ff. (38); siehe auch Kap. A 1 a, bb.

⁵ Mit der Bezeichnung „Nachrichten“ sind hier und im folgenden Meldungen im weiten, ganz allgemeinen Sinn gemeint. Also Töne, Laute, Bilder und Zeichen, die eine geistig-inhaltliche Aussage gleich welcher Art zum Gegenstand haben.

⁶ Daß der Begriff „Rundfunk“ auch noch einen dritten Bedeutungsgehalt hat, nämlich im Sinne von Gesamtheit des Rundfunkwesens, siehe Kap. C 1.

⁷ Um dieser Doppelnatur des Rundfunks auch terminologisch Ausdruck zu verleihen, wird hier (in Anlehnung an KRAUSE, S. 31, Anm. 9) zwischen „senden“ und „Rundfunkveranstaltung“ einerseits sowie „ausstrahlen“ und „Rundfunkverbreitung“ andererseits unterschieden. Senden/Rundfunkveranstaltung ist das publizistische In-Verkehr-bringen; Ausstrahlen/Rundfunkverbreitung das funkische Überbringen, mittels dessen ersteres bewirkt wird.

⁸ Es ist kaum möglich, den Programmbetrieb des Rundfunks treffend zu beschreiben, weil es sich dabei um einen vielschichtigen Komplex handelt und weil seine Sendungen verschiedenster Natur sind. Die Literatur der Gegenwart behilft sich damit, daß sie im Anschluß an die Weimarer Terminologie („Kulturfaktor“) sowie in der Folge von BVerfGE 12, 205/229 (siehe FN 9) von einer kulturellen Einrichtung spricht, wobei freilich der Ausdruck „Kultur“ in einem neutral-weiten Sinne als Emanation alles Geistigen verwendet ist. – Die demgegenüber hier gewählte Bezeichnung („publizistisch-kulturell“) nimmt nicht für sich in Anspruch, schärfer oder genauer als die der h. M. zu sein. Sie ist m. E. jedoch aus drei Gesichtspunkten geeigneter: Erstens erfaßt sie besser das weite Spektrum jener geistig-inhaltlichen Aussagen, die bei der Rundfunkveranstaltung zur Aussendung gelangen. Zweitens beugt sie der (unzutreffenden) Assoziation vor, der Rundfunkprogrammbetrieb falle wegen seiner kulturellen Funktion etwa unter die Kulturhoheit der Länder (während hierfür vielmehr nach h. M. eine gesonderte Rundfunkhoheit besteht). Und schließlich vermag diese Bezeichnung zum Ausdruck zu bringen, daß die Rundfunkveranstaltung in zwei große Programmsparten aufgeteilt ist, nämlich in einerseits Sachinformation (Nachrichtensendungen, Zeitfunk, Diskussionen, Interviews und dergl.) und in andererseits Unterhaltung/Bildung

(Musiksendungen, Hörspiele, Quizprogramme u. ä.). – Zur Kennzeichnung und Beschreibung des programmbetrieblichen Rundfunks siehe u. a. KRAUSE, S. 36 ff. und OPPERMANN, S. 137 Anm. 83, S. 495 und 513; ferner Klaus-Joachim SCHNEIDER, KONZENTRATIONSBESTREBUNGEN der deutschen Landesrundfunkanstalten in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Schriften zum öffentl. Recht, Bd. 115 (1970), S. 18 ff.

⁹ So das Fernsehurteil, *BVerfGE* 12, 229.

¹⁰ Dies war die offizielle Bezeichnung für den Rundfunk bis zum Jahre 1926.

¹¹ Der Sonderstatus der Deutschen Welle ergab sich aus ihrer Funktion eines Auslandssenders. D. h. die von ihr verbreiteten Sendungen waren an Personen außerhalb des Reiches gerichtet, sie sollten eine „Brücke zu den Auslandsdeutschen“ herstellen. Dabei hat die im Gegensatz zu den länderregionalen Rundfunkgesellschaften gewichtigste Besonderheit des Unternehmens seine Unselbständigkeit dargestellt. Denn es ist – selber über keinen Einnahmebezirk verfügend – von den Rundfunkgesellschaften in Preußen getragen sowie finanziert worden, während andererseits auch für einen Großteil seiner Sendungen die Programmverantwortung in anderen Händen gelegen hat, nämlich beim Zentralinstitut für Erziehung und Unterricht (in Preußen).

¹² Ab März 1924 lautete der Firmenname: Funkstunde AG.

¹³ Die Aufzählung erfolgt in der zeitlichen Reihenfolge ihres Entstehens.

¹⁴ Ab 1931: Bayerischer Rundfunk GmbH.

¹⁵ Im sog. Urania-Vortrag am 16. 11. 1919 in Berlin, wo Bredow der Öffentlichkeit erstmals eine Musikübertragung mittels Funk vorführte. Vgl. u. a. LERG, S. 94/95.

¹⁶ Dies stellt namentlich LERG, u. a. S. 312, heraus. Lerg wendet sich dabei zu Recht kritisch gegen die bislang herrschende Rundfunkliteratur, die völlig im Banne Bredows steht und weitgehend unreflektiert dessen (sehr selbstherrliche) autobiographische Äußerungen übernimmt, wonach allein ihm das Verdienst zukomme, dem Rundfunk in Deutschland zur Einführung verholfen zu haben.

¹⁷ Das geschah im Rahmen eines an die Post gestellten Antrags auf Erteilung einer Sendekonzession, vgl. BAUSCH, S. 16 und LERG, S. 123 ff.

¹⁸ Bemerkenswert ist, daß die Presse insgesamt an der Einführung des Rundfunks so gut wie unbeteiligt gewesen ist. Die Zeitungs- und Zeitschriftenunternehmer haben fast durchwegs verkannt, daß ihnen im Rundfunk ein Konkurrent ersten Ranges erwachsen würde, und sie haben deshalb – von wenigen (kleinen) Verlegern abgesehen – nichts dafür unternommen, um an der Rundfunkveranstaltung partizipieren zu können. Erst später, als sich der Rundfunk auch der Reklame bzw. Werbung bemächtigte, erhob sich von seiten der Presse heftiger Widerstand, verbunden mit der Forderung, am Programmtrieb eine Mitbeteiligung eingeräumt zu bekommen. Vgl. MAGNUS, Radiostunde, S. 7 und LERG, S. 95 ff. (109), 279 ff. Siehe ferner die Aufsätze in: Zeitungsverlag, Jg. 25, Nr. 40, Sp. 1562; Nr. 47, Sp. 2030/31; Nr. 48, Sp. 2138 (die beiden letzteren sind auszugsweise abgedr. bei ROEGELE/GLOTZ, S. 130 ff.).

¹⁹ BAUSCH, S. 7: Der Staat sei der „Vater des deutschen Rundfunks“.

²⁰ Vgl. dazu STAEDLER, Archiv 1930, S. 220; BREDOW, Ätherwellen II, S. 171; LERG, S. 79.

²¹ BREDOW, Vier Jahre, S. 12.

²² Zusammen mit dem Militär während des ersten Weltkriegs, vgl. u. a. BREDOW, a. a. O., S. 9 ff.

²³ Aufschlußreich für diesen Gesichtspunkt als Motiv ist die „Denkschrift des Reichspostamtes über die Entwicklung und umfassende Ausgestaltung der drahtlosen Telegraphie für den allgemeinen Nachrichtenverkehr“, z. T. abgedr. in APT 1919, S. 245 ff.

²⁴ Siehe Kap. A 1 b.

²⁵ Über die Bedeutung, welche diesem Gesichtspunkt beim damaligen Abwägen von Für und Wider einer staatlichen Rundfunkkontrolle zugekommen ist, siehe STAEDLER, a. a. O., S. 218; SCHÖRKEN, S. 12; LERG, S. 46 ff.

²⁶ Vgl. LERG, S. 45.

²⁷ STAEDLER, a. a. O., S. 220; LERG, S. 130.

²⁸ FREIBERG, S. 64 ff.; LERG, S. 126 ff., 137.

²⁹ Text: „Das Berufsgeheimnis sowie das Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis sind unverletzlich. Ausnahmen können nur durch Reichsgesetz zugelassen werden.“

³⁰ Die Annahme, daß der Rundfunk für die Post eine ergiebige Einnahmequelle werden könnte, hat sich später mehr als bewahrheitet. – Siehe MAGNUS, a. a. O., S. 8; VOLLMANN, S. 65; SCHREIBER, S. 120 ff.

³¹ BAUSCH, S. 17. Vgl. insbesondere die Niederschrift über die 21. Sitzung der Reichsfunkkommission vom 9. 6. 1922 (siehe LERG, S. 129).

³² Kap. 1 a, bb.

³³ BREDOW, Vier Jahre, S. 11 ff.; MAGNUS, a. a. O., S. 6; LERG, S. 133; SCHÜTTE, S. 18, 22, 41.

³⁴ Auf diesen haushaltsrechtlichen Grundsatz, den Bredow mit seiner im folgenden zu behandelnden Rundfunkkonstruktion geschickt umgangen hat, weist LERG, S. 304, hin.

³⁵ LERG, S. 303: Seine „Ermessensfreiheit war so unbeschränkt, weil er und kaum eine Handvoll enger Mitarbeiter die einzigen waren, die als Funkspezialisten ihr Referat in der Postverwaltung völlig übersehen konnten. In allen Fragen des Funks und seiner hoheitlichen Verwaltung waren der Postminister und schließlich alle Reichsorgane auf Bredow angewiesen“.

³⁶ BAUSCH, S. 181 ff.; LERG, S. 303 ff.

³⁷ Auf die rechtlichen bzw. rechtspolitischen Konsequenzen dieser Haltung Bredows wird noch eingehender zurückzukommen sein (Kap. A 1 b, bb). – Zur historischen Beurteilung der gerade in diesem Zusammenhang problematischen Persönlichkeit des „Vaters des Rundfunks“ siehe BAUSCH, S. 184 ff. und v. a. LERG, S. 302 ff.

³⁸ Vgl. BREDOW, Vier Jahre, S. 112.

³⁹ Ähnlich REICHERT, S. 353 und KRAUSE, S. 66.

⁴⁰ Hier zeigt sich ein grundlegender Unterschied zu den heutigen Bemühungen privater Gruppen, kommerzielle Rundfunkunternehmen zu errichten. Denn ungeachtet der wirtschaftlichen Interessen (Werbung), die hierbei bestehen, geht es den Interessentengruppen entscheidend auch um die Publikationsmöglichkeit, die der Rundfunk bietet. D. h. gleichzeitig steht auch das Meinungsbildungsinstrument des Rundfunks vor Augen. Läßt sich das bei manchen Gruppen lediglich vermuten, so ist es offensichtlich bei den wiederholten Bemühungen der Presse, eigene Rundfunkunternehmen zu erhalten (vgl. etwa das Memorandum des Bundesverbandes der Dt. Zeitungsverleger vom 27. 11. 1964, abgedr. in fff-EX-PRESS-Archivdienst 1964, S. 283 ff. Dazu siehe auch die von der ARD hrsg. Schriftenreihe „Rundfunkanstalten und Tageszeitungen“, insbes. Bd. 1, 2 und 3, Frankfurt/Main 1965).

^{40a} POHLE, S. 33.

⁴¹ Heute hat das Fehlen privater Rundfunkunternehmen freilich andere Ursachen. Dem Staat ist es nach Art. 5 GG vielmehr sogar untersagt, sich rundfunklich (im Sinne unmittelbarer Staatsgewalt) zu betätigen, *BVerfGE* 12, 262 ff. – Das derzeitige Oligopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes resultiert allein daraus, daß im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen (Mangel an Sendefrequenzen) als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand die Wahl der Träger von Rundfunkveranstaltungen relativ klein bleiben muß. (*BVerfG*, ebenda, zuletzt MICHEL-Bericht, S. 186/187 und LERCHE, S. 9 ff.)

⁴² Ähnlich OPPERMANN, S. 137 Anm. 80; auch SCHÜTTE, S. 93.

⁴³ *BVerfGE* 12, 244 ff. nimmt dies erst für die Zeit ab 1926 an, weil da erst die eingehende Staatsaufsicht über die Programmgestaltung bestanden hat, und Reich und Länder erst zu diesem Zeitpunkt die volle Kapitalmehrheit bei den Rundfunkgesellschaften erlangt hatten. Demgegenüber ist m. E. aber beachtlich, daß bereits bei der Gründung des Rundfunks ein derart vielfältiges System von Verflechtungen zwischen Rundfunkgesellschaften und Staat bestanden hat, daß es gerechtfertigt ist, solche Feststellungen schon für den Beginn des Rundfunks zu treffen. Siehe dazu Kap. C 3 c.

⁴⁴ Darstellung nach STOHL, S. 99 ff.; POHLE, S. 36 ff.; BAUSCH, S. 20 ff., 40 ff. und LERG, S. 138 ff.

⁴⁵ BAUSCH, S. 20.

⁴⁶ STOHL, S. 99; BAUSCH, S. 20 und 40.

⁴⁷ So das Schreiben des RPM ans RMI vom 20. 12. 1922. In ihm wurde die geplante Errichtung des Unterhaltungsrundfunks angekündigt. Es heißt dann: „Daraus entstünde die Frage, ob und in welcher Form eine behördliche Prüfung des auszusendenden Nachrichtsstoffs vorzunehmen wäre. Die Entscheidung dieser Frage dürfte zur Zuständigkeit der inneren Verwaltung, insbesondere der Polizei gehören.“ Eine weitere Schwierigkeit der Überwachung wurde in dem Brief zu überdenken gegeben; nämlich daß grundsätzlich auch die Länderverwaltungen für die Überwachung der in ihren Gebieten befindlichen Rundfunkgesellschaften in Betracht kämen, weil sie ebenfalls eine Zuständigkeit zur Prüfung des auszusendenden Nachrichtsstoffs beanspruchen könnten. – Der Brief ist auszugsweise abgedr. bei LERG, S. 139. Vgl. auch STOHL und BAUSCH, a. a. O. Über Datum sowie Adressaten des Schreibens (Länder!) und die in der Lit. diesbezüglich teilweise falschen Angaben siehe LERG, ebda. Anm. 1.

⁴⁸ Siehe unten Kap. A 1 b, bb, bbb.

⁴⁹ BAUSCH, S. 20.

⁵⁰ STOHL, S. 100; POHLE, S. 36.

⁵¹ Vgl. das Schreiben des RMI ans RPM vom 15. 5. 1923. In dieselbe Richtung geht das Schreiben des RMI ans RPM vom 9. 7. 1923. Siehe dazu jeweils LERG, S. 142 bzw. 149 und SCHÜTTE, S. 23/24.

⁵² Die Vorstellung, die die Reichspost von der Funktion und Aufgabe der geplanten Einrichtung hatte, wird gut erkennbar bei: KARL SAUTTER, in: APT 1922, S. 250 ff. („Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung mit privatwirtschaftlichen Grundsätzen“).

⁵³ Bredow-Außerung, bei LERG, S. 145.

⁵⁴ LERG, S. 145; SCHÜTTE, S. 70.

⁵⁵ Siehe BREDOW, Ätherwellen II, S. 241 und dessen bei SCHÜTTE, S. 70, Anm. 6 abgedr. Zitat. – Näheres über Hintergründe und Motive in der Haltung Bredows und der RMI-Vertreter in Kap. A 3 a, aa,

⁵⁶ BAUSCH, S. 40.

⁵⁷ Da der Widerstand des RMI dagegen sehr groß war (siehe unter Kap. 3 a), wählte Bredow dabei den Weg, seine Konzeption vor allem bei den Verhandlungen mit den Rundfunkgesellschaften direkt durchzudrücken. Vgl. BAUSCH, S. 84 ff.

⁵⁸ Dem RMI ist es nicht gelungen, seine weitergehenden Pläne zu realisieren. So gelang es ihm weder, einen Vertrauensmann in den Vorstand der jeweiligen Rundfunkgesellschaften zu entsenden (vgl. u. a. BREDOW, Ätherwellen II, S. 246), noch den Leiter deren Informationsressorts von der DRADAG besetzen zu lassen, wobei letzteres sogar trotz eines dahingehenden Kabinettsbeschlusses vom 23. 10. 1924 (vgl. BAUSCH, S. 33) mißglückte.

⁵⁹ Genau gesagt: Die ersten beiden Konzessionen zur Veranstaltung von Rundfunksendungen erhielten die DRADAG und die Deutsche Stunde. Das geschah mittels eines (gleichlautenden) Vertrags, den die RTV am 24. 11. 1923 mit den beiden Gesellschaften schloß. In dem Vertrag war bestimmt, daß die Gesellschaften weiteren Programmunternehmen – den regionalen Rundfunkgesellschaften – ihre Konzession abtreten konnten, sofern dann die DRP (durch Verträge mit den entstandenen Rundfunkgesellschaften) zustimmte. Vgl. LERG, S. 152.

⁶⁰ Der ursprüngliche Name war „Buch und Presse AG“. Nun: „Drahtloser Dienst AG für Buch und Presse.“ Über die Kapitalverhältnisse informiert LERG, S. 141, insbes. Anm. 16.

⁶¹ Genauer Firmenname: „Deutsche Stunde, Gesellschaft für drahtlose Belehrung und Unterhaltung m.b.H.“.

⁶² DRADAG und Deutsche Stunde haben im Rahmen der zwischen DRP und RMI getroffenen Vereinbarungen schon vor der Konzessionserteilung (12. 10. 1923) einen Durchführungsvertrag geschlossen. Danach teilten beide das Programm gemäß der hier geschilderten Regelung auf. Vgl. LERG, S. 154.

⁶³ Der (gleichlautende) Vertrag zwischen der Post und der DRADAG sowie der Deutschen Stunde, geschlossen am 24. 11. 1923, ist bei LERG, S. 152 ff. abgedruckt.

⁶⁴ Nach Art. 12 Abs. 1 WRV stand den Ländern etwa u. a. die Kulturhoheit zu. Näheres siehe unten.

⁶⁵ Siehe Kap. A 1 b, bb, bbb.

^{65a} Siehe unten.

⁶⁶ Schreiben des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 13. 2. 1923 (auszugsweise abgedr. bei BREDOW. Vgl. Betrachtungen, S. 10). Vgl. ferner SCHREIBER, S. 21 ff.; BAUSCH, S. 18 ff.; LERG, S. 136 ff. und unten (FN 47 in Kap. A 1 b).

^{66a} Der Terminus „kulturell-rechtlich“ ist im Anschluß an LERCHE, S. 14 gewählt (s. auch FN 18, Kap. C 1 a). Er bietet sich hier besonders an, da in Weimar das programmliche Rundfunkwesen gerade nicht zur länderrechtlichen Rechtsmaterie geworden ist, andererseits jedoch der Gegensatz zum allein fernmelderechtlichen Verständnis dieses Rundfunksektors durchaus schon bestanden hat (s. Kap. B 1 a, bb und C 2 a).

⁶⁷ Nur bei den Rundfunkgesellschaften in Berlin, Königsberg, Münster/Köln (jeweils Preußen) und in München (Bayern) gehörten die Sendebezirke zu nur einem Länderstaat. Dagegen betrafen jeweils mehrere Länder die Bezirke der Programmunternehmen in Stuttgart (Württemberg und Baden), Frankfurt (Hessen, Bayern und Preußen), Hamburg (außer Hamburg selbst Bremen, Lübeck, Braunschweig, Oldenburg, Schaumburg-Lippe, Preußen) und Leipzig (Sachsen, Preußen, Thüringen, Anhalt und Mecklenburg). – Ein Blick auf diese Einteilung zeigt, wie sie bis in die Gegenwart fortgewirkt hat. Denn die derzeit bestehenden Länderanstalten in der Bundesrepublik haben in etwa noch dieselben Sendebezirke.

⁶⁸ Eine solche Identität zwischen Rundfunk- und Länderföderalismus besteht auch heute nicht, noch wird sie vom Grundgesetz etwa verlangt – vgl. MICHEL-Bericht, S. 181 ff.

⁶⁹ FREIBERG, S. 44, allerdings sah in dieser Dezentralisation eine „bedrohliche Gefahr von Länderrundfunken“.

^{69a} Eine eingehende Analyse der regionalen Struktur des Weimarer Rundfunkwesens liefert SCHÜTTE, v. a. S. 68 ff., 73 ff.

⁷⁰ BAUSCH, S. 17.

⁷¹ LERG, S. 135. – BREDOW selbst gab an, er habe sich u. a. deshalb für die Errichtung regionaler Rundfunkgesellschaften entschieden, weil der Rundfunk nur mit einem vielgestaltigen landsmannschaftlich-orientierten Programm habe Erfolg versprechen können (Ätherwellen I, S. 99).

⁷² SCHREIBER, S. 18; BAUSCH, S. 17; LERG, S. 132, 140.

⁷³ Ebda. Siehe auch MAGNUS, a. a. O., S. 6 und SCHÜTTE, S. 18 mit Anm. 3.

⁷⁴ Vgl. u. a. BVerfGE 12, 262 ff. und MICHEL-Bericht, S. 176 ff.

⁷⁵ Zum Gesamten v. a. SCHREIBER, S. 15 ff. und LERG, S. 127 ff., 154 ff., 161 ff.

⁷⁶ Siehe dazu auch Kap. B 4 b.

⁷⁷ U. a. BREDOW, Ätherwellen II, S. 201; LERG, S. 154.

⁷⁸ NEUGEBAUER, FmR, S. 47

⁷⁹ SCHREIBER, S. 18; BAUSCH, S. 16; LERG, S. 138, 227 ff.

⁸⁰ POHLE, S. 80.

⁸¹ Vgl. FRIEDRICH DENCKER in Archiv 1928, S. 508 ff. („Die rechtliche Struktur des britischen Rundfunks“) und ERNST WOLFGANG FUHR, „Die Kontrolle des Rundfunks in der Schweiz, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Nordamerika“, Diss. jur. Mainz, 1952, S. 50 ff.

⁸² FUHR, a. a. O., S. 66 ff.; POHLE, S. 146 ff. Eine gute Charakterisierung des Verhältnisses von Rundfunk und Staat, wie es sich in den verschiedenen Rundfunksystemen abzeichnete,

geben LEOPOLD RAUSCHER, Archiv 1929, S. 409 ff. („Rechtsvergleichende Darstellung der Funkgesetze“) und GERT REIDEMEISTER, „Die Organisationsformen des Rundfunks in den einzelnen Rundfunksystemen“, wirtschaftswiss. Diss., München 1950.

b) Rechtslage

¹ Zum folgenden vgl. insbes. NEUGEBAUER, FmR, S. 42 ff.; *ders.*, Archiv 1930, S. 155 ff. (156) und Archiv 1931, S. 195 ff. Ferner ZIEGLER, S. 10 ff.; SCHÖRKEN, S. 63 und WILKENS, S. 52 ff.

² NEUGEBAUER, a. a. O.; HOECHSTETTER, S. 15; DENCKER, in: HdwbRW, Bd. VII, S. 547; FREUND, S. 21. So auch die Amtl. Begründung zum FAG, RTags-Drucks. Nr. III/3682, S. 5 = Archiv 1928, S. 51.

³ Schon seit Jahrhunderten gehörte das Post- und Nachrichtenwesen zum Kaiserlichen Regal („Taxis'sche Postmeisterei“). – Zur Entstehungsgeschichte des Telegraphenregals siehe POHLE, S. 20 und insbes. LERG, S. 287 ff.

⁴ Wortlaut: „Das Recht, Telegraphenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben, steht ausschließlich dem Reiche zu. Unter Telegraphenanlagen sind die Fernsprechanlagen mit begriffen.“

⁵ RGBL., S. 467.

⁶ RGBL., S. 64.

⁷ RTags-Drucks. 1890/92, Anl. Nr. 308.

⁸ RGST 19, 55/58 (Urteil vom 20. 2. 1889).

⁹ Im Jahre 1888 erzeugte Heinrich Hertz erstmals elektromagnetische Wellen durch Funkenladungen und bewies, daß sich diese Stromladungen ebenso wie Lichtwellen verhalten, d. h. mit 300 000 km/h Geschwindigkeit verbreiten.

¹⁰ Bei beiden Nachrichtenverkehrsmitteln werden Meldungen durch zwei Elektrogeräte übermittelt, von denen das eine die ihm aufgegebenen Zeichen (Signale) in Energie (in hochfrequente elektrische Schwingungen) umsetzt und aussendet, während das andere Gerät die ausgesendeten Stromimpulse auffängt und in wahrnehmbare Zeichen zurückverwandelt. Unterschiedlich ist nur, daß die elektrischen Wellen bei der Telegraphie über Leitungen, beim Funk dagegen grundsätzlich durch den Äther ausgestrahlt werden. Die Telegraphie ist also an feste, metallische Drähte (Kabel) gebunden, während demgegenüber für den Funk wesentlich ist die drahtlose Ausstrahlung elektromagnetischer Wellen, welche sich normalerweise – d. h. sofern sie nicht durch „Ausrichtung“ darin gehindert werden – nach allen Seiten gleichmäßig bzw. „rundherum“ ausbreiten. (Über die begriffliche Prägung des Wortes Rundfunk durch diese Eigenschaft des Funks als „Rundherum-Ausstrahlung“ – siehe unten Kap. C 1 a, aa).

¹¹ Die enge technische Zugehörigkeit des Funks zum System der Telegraphie ist deutlich zum Ausdruck gekommen in den damals gebräuchlichen Bezeichnungen für ihn als „drahtlose Telegraphie“ und als „Funktelegraphie“.

¹² RGST, a. a. O.

¹³ WILKENS, S. 53.

¹⁴ Siehe insbes. die Stellungnahme von Generalpostmeister STEPHAN in der 1. Kommission zur Beratung des TG, RTags-Drucks. 1890/92, Nr. 460, S. 2702 (auszugsweise abgedr. bei NEUGEBAUER, a. a. O., S. 43 und bei BAUSCH, S. 7): Das „öffentliche Wohl erfordert, daß das Reich . . . den Schnellnachrichtenverkehr in der Hand behält, und zwar nicht nur den mit elektrischer Kraft, sondern auch den etwa durch neu zutage tretende Naturkräfte zu vermittelnden.“

¹⁵ RTags-Prot. vom 23. 2. 1892, S. 4319 D und 4323 B.

¹⁶ „Gesetz betreffend die Abänderung des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches“ vom 7. 3. 1908, RGBL., S. 79.

¹⁷ RTags-Drucks. 1907/08, Nr. 560, S. 5/6 (teilw. abgedr. bei NEUGEBAUER, a. a. O., S. 44):

„Unter Telegraphenanlagen fallen auch die Funktelegraphenanlagen. Aus der Entstehungsgeschichte des TG erhellt klar, daß das Telegraphenregal nach dem Willen des Gesetzgebers jede Nachrichtenbeförderung umfaßt, die dadurch bewirkt wird, daß der an einem Ort zum sinnlichen Ausdruck gebrachte Gedanke an einem anderen Orte sinnlich wahrnehmbar wieder erzeugt wird. Diese Voraussetzung trifft für die Funktelegraphie zu . . .“

¹⁸ RTags-Prot. 1907/08, Sitzung vom 21. 1. 1908, S. 2591/92, Äußerung des Abg. JUNCK (teilw. abgedr. bei NEUGEBAUER, a. a. O., S. 45).

¹⁹ Wortlaut: „Elektrische Telegraphenanlagen, welche ohne metallische Verbindungsleitungen Nachrichten vermitteln, dürfen nur mit Genehmigung des Reiches errichtet und betrieben werden.“

²⁰ NEUGEBAUER, a. a. O., S. 45; OPET, S. 467. Ferner Amtl. Begründung zum FAG, ebda.

^{20a} So allerdings STAEDLER, Archiv 1930, S. 213. Vgl. auch ZIEGLER, S. 12 Anm. 3.

²¹ RGBL. 1919, S. 1383.

²² Wortlaut: „Das Reich hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über: das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens.“

²³ Wortlaut: „Das Post- und Telegraphenwesen samt dem Fernsprechwesen ist ausschließlich Sache des Reiches.“

²⁴ OLG Dresden, Archiv 1931, S. 497; siehe auch ZIEGLER, S. 15/16 und KRAUSE, S. 74.

²⁵ Drucks. Nationalversammlung von 1919, Aktenstück 391, S. 339.

²⁶ U. a. NEUGEBAUER, a. a. O., S. 45 und insbes. in Archiv 1931, S. 197 ff.; HOECHSTETTER, S. 15; OPET, S. 467. – Vereinzelt wurde dies allerdings (später) bestritten, siehe Kap. B 1 a, aa.

²⁷ NEUGEBAUER, FmR, S. 71 zum Begriff der (Rund-)Funktanlage.

²⁸ LEILING, S. 14, hält (rückblickend) diese damals völlig herrschende Rechtsauffassung für irrig. Sein Argument: Da es beim Erlaß des TG und beim Inkrafttreten der WRV den Rundfunk noch nicht gegeben habe, hätte sich weder die Kompetenzregelung der WRV noch der § 1 TG auf den neuartigen Funkdienst erstrecken können. Dem ist jedoch zu Recht entgegen gehalten worden (vgl. SCHEUNER, S. 340), daß nach einem damals wie heute allgemein anerkannten Grundsatz die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten ebenso wie gesetzliche Regelungen nicht ausschließlich nur für den Sachverhalt gelten, der im Zeitpunkt der Verfassungs- bzw. Gesetzgebung bestanden hat, sondern daß sie sich vielmehr den neuen technischen Entwicklungen innerhalb dieser Materie anpassen, sich auf sie ausweiten können. So deckt z. B. – den Grundsatz auf die Gegenwart angewandt – der Begriff „Fernmeldewesen“ in Art. 73 Ziff. 7 GG seinem Gegenstand nach auch eine Funkübertragung mittels Satelliten, obgleich der Satellitenfunk neuesten Ursprungs ist, d. h. beim Erlaß des GG noch nicht in den Gesichtskreis des Verfassungsgebers gerückt war.

²⁹ Das wurde aus § 1 Abs. 2 TG – später aus § 1 Abs. 2 FAG – i. V. m. Art. 88 Abs. 1, 56 WRV geschlossen, vgl. NEUGEBAUER, a. a. O., S. 54, Anm. 8, und S. 96.

³⁰ Die Frage ist insbesondere interessant im Hinblick auf den Fernsehstreit, lautete hier doch die These des Bundes, die Kompetenz für das „Fernmeldewesen“ (Art. 73 Ziff. 7 GG) beinhalte entstehungsgeschichtlich auch die Kompetenz für das Rundfunkwesen, weil in Weimar dem Reich die umfassende Rundfunkzuständigkeit zugewachsen sei – zwar nicht durch Gesetz, doch infolge der Verwaltungspraxis von DRP und RMI. So v. a. SCHEUNER, S. 341, und PETERS, S. 8. – Der historische Kern dieser These ist im Fernsehurteil zu Recht widerlegt worden (BVerfGE 12, S. 226 ff.). Dabei ist jedoch nicht auf die hier in Rede stehende Zeit der Rundfunkgründung eingegangen worden, die bereits gegen eine diesbezügliche „gewohnheitsrechtliche Ergänzung der Verfassung“ (SCHEUNER, ebda.) spricht. Siehe auch Kap. C 2.

³¹ Dennoch sind von vielen Hörern und Funkinteressenten auch hiergegen Einwände erhoben worden. So berichtet NEUGEBAUER, Funkrecht II, S. 7, daß häufig geltend gemacht wurde, wenn sich das Reich hier auf das Funkhoheitsrecht berufe, so „beschlagnahme“ es in unzulässiger Weise den „freien Luftraum“, der eigentlich „Gemeingut aller“ sei. – Vgl. auch HAENSEL, S. 12.

³² Vgl. LERG, S. 127 ff., 154 ff., der überdies ausführlich die Beratungen und Verhandlungen darstellt, die im RPM zu der Frage „Freigabe des Funkempfangs“ geführt worden sind.

³³ Siehe FN 19.

³⁴ OLG München, APT 1923, S. 183 ff.; OLG Braunschweig, APT 1923, S. 424 ff.; LG Potsdam, APT 1924, S. 40 ff. – Die Begründung der Rspr. beruhte vornehmlich darauf, daß nicht nur Funksendegeräte, sondern in geringem Umfang auch die Funkempfangsapparate elektromagnetische Wellen ausstrahlen – gleichsam ungewollt, d. h. als Nebeneffekt. Daraus folgerte man, jede Funkempfangsanlage betätige sich zugleich als Sender und „vermittele“ insofern auch Nachrichten i. S. von § 3 Abs. 2 TG.

³⁵ Vgl. die Niederschrift der 21. Sitzung der Reichsfunkkommission vom 9. 6. 1922 – bei LERG, S. 158.

³⁶ In Betracht kommen konnte dafür nämlich in gewisser Hinsicht auch das RMI, das am 19. 1. 1922 einen „Erlass betreffend Überwachung privater Funkanlagen“ (RMBl., S. 188 ff.) herausgegeben hatte.

^{36a} Das war insofern von Belang, als hier der allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsatz, wonach die Gebührenpflicht der Genehmigungspflicht folgt, nicht durchzugreifen vermocht hat. Denn die Rundfunkgebühr sollte ja nicht nur einmal anfallen (als Entgelt für die Erteilung der Genehmigung), sondern laufend entrichtet werden (als Entgelt für den ständigen Empfang der Rundfunksendungen).

³⁷ BREDOW, Ätherwellen II, S. 171; LERG, S. 159.

³⁸ U. a. JELLINEK, S. 88 m. w. N.

³⁹ Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung galt bereits nach damaliger Anschauung auch für Abgaben und Gebühren (vgl. JELLINEK, a. a. O., S. 388).

⁴⁰ Wie oben erwähnt, mußte jeder Hersteller von Rundfunkempfangsgeräten und ebenso jeder Händler, der Radioapparate verkaufte, eine besondere Genehmigung der RTV beantragen, die gegen relativ hohe Gebührenzahlung erteilt wurde. Für diese Genehmigungspflichten gab das Telegraphengesetz keinerlei rechtliche Handhabe. Entsprechende gesetzliche Grundlagen sind auch später nicht geschaffen worden, das Verfahren wurde Mitte 1924 lediglich genauso formlos wieder eingestellt, wie es begründet worden war. Daneben hat die Post in gleicher Weise in den ersten Monaten des Rundfunks eine sog. Banderolensteuer erhoben, wofür erst recht keine steuergesetzliche Handhabe bestand. Die Banderolensteuer wurde derart erhoben, daß nur solche Radiogeräte zum Empfang zugelassen waren, die mit einem (kostenpflichtigen) Stempel der RTV versehen waren (siehe unten). – Bredow hat stets zugegeben, daß auch nach seinem Dafürhalten all diese Maßnahmen rechtswidrig gewesen seien (siehe POHLE, S. 45). Er hielt sie jedoch für gerechtfertigt, weil es nur damit der Post möglich gewesen sei, den weiteren Ausbau des Rundfunks zu finanzieren.

^{40a} Vgl. BREDOW, Ätherwellen II, S. 171; POHLE, S. 45; LERG, S. 159.

^{40b} Ebda. und siehe FN 50.

⁴¹ Schreiben des RPM ans RMI vom 20. 12. 1922 (siehe FN 47 in Kap. A 1 a). Vgl. BAUSCH, S. 40 und ferner LERG, S. 156 sowie SCHÜTTE, S. 19.

⁴² NEUGEBAUER, a. a. O., S. 46/47 hat das Funkhoheitsrecht bezeichnenderweise derart definiert: ein der Reichspost eingeräumtes Ausschließlichkeitsrecht, die Ausstrahlung elektrischer Ätherwellen selber vornehmen zu dürfen.

⁴³ Daß schon durch diesen Tatbestand die Brüchigkeit der vom Reich vertretenen Rechtsauffassung offenkundig geworden ist, dazu siehe unten Kap. B 1 b, bb.

⁴⁴ Dieselbe Ausgangsposition für ein Rundfunkkompetenzproblem fand sich dann im Grundgesetz wieder, wo der Rundfunk ebenfalls nicht in den Art. 72 ff. GG aufgeführt ist. Daher der Fernsehstreit darüber, ob der Rundfunk zum Fernmeldewesen (Art. 73 Ziff. 7) gehöre oder nicht.

⁴⁵ Siehe Kap. A 3 a, bb, ccc.

⁴⁶ Vgl. auch KRAUSE, S. 78, Anm. 42.

^{46a} Siehe FN 41 oben.

⁴⁷ Bemerkenswert ist, daß auch die von Bayern vorgebrachten Bedenken gegen das Vorgehen des Reichs – s. o. FN 66 in Kap. A 1 a – keineswegs rechtlicher Natur waren. Nur am Rande wurde ins Feld geführt, daß mit der Rundfunkerrichtung durch das Reich die Kompetenz der Länder („Polizeigewalt“) berührt werde. Hauptargument gegen die Einführung des Rundfunks war statt dessen, sie sei zum derzeitigen Zeitpunkt (Inflation) unpassend, weil „unsozial: denn „die Errichtung von Rundfunkempfangsapparaten bei Privaten“ könnten sich „nur die reichen Leute leisten“. – Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 13. 2. 1923. Siehe hierzu auch HARTMANN, in: APB 1961, S. 49 ff.

⁴⁸ Das oben genannte Schreiben des RPM an das RMI vom 20. 12. 1922 (siehe FN 41), in dem die hier in Rede stehenden rechtlichen Zweifel gegenüber dem alleinigen Vorgehen des Reichs enthalten sind, ist im Original an das Bayerische Staatsministerium des Innern gerichtet. Von dort waren skeptische Äußerungen laut geworden gegen einen in Berlin kursierenden Plan, wonach das Reich (alleine) den Unterhaltungsrundfunk errichten wolle. Dieser Vorgang läßt vermuten, daß auch andere Länder Kenntnis von den rechtlichen Bedenken gegen die von der Reichspost in Anspruch genommene Organisationsgewalt für den Programmbetrieb Rundfunk hatten.

⁴⁹ Vgl. Kap. A 1 a, dd.

⁵⁰ Ätherwellen II, S. 172 und 212 ff. und insbes. die folgenden beiden Äußerungen Bredows, die bei POHLE und REICHERT wiedergegeben werden: „Bei der Einrichtung des Rundfunks habe ich eigentlich niemand um Erlaubnis gefragt, sondern auf meine persönliche Verantwortung hin das getan, was ich damals für richtig hielt. Es ist mir an hervorragender Stelle bestätigt worden, daß ich bei der Einrichtung des Rundfunks meine Befugnisse in der unangenehmsten Weise überschritten habe.“ (POHLE, S. 55, Anm. 64) – „Ich glaube, daß in der Geschichte der deutschen Post der Fall einzig dasteht, daß man gleichzeitig in die Gewerbefreiheit, in die Steuerrechte und in das Staatsrecht so eingreift, wie ich das getan habe. Hätte ich es aber nicht getan, dann hätten wir den deutschen Rundfunk nicht rechtzeitig bekommen, aus dem nachher die deutsche Reichspost Hunderte von Millionen Einnahmen bezogen hat.“ (REICHERT, S. 358).

⁵¹ Der andere Gesichtspunkt, der in der historischen Literatur (BAUSCH, S. 184 ff. und LERG, S. 302 ff.) eingehende Behandlung findet, ist der, daß die Entscheidung über die Einführung eines so gewichtigen und auch als staatspolitisch bedeutungsvoll erkannten Unternehmens nicht allein von der Verwaltung getroffen werden durfte, sondern vielmehr dem Parlament hätte übergeben und überlassen werden müssen.

⁵² BREDOW, Vier Jahre, S. 25; Ätherwellen II, S. 172 ff., BAUSCH, S. 40.

⁵³ KRAUSE, S. 78.

⁵⁴ BREDOW, ebda.

⁵⁵ Ätherwellen II, S. 172.

⁵⁶ BREDOW, ebda.

⁵⁷ Ansätze für solche Beurteilung, wie sie hier erfolgt, finden sich bei LERG, S. 303 ff., während POHLE und BAUSCH ebenso wie die gesamten bisherigen rechtsgeschichtlichen Untersuchungen (z. B. von ZIEGLER, SCHÖRKEN, HAENSEL) davon ausgehen, daß die Rundfunkerrichtung rechtlich unbedenklich war.

⁵⁸ Vgl. die rückblickende Betrachtung von LELLING, S. 29: „... weder die Verfassung noch die Gesetze, aus denen die Deutsche Reichspost ihre Befugnisse im Weimarer Staat ableitete, (gewährten) eine Zuständigkeit für das gesamte Gebiet des Rundfunks (...). Man wird nicht ernsthaft behaupten können, das Reich hätte die Befugnis gehabt, auf der Basis der technischen Gesetze die Organisation des Rundfunks zu regeln und Bestimmungen über Zensur, Inhalt des Programms und Staatsaufsicht ... zu treffen. Ob mit oder ohne Zustimmung der Länder war die Inanspruchnahme dieser Zuständigkeiten durch das Reich verfassungswidrig. Es wären, soweit eine Verfassungslücke entstand, verfassungsergänzende, im übrigen verfassungsändernde Gesetze notwendig gewesen.“

⁵⁰ Nach JELLINEK, a. a. O., leitet sich der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aus dem Rechtsstaatsgedanken ab und ist somit Teil des Rechtsstaatsprinzips.

⁶⁰ Vgl. HAENSEL, S. 22 und hier Kap. B 2 a, cc.

⁶¹ Siehe LERG, S. 139.

2. Das Rundfunkempfangswesen

¹ Zum folgenden insbes. HAENSEL, S. 12 ff. und LERG, S. 159 ff.

^{1a} Bredow-Außerung vor der Reichsfunkkommission (LERG, S. 158).

² PNBl., S. 885 ff.

³ Die DRP war (unselbständige) öffentlich-rechtliche Anstalt und regelte deshalb die Rechtsbeziehungen zu ihren Benutzern durch Anstaltsnutzungsverordnungen. Siehe Kap. B 2 a, aa, bbb. Ausführlich auch SCHÖRKEN, S. 91 ff. (96).

^{3a} Vgl. STAEDLER, EE 1923/24, S. 78: „Instruktionsverfügung“.

⁴ Hier beanspruchte die Verfügung echten Regelungscharakter. Wie oben schon erwähnt – siehe FN 40 in Kap. A 1 b –, hat für die Begründung dieser beiden Genehmigungspflichten jede Rechtsgrundlage gefehlt.

⁵ Anl. 1 zur Verfügung Nr. 815, PNBl. 1923, S. 888.

⁶ Die Gebühr betrug „25 Mark Grundwert, vervielfacht mit der am Tage der Zahlung gültigen Verhältniszahl für die Berechnung der Telegraphengebühr für den Verkehr mit dem Ausland“. – Es herrschte Inflation! So hatte der (angeblich) erste Inhaber einer Rundfunkgenehmigung dafür am 31. 10. 1923 dreihundertfünfzig Milliarden Mark zu bezahlen. (Nach „Hörfunk und Fernsehen“, München 1963, Heft 5, S. 4).

⁷ Typisch dafür STAEDLER, a. a. O.

⁸ Vgl. Kap. A 1 b, bb, aaa.

⁹ Rede vom 15. 10. 1923, z. T. abgedr. bei BREDOW, Vgl. Betrachtungen, S. 11/12.

¹⁰ Zum folgenden Geschehen siehe POHLE, S. 25 ff. und insbes. LERG, S. 166 ff.

¹¹ Vfg. Nr. 975 vom 30. 11. 1923, PNBl. S. 1057: Danach mußten für das Betreiben mehrerer Radiogeräte jeweils gesonderte Genehmigungen eingeholt werden, gleichgültig, ob die Geräte in einem oder in mehreren Haushalten aufgestellt waren. Außerdem mußten gewerbliche Unternehmen eine eigene Genehmigung beantragen, die höhere Gebühren vorsah.

¹² NEUGEBAUER, Funkrecht II, S. 7.

¹³ LERG, S. 181.

^{13a} Die Frage, ob es zulässig war, in einem solchen Fall auf Art. 48 WRV zurückzugreifen, ist, wie schon erwähnt, der Gegenstand mehrerer Prozesse gewesen und dabei jedoch von der Rspr. bejaht worden; vgl. FN 18. Nichtsdestotrotz ist gerade der Erlaß der Funk-VO im verfassungsrechtlichen Schrifttum später als einer jener typischen Fälle genannt worden, in welchen Art. 48 WRV mißbräuchlich, d. h. verfassungswidrig zur Anwendung gelangt sei. So z. B. von Friedrich GIESE, „Verfassung des Deutschen Reiches“, Komm., 7. Aufl. (1926), Berlin, Anm. 4 zu Art. 48 (S. 165).

¹⁴ RGBl. I, S. 273 ff. = PABl. S. 251/252.

¹⁵ Vgl. hierzu die von Ministerialrat NEUGEBAUER (RPM) in der Reichsfunkkommission vorgetragene rechtlichen Gründe (bei LERG, S. 165). Sowie ferner die offizielle Begründung von RPM, Reichsinnenministerium und Reichsjustizministerium gegenüber dem Reichskanzler (ebenfalls bei LERG, ebda.).

¹⁶ Vfg. Nr. 273 vom 14. 5. 1924, PABl., S. 249 ff.

¹⁷ Vfg. Nr. 3 vom 1. 1. 1924, PABl., S. 3.

¹⁸ Vgl. RGSt., JW 1927, S. 793. Siehe auch OPEL, S. 468 ff. und SCHÖRKEN, S. 58 ff.

¹⁹ BayObLG, JW 1926, S. 2544 = APT 1926, S. 225. Ferner LG Hannover, APT 1926, S. 225 und LG Leipzig, APT 1926, S. 226.

²⁰ LERG, S. 166.

²¹ LERG, S. 166.

²² Nach LERG, S. 168.

²³ Mit der „VO des Reichspräsidenten zur Änderung der VO zum Schutze des Funkverkehrs vom 8. März 1924“ vom 24. 7. 1924, RGBl. I, S. 670.

²⁴ Vfg. Nr. 804/23. 12. 1924, PABl., S. 706; Nr. 180/28. 3. 1925, PABl., S. 183; Nr. 325/3. 6. 1925, PABl., S. 294; Nr. 390/3. 7. 1925, PABl., S. 343.

²⁵ Vgl. die Tabellen der Teilnehmerzahlen bei VOLLMANN, S. 67 und LERG, S. 197; zur Bühnereentwicklung siehe SCHÜTTE, S. 87.

²⁶ Vfg. Nr. 490 in PABl., S. 443 ff. = RMBl. I, S. 1001 ff.

²⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungsbestimmungen der „Bekanntmachung“, PABl. 1925, S. 445 ff.

²⁸ In Weimar sind noch folgende Novellierungen der „Bedingungen“ erfolgt: Vfg. Nr. 34/11. 4. 1930, PABl., S. 161 = Archiv 1930, S. 217 ff. und Vfg. Nr. 193/27. 11. 1931, PABl., S. 82 ff. (abgedr. auch in APT 1949, S. 33 ff.)

^{28a} Vgl. NEUGEBAUER, FmR, S. 47 ff.; ferner ZIEGLER, S. 14.

²⁹ RGBl. I, S. 8 ff.

³⁰ „Gesetz zur Änderung des Telegraphengesetzes“ vom 3. 12. 1927, RGBl. I, S. 331 ff. sowie „VO des Reichspräsidenten zur Aufhebung der FunkVO“ vom 28. 12. 1927, RGBl. I, S. 513.

³¹ RTags-Drucks. Nr. III/3682 = Archiv 1928, S. 44 ff.

³² FmR, S. 70.

³³ NEUGEBAUER, ebda.

3. Das Rundfunkprogrammwesen

¹ Als Beispiel für einen solchen Gründungsvorgang vgl. die bei SCHREIBER, Anlage I, abgedr. Gründungsurkunde der „Deutschen Stunde in Bayern“.

² Kurz erwähnt sei hier, daß für die Sendegesellschaft der „Westdeutschen Funkstunde“ lange Zeit Besonderes galt: Da sich die alliierten Besatzungsmächte im Rheinland gegen eine Zulassung des Rundfunks in den deutschen Westgebieten gesperrt haben, hat die für Köln vorgesehene Rundfunkgesellschaft zunächst in Münster errichtet werden müssen. Erst Anfang 1926 erteilte der Interalliierte Oberbefehlshaber für das Rheinland die Genehmigung zum Bau von Rundfunksendern. Die Westdeutsche Funkstunde – die allerdings in „ihr“ Sendegebiet schon vorher Programme ausgesendet hat – verlegte noch im selben Jahr ihren Amtssitz nach Köln. – Näheres hierzu bei Heinrich GIESS in: APT 1935, S. 125 ff. („Die Einführung des Rundfunks in den ehemaligen besetzten Gebieten des Rheinlandes“).

^{2a} Nur am Rande sei bemerkt, daß man damals z. T. auch davon ausgegangen ist, die Rundfunkgesellschaften bedürften außerdem noch einer polizei- bzw. sicherheitsrechtlichen Genehmigung. Eine derartige Genehmigung hat z. B. die Deutsche Stunde in Bayern einholen müssen, und zwar gemäß Art. 32 Bayer. Polizeistrafbuch („Erlaubnis zur Veranstaltung öffentlicher Lustbarkeiten“). – So ein Aktenvermerk vom 7. 2. 1925 in einem Papier des Staatsmin. d. A., Az 3406, BHA München.

^{2b} Kap. B 1 b, cc.

³ Als Beispiel für einen solchen Vertrag vgl. den bei SCHREIBER, Anlage II, abgedr. Vertrag zwischen dem RPM, Abteilung München, und der Deutschen Stunde in Bayern vom 21. 11. 1923.

⁴ STOHL, S. 107; POHLE, S. 38; BAUSCH, S. 32; LERG, S. 232.

⁵ Vgl. SCHREIBER, a. a. O.; LERG, S. 152 ff.

⁶ Die folgende Darstellung stützt sich v. a. auf STOHL, S. 99 ff.; BREDOW, Atherwellen II, S. 187 ff.; LERG, S. 231 ff.; SCHÜTTE, S. 24 ff. – Zur Charakterisierung von Bredow und Haentzschel siehe BAUSCH, S. 21, 186 ff. und LERG, S. 146 ff., 302 ff.

⁷ Vgl. KRAUSE, S. 33.

⁸ BREDOW, a. a. O., S. 188.

⁹ Ein Indiz dafür sind die sprunghaft steigenden Rundfunkteilnehmerzahlen, vgl. die Teilnehmertabellen bei VOLLMANN, S. 67, SCHREIBER, S. 66 und 80 und SCHÜTTE, S. 87. In ihnen spiegelt sich dabei überdies nur z. T. das wachsende Interesse wider, welches in kürzester Zeit dem Rundfunk entgegengebracht worden ist, denn große Teile der Bevölkerung haben ja, wie erwähnt, lange Zeit „schwarz“ gehört.

¹⁰ Dr. jur. Emil Kurt HAENTZSCHEL (1889-1941) war seit 1922 Ministerialrat im RMI (als Referent in der Abteilung Verfassung, Verwaltung, Beamtentum) und von 1929 bis 1933 Ministerialdirigent (als Leiter der Abteilung Politik). Bis zu seinem Rückzug aus dem mit Bredow geführten Kampf um den Rundfunk war er daneben Geschäftsführer der DRADAG. Er wirkte außerdem lange Jahre an der Universität Berlin als Lehrbeauftragter für Internationales Presserecht. Haentzschel war einer der führenden Presserechtler seiner Zeit.

¹¹ In: „Die Sendung“, 1924, H. 1, S. 36 ff. (38), abgedr. auch bei ROEGELE/GLOTZ, S. 140.

¹² Wie treffend gerade diese Erkenntnis war, zeigt die fast wortwörtliche Wiederholung von Haentzschels Formulierung in vielen Schriften der Gegenwart. Vgl. u. a. *BVerfGE* 12, 244 („ein Publikationsmittel und Nachrichtenträger ersten Ranges... der im politischen Raum wirkt“) und *MICHEL-Bericht*, S. 134 („potentielles Machtmittel ersten Ranges“).

¹³ Vgl. dazu insbes. BAUSCH, S. 186.

¹⁴ Ernst HEILMANN (1881-1940), dessen Name hier nur gestreift werden kann, war der Spiritus rector bei Haentzschels Plänen. Heilmann war seit 1919 preußischer Landtags- und Reichstagsabgeordneter für die SPD, in der er als führender Experte für Pressefragen fungierte.

¹⁵ Die gesamte Literatur sieht - im Anschluß an BREDOW (v. a. in: *Atherwellen* II, S. 241 ff.) - Haentzschel ausschließlich als politischen Akteur und dabei als „linken Verschwörer“. Das Handeln Haentzschels ebenso wie seine Rundfunkkonzeption wird deshalb fast durchgängig äußerst negativ beurteilt. Hier wird m. E. verkannt, daß in Weimar die Bejahung der Verfassung und vor allem die Bejahung ihrer rechtlichen Verbindlichkeit zwangsläufig (!) eine politische Stellungnahme bedeuten mußte, weil die Weimarer Verfassung ein politisches Streitobjekt war. Von daher muß im übrigen auch gesehen werden, daß die Bejahung der Verfassung und ihres Gedankenguts beinahe ebenso zwangsläufig in einer als „links“ apostrophierten Haltung verankert war, denn politische Mitte und „Rechte“ sind der WRV gerade reserviert bzw. sogar entschieden ablehnend gegenüber gestanden.

¹⁶ U. a. in: *Atherwellen* II, ebda. So auch STÖHL, S. 101; POHLE, S. 38 Anm. 38. Demgegenüber weisen BAUSCH, a. a. O., und LERG, a. a. O., darauf hin, daß auch Bredows Handeln zutiefst politischer Natur war. - Vgl. in diesem Zusammenhang Carl SCHMITT, *Der Begriff des Politischen*, München 1932, S. 8: „In Wahrheit ist es... eine typische und besonders intensive Art und Weise Politik zu treiben, daß man den Gegner als politisch, sich selbst aber als unpolitisch (d. h. ... gerecht, objektiv, unparteiisch usw.) hinstellt.“

¹⁷ BAUSCH, S. 27; LERG, S. 304.

¹⁸ Vgl. BAUSCH, S. 22 und LERG, S. 146, 151. Danach galt Haentzschel als „Linksdemokrat“ (SPD). Bredow stand den Nationalliberalen nahe, er war Mitglied der Deutschen Volkspartei. Zweigert sowie die RMI-Minister Jarres (Ende 1923-1925) und Schiele (1925) und auch die RPM-Minister Höfle (Ende 1923-1925) galten als „Nationalkonservative“.

¹⁹ LERG, S. 303 ff. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die politologische Untersuchung von Kurt SONTHEIMER: *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*, 2. Aufl. München, 1968. Darin sind u. a. mehrere Äußerungen (S. 65, 184, 187, 194) des Reichsinnenministers Schiele und des RMI-Staatssekretärs Zweigert wiedergegeben, welche unverhüllt zum Ausdruck bringen, daß beide die Weimarer Verfassung abgelehnt haben. Von Schiele findet sich außerdem der Satz, daß der Staat als „Organisator der Macht“ unpolitisch sein und bleiben müsse. Das läßt einen Standpunkt erkennen, der stark mit Bredows

Zurückhaltung gegenüber der Republik sowie mit seiner Abneigung gegenüber Haentzschels Ideen korrespondierte, und erklärt somit schon von hierher, daß sich Bredow und die oberste Führung des RMI auf Kosten Haentzschels schließlich miteinander verständigen konnten.

²⁰ Siehe BREDOW, *Atherwellen* II, S. 259, 298 ff.

²¹ Bredow-Zitat nach LERG, S. 145. Vgl. ferner die Bredow-Äußerung bei POHLE, S. 61, Anm. 76: „... die Hereinbringung von Parteipolitik in den Rundfunk... (muß) mit seiner Auflösung enden“.

²² Vgl. BREDOW, *Atherwellen* II, a. a. O.

²³ Vgl. BAUSCH, S. 21; LERG, S. 303 ff.

²⁴ Bredow bei POHLE, S. 40, Anm. 41: Zwar solle die Reichs-Rundfunk-Gesellschaft formell nur als technisch-wirtschaftliche Zentralstelle wirken und nicht in die Einzelheiten der Programmgestaltung eingreifen, aber durch den von ihr ausgehenden Einfluß könne sie eine einheitliche Haltung der Rundfunkgesellschaften herbeiführen und die Erfüllung der „vaterländischen Aufgaben“ des Rundfunks fördern.

²⁵ Erich ZWEIFERT (1879-1947) war Staatssekretär im RMI von 1923 bis 1933.

²⁶ Näheres dazu vgl. LERG, S. 228 ff., 263 ff.

²⁷ Mit Ausnahme der „Deutschen Stunde in Bayern“, die der RRG erst 1932 beitrug.

²⁸ Der Gedanke ist nicht ganz von der Hand zu weisen, daß ein solcher Rundfunk, dessen Programmgestaltung der Zensur unterlag, dessen politische Berichterstattung nur die Meinungen der regierenden Parteien wiedergab und dessen politische Neutralität eine eigene Meinungslosigkeit bedeutete, jene Gefahren, die die Weimarer Demokratie stets bedroht haben, wenn vielleicht nicht verstärkt, so doch jedenfalls keineswegs aufgehoben hat. - Einen solchen Gedanken deutet BAUSCH, S. 187 ff., an.

bb) Der Reich/Länder-Konflikt

¹ Darstellung v. a. nach BAUSCH, S. 40 ff. und LERG, S. 252 ff. Ferner POHLE, S. 40 ff. und SCHÜTTE, S. 96.

² Sitzung vom 24./25. 3. 1925; BAUSCH, S. 41 und LERG, S. 253.

³ Der Vertragsentwurf ist abgedr. bei LERG, S. 246 ff.

⁴ Vgl. FREIBERG, S. 44, wenn er die Rundfunkordnung von 1926 derart beschreibt: Mit der Gründung der RRG sei die durch die Dezentralisierung „bedrohlich nahegerückte Gefahr in Länderrundfunke“ wieder beseitigt worden.

⁵ Am Rande sei bemerkt, daß sich an der Rolle Preußens in dieser Auseinandersetzung ein wohl besonderer Zug solcher verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zeigt: Daß ein derartiger Konflikt zweier Verfassungsrechte erst dann vehement hervortritt, und seine scharfen rechtlichen Konturen gewinnt, wenn zwischen den Regierungen von Gesamtstaat und Gliedstaaten parteipolitische Gegensätze bestehen. Der Umstand nämlich, daß der Interessenkonflikt zwischen Reich und Ländern zu einem ernsthaften Verfassungskonflikt geführt hat, ist wesentlich darauf zurückzuführen, daß in Preußen eine SPD-Regierung bestand, während die SPD in der Reichsregierung nicht vertreten war. (Vgl. BAUSCH, S. 42/43.) - Es findet sich hier eine auffällige Parallele zum Fernsehstreit, der seine eigentliche rechtliche Ausprägung ebenfalls erst durch den parteipolitischen Gegensatz zwischen der CDU-Bundesregierung und den SPD-Landesregierungen erhalten hat.

⁶ Der genaue Katalog der jeweiligen Forderungen ist bei BAUSCH aufgeführt: S. 41 Anm. 4 (Württemberg), S. 44 (Preußen), S. 47 (Bayern).

⁷ Siehe das Schreiben des Preuß. Ministerpräsidenten ans RMI vom 25. 6. 1925, auszugsweise abgedr. bei BAUSCH, S. 199 ff. (200): „Alle Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß das im Rundfunkwesen liegende Beeinflussungsmittel sehr bald eine solche Bedeutung gewinnen wird, daß eine Regierung, die darauf keinen maßgebenden Einfluß hat, überhaupt den Boden unter den Füßen verloren hat.“ - Ähnlich das Schreiben des Bayer. Staatsmin. f.

U. u. K. an den Staatsmin. d. A. vom 16. 1. 1926 (Az. 1726, BHA München): „... gerade in unruhigen Zeiten kann es von größter Bedeutung sein, daß die Regierung diese Einrichtung in der Hand hat.“ – Vgl. ferner auch BREDOW, *Atherwellen* II, S. 262, 265.

⁸ Daran, daß nun allein das RMI auf seiten des Reiches die Verhandlungen mit den Ländern führte, zeigt sich, daß man dort – freilich ohne das je offen zuzugeben – den Rundfunkprogrammbetrieb gerade nicht (mehr) als nur technische, allein vom Fernmelderecht her zu begreifende Einrichtung angesehen hat. Kaum sichtbarer als in diesem Geschehen ist die Anfechtbarkeit der rechtlichen Argumentation des Reiches zum Ausdruck gekommen, wonach auch der publizistisch-kulturelle Rundfunkprogrammbetrieb vom (einer technischen Materie verpflichteten) Funkhoheitsrecht erfaßt sein sollte. – Vgl. dazu auch Kap. C 2 a.

⁹ So der Tagungspunkt in der (ersten) Reichsratsitzung vom 25. 5. 1925 (BAUSCH, S. 43). Auch die Länder haben diese Bezeichnung für ihre Verhandlungen mit dem Reich gewählt, was ein bezeichnendes Licht auf ihre (ledigliche eine Teilhabe erstrebende) Haltung wirft; z. B. lautete derart das „Betreff“ im Schreiben des Bayer. Staatsmin. f. U. u. K. vom 16. 1. 1926 an den Staatsmin. d. A. (Nr. 1362, BHA München).

¹⁰ So der Preuß. Ministerpräsident Braun (zit. bei BAUSCH, S. 44 Anm. 10). Nach BAUSCH, ebda., hat Preußen zwar gedroht, bei Nichterfüllung seiner Forderungen werde es den Betrieb der Berliner Funkstunde (früher Radiostunde) polizeilich schließen, und zwar aufgrund des Theater(!)-Gesetzes. Preußen ist sich dabei jedoch völlig darüber im klaren gewesen, daß es die Drohung im Ernstfall nicht wahr machen konnte.

¹¹ BAUSCH, S. 43; LERG, S. 254. – Es ist nicht ganz ersichtlich, was damit gemeint gewesen ist: ein eigenes Hoheitsrecht der Länder, aus dem sich deren Zuständigkeit für den Rundfunk ableiten sollte? – oder lediglich das Recht, die Programmüberwachung vorzunehmen, welches sich erst aus einer Zuständigkeit (welcher?) ableiten läßt? Vgl. auch LERG, ebda.

¹² Note des Bayer. Staatsmin. f. U. u. K. vom 25. 3. 1925 an den Staatsmin. d. A. (auszugsweise abgedr. bei BAUSCH, S. 197 ff. [197]).

¹³ Vgl. auch das Schreiben des Bayer. Staatsmin. f. U. u. K. an sämtliche Bayer. Ministerien v. 17. 2. 1925 (Rundschreiben Nr. 4112, BHA München): „Wenn auch die Zuständigkeit des Reiches auf dem Gebiet des Rundfunkwesens im Hinblick auf das Telegraphenregal nicht zu bestreiten ist...“, so ist diese Zuständigkeit doch nur hinsichtlich des *Baus* und *Betriebs* der Rundfunkanlagen gegeben, während den Ländern mit Rücksicht auf ihre kulturellen und polizeilichen Belange weitestgehender Einfluß eingeräumt werden muß.“ (Hervorhebungen im Original.)

¹⁴ Bayer. Note v. 25. 3. 1925 (FN 12). Ähnlich auch das Schreiben des Bayer. Staatsmin. d. A. Nr. 771 vom 17. 1. 1925 ans RPM, Abteilg. München (BHA München): Das Reich greife „in Gebiete ein, die, wie insbesondere auch die Kulturpflege, in den Aufgabenkreis der Länder fallen“.

¹⁵ So die Stellungnahme des Bayer. Vertreters im Reichsrat am 6. 11. 1925 (BAUSCH, S. 50).
¹⁶ Schreiben des Preuß. Ministerpräsidenten ans RPM vom 25. 6. 1925 (bei BAUSCH, S. 199). Ebenso in fast wortwörtlicher Wiederholung das Schreiben dess. ans RPM vom 10. 11. 1925 (BAUSCH, S. 46).

¹⁷ Gegenüber Bayern ist allerdings eine gewisse Einschränkung angebracht. Bei Durchsicht der bayerischen Dokumente (die bislang, soweit ersichtlich, noch nicht ausgewertet worden sind) tritt nämlich zutage, daß man in München in keinerlei tiefere rechtliche Analyse der Streitigkeit eingetreten ist und nur generell auf die Kulturhoheit pochte. – Diese Beobachtung belegt insbesondere das „Rechtsgutachten“, welches das Bayer. Justizministerium auf Anforderung des Staatsmin. d. A. erstellt hat (Schreiben Nr. 2941 vom 6. 2. 1925 an den Staatsmin. d. A., BHA München). Denn auch wenn man berücksichtigt, daß das Papier schon zu Beginn der Verhandlungen mit dem Reich angefertigt worden ist, so erscheint doch symptomatisch, daß sich in dieser – bezeichnenderweise nicht mehr als 1½ Seiten langen – Stellungnahme das verfassungsrechtliche Problem der kulturell-rechtlichen Rundfunkhoheit nicht einmal angesprochen findet. Enthalten darin sind vielmehr nur

Ausführungen zur historischen Ableitung der Funkhoheit, wie sie hier in Kap. A 1 b, aa dargestellt ist, weshalb denn auch das Schreiben mit der Feststellung schließt, „die Zuständigkeit des Reiches... ist nicht zu bestreiten“.

¹⁸ Die (begründete) Befürchtung nämlich, daß die zentralistischen Rundfunkbestrebungen des Reiches darauf zielten, einen Rundfunk zu errichten, mit dem die Reichsregierung „die Bevölkerung der einzelnen deutschen Länder politisch... zu beeinflussen“ vermochte. So das Schreiben des Preuß. Ministerpräsidenten vom 10. 11. 1925. Ähnlich dessen Schreiben vom 25. 6. 1925. (Beide FN 15.)

¹⁹ Eine derartige „gemeinschaftliche“ verwaltungsrechtliche Regelung von Gesamtstaat und Gliedstaaten, bei der die Gliedstaaten auf einen Teil ihres Hoheitsrechts verzichtet haben, wäre heute verfassungswidrig, nämlich ein Verstoß gegen das Prinzip der Eigenstaatlichkeit der Länder und gegen die Kompetenzverteilung der Verfassung. (Bezüglich Vollzug von Landesrecht durch Bundesbehörden vgl. ZEDLER, DVBl. 1960, S. 573 ff., BVerfGE, DÖV 1967, S. 563). – Soweit ersichtlich, hat man in der damaligen Rechtsliteratur ein solches Handeln grundsätzlich für zulässig angesehen.

²⁰ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Äußerung BREDOWS, Vgl. Betrachtungen, S. 82: die Rundfunkregelung von 1926 sei „nicht (der) Ausfluß eines Hoheitsrechts des Reiches“ gewesen.

²¹ Schreiben vom 25. 6. 1925 (bei BAUSCH, S. 199/200).

²² Vgl. Rudolf SMEND, „Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat“, in: Festschrift für Otto Mayer, Tübingen 1916, S. 247 ff.

²³ Sie drängt sich freilich im Hinblick auf die Feststellungen von BVerfGE 12, 254 ff. auf.

²⁴ Siehe die Schilderung des Geschehensablaufs bei BAUSCH, S. 42 ff.

²⁵ Vgl. das Schreiben des Preuß. Ministerpräsidenten vom 25. 6. 1925 (BAUSCH, S. 199 und 200).

²⁶ Ohne Datum (August 1925); Az. P 4827 (RK-Akten, R 43 I/1999/Bd. 1, BArchiv). – Vgl. ferner BAUSCH, S. 47 ff. und LERG, S. 254 ff.

²⁷ Erich SCHOLZ (1882–1954) war von 1924 bis 1932 zunächst als Oberregierungsrat, dann als Ministerialrat, der Rundfunkreferent des RMI, und zwar als Nachfolger von Haentzschel. Seit 1925 hielt er den Vorsitz im Aufsichtsrat der DRADAG inne und vom August bis November 1932 war er der Rundfunkkommissar des RMI.

²⁸ Denkschrift, S. 14 (zitiert bei BAUSCH, S. 48).

²⁹ Ähnlich ZIEGLER, S. 18. – Soweit ersichtlich, ist in der Rechtsliteratur dieser allgemeine Verfassungsgrundsatz aber erst wenig später herausgearbeitet worden: Richard GRAU, „Vom Vorrang der Bundeskompetenz im Bundesstaat“, in: Festschrift für Heinitz, Berlin 1926, S. 364 ff.

³⁰ Reichsratsitzung vom 6. 11. 1925 (bei BAUSCH, S. 49).

³¹ BREDOW ist freilich später, in der Rückschau, vom Rechtsstandpunkt des Reiches abgekört; Vgl. Betrachtungen, S. 80 ff. und *Atherwellen* II, S. 165.

³² Hier findet sich eine weitere Parallele zur Diskussion im Fernsehstreit: der Versuch, die Kompetenz des Gesamtstaats aus dem Gedanken der „Nationalrepräsentation gegenüber dem Ausland“ herzuleiten. – Vgl. BTags-Drucks. Nr. III/1434, S. 12. – Siehe ferner bei ZEHNER Bd. 1, S. 35 (Schriftsatz des BMI) und Bd. 2, S. 88, 89, 108 (Schriftsatz des BMI); S. 167 (SCHEUNER); S. 170 (DERINGER) und S. 260, 271/272 (MALLMANN).

³³ LERG, S. 252.

³⁴ BAUSCH, S. 50/51.

³⁵ Vgl. LERG, S. 255.

³⁶ Formelle Beschlußfassung und damit Öffentlichkeit der Sitzungen.

³⁷ Bloße Unterrichtung der Länder vom Vorhaben der Reichsregierung.

³⁸ Vgl. BAUSCH, S. 49/50; LERG, S. 257.

³⁹ Siehe RTags-Drucks. Nr. III/769 vom 2. 4. 1925. Ferner BAUSCH, S. 51.

³⁷ Vgl. dazu BREDOW, *Atherwellen II*, S. 265; BAUSCH, S. 54 Anm. 28. – Daß dies das Hauptmotiv der Länder war, wird belegt durch das Schreiben Preußens vom 25. 6. 1925 (BAUSCH, S. 199 ff.) sowie in den bayerischen Unterlagen (BHA München) durch: Schreiben Staatsmin. f. U. u. K. an Staatsmin. d. A. vom 16. 1. 1926, Az. 1726; Aktennotiz (zu Az. 19716) des Staatsmin. d. A. vom 13. 8. 1926; Note Nr. VII/29414 des Staatsmin. f. U. u. K. vom 26. 8. 1926 ans RPM.

³⁸ BAUSCH, S. 55.

b) Ordnung des Rundfunkwesens 1926

¹ BAUSCH, S. 58. Ähnlich bereits BREDOW, *Atherwellen II*, S. 260.

² BAUSCH, ebda.

³ Näheres über Gesellschaftszweck, personelle Besetzung von Aufsichtsrat und Vorstand u. dergl.: LERG, S. 248 ff.

⁴ Vgl. Art. 170 WRV. Näheres hierzu bei BREDOW, a. a. O.; *ders.*, Vgl. Betrachtungen, S. 17. – Die Deutsche Stunde in Bayern ist allerdings der RRG später doch noch beigetreten (1932).

⁵ Vgl. insgesamt BREDOW, *Vier Jahre*, S. 20 ff.; SCHREIBER, S. 22 ff.; POHLE, S. 47 ff.; BAUSCH, S. 58 ff.; LERG, a. a. O.

⁶ Vgl. RRG-Satzung, abgedr. in: BREDOW, *Vier Jahre*, S. 45 ff. Siehe ferner POHLE, S. 49 ff.; REICHERT, S. 353; BAUSCH, S. 59. Eine Übersicht über die praktische Tätigkeit der RRG geben VOLLMANN, S. 61 ff. und BREDOW, *Atherwellen II*, S. 273 ff.

⁷ Nur hingewiesen sei hier noch auf die weitere – wohl nicht weniger als die RRG – entscheidende Wirtschaftsmacht, die das RPM damit in Händen gehalten hat, daß es die Teilnehmergebühren erhielt und bestimmen konnte, in welcher Höhe die Rundfunkgesellschaften an diesen Gebühren zu beteiligen waren. – Zur Gebührenverteilung siehe v. a. VOLLMANN, S. 65 ff. und BAUSCH, S. 61 ff.

⁸ Abgedr. in der von der RRG herausgeg. Sammlung: „Fünf Jahre RRG“, ohne Jahr (Berlin 1931), Anlage 2.

⁹ BAUSCH, S. 59.

¹⁰ LEILING, S. 23; POHLE, S. 55 (mit ausführlichen Belegen); REICHERT, S. 369; LERG, S. 52. Siehe ferner FN 24 in Kap. 3 a, aa. – A. A. GOEBEL, S. 427.

¹¹ Die spätere Bezeichnung lautete „Programmausschuß“. Näheres über Funktion und Tätigkeit bei BREDOW, *Atherwellen II*, S. 270; POHLE, S. 55 ff.; BAUSCH, S. 59 und SCHÜTTE, S. 102 ff.

^{11a} Auskunft darüber gibt das Schreiben des RPM Nr. 3/T I 4/6 vom 10. 7. 1926 an den Bayer. Staatsmin. d. A. (dort Az. 18020, BHA München).

¹² Vgl. die Schaubilder bei POHLE, S. 59 und LERG, S. 267.

¹³ Abgedr. bei BREDOW, *Vier Jahre*, S. 31 ff.; ferner in APF 1949, S. 315/316 sowie auszugsweise bei ROEGELE/GLOTZ, S. 236.

¹⁴ LEILING, S. 25 Anm. 66.

¹⁵ So auch die Gedankenführung von LEILING, S. 25 ff.

¹⁶ Genauer Wortlaut: „Der Betrieb der Sendeanlage erfolgt durch die Deutsche Reichspost und die Sendegesellschaft in der Weise gemeinsam, daß die Deutsche Reichspost den technischen Betrieb übernimmt, während die Sendegesellschaft für die Besprechung mit den nach Art. 2 zu verbreitenden Nachrichten zu sorgen hat.“

¹⁷ LEILING, S. 26.

¹⁸ Siehe Kap. B 1 b, aa, bbb.

¹⁹ Die Vorschriften werden noch zu beleuchten sein im Rahmen der rechtlichen Prüfung, ob die Ausschüsse Zensurorgane darstellten, Kap. B 2 a cc. – Die „Bestimmungen für den Überwachungsausschuß“ sind abgedr. in APF 1949, S. 331; bei LERG, S. 370/371 und bei ob die Ausschüsse Zensurorgane darstellten, Kap. B 2 a, cc. – Die „Bestimmungen für den

ROEGELE/GLOTZ, S. 239/240. Die „Bestimmungen über den kulturellen Beirat“ in APF 1949, ebda. bei LERG, S. 371 sowie bei ROEGELE/GLOTZ, S. 240/41.

²⁰ Abgedr. in APF 1949, S. 330; bei BAUSCH, S. 201/202; LERG, S. 369/370; auszugsw. auch bei POHLE, S. 52/53 und ROEGELE/GLOTZ, S. 238. – Eine Zusammenstellung aller Regelungen findet sich im übrigen bei BREDOW, *Vier Jahre*, S. 31 ff.

²¹ Siehe unten Kap. B 2 a, cc, ddd.

²² Zur Zusammensetzung, Organisation der Gesellschaft und dergl. siehe VOLLMANN, S. 60 ff.; POHLE, S. 56 ff.; BAUSCH, S. 75 ff.; LERG, S. 261 ff.

²³ Die DRADAG ist zu dieser zentralen Nachrichtenstelle des Reichs am 24. 7. 1926 vom RMI bestimmt worden. Vgl. u. a. BREDOW, *Vier Jahre*, S. 23 und LERG, S. 265. – Als unzutreffend erweist sich die in der Literatur durchgängig anzutreffende Feststellung – BREDOW, ebda.; STOHL, S. 108; VOLLMANN, S. 60; GOEBEL, S. 426; LEILING, S. 24; BAUSCH, S. 78 –, jene Bestimmung der DRADAG zur „Nachrichtenstelle“ i. S. v. Ziff. 2 ff. der Richtlinien sei durch einen (förmlichen) Erlaß des RMI erfolgt. Es konnten weder in den Amtsblättern noch in den RMI-Akten (LERG, a. a. O., Anm. 318) Spuren eines solchen Erlasses gefunden werden.

²⁴ So etwa bekanntzugebende Gesetze, Verordnungen und dergl., aber auch Katastrophenmeldungen, Aufrufe usf. – Ein solches amtliches Verlautbarungsrecht findet sich in ähnlicher Form auch heute noch in den meisten Rundfunkgesetzen, es wird allerdings wenig Gebrauch davon gemacht. Vgl. u. a. Art. 4 Abs. 2 Ziff. 3 BR-Gesetz und § 6 WDR-Gesetz.

²⁵ Vgl. u. a. BAUSCH, S. 170.

²⁶ BREDOW, *Vier Jahre*, S. 24 sowie die bei POHLE, S. 55 Anm. 65 zitierte Äußerung von W. MARHOLZ.

²⁷ Siehe LERG, S. 258.

²⁸ BVerfGE 12, 244 ff. in der damaligen Rechtsliteratur v. a. FREIBERG, S. 46.

²⁹ Das sei am Beispiel der zu 51% im Besitz des bayerischen Staats sowie der DRP stehenden Rundfunkgesellschaft in München demonstriert. So ist diese Gesellschaft verpflichtet gewesen:

– alle Verlautbarungen der Reichsregierung und der bayer. Regierung unverändert zu senden;

– politische Nachrichten grundsätzlich nur von der DRADAG zu beziehen;

– politische Lokalnachrichten grundsätzlich nur von der amtlichen Pressestelle der Bayer. Staatsregierung zu beziehen und im übrigen, wenn sie derartige Nachrichten anderweitig erhielt, sämtliche Meldungen erst nach Genehmigung durch die davon betroffene Behörde sowie nach vorheriger Rücksprache bei der amtlichen Pressestelle zu verbreiten;

– ihr Wochenprogramm schon vor dem Ausdruck dem Staatsministerium des Innern vorzulegen.

4. Rundfunkordnung 1932

¹ Mit dem Schlagwort „Herstellung der Rundfunkeinheit“ ist denn auch der Rundfunk wenige Jahre später, im Dritten Reich, zum Propagandaorgan der Reichsregierung umgestaltet worden. – Vgl. u. a. H. DRESSLER-ANDRESS, *Archiv* 1934, S. 1 ff. („Die Rundfunkeinheit, die Grundlage des deutschen Funkrechts“).

² Auf dieser Linie ist z. B. die „Denkschrift der DRADAG“ vom 2. 2. 1929 gelegen, in der vorgeschlagen wurde, einen Reichssender für die Verbreitung politischer Nachrichten zu schaffen. (BHA München, Akten des Staatsmin. d. A., Az. 4286.)

³ Siehe POHLE, S. 91 ff. und BAUSCH, S. 113 ff.

⁴ Vgl. dazu als Beispiel den in der Literatur geführten Streit über die Auslegung des Grundsatzes von der Überparteilichkeit des Rundfunks: H. S. ZIEGLER („Der Begriff der Neutralität und die kulturelle Aufgabe des Rundfunks“); E. KURT FISCHER („Kampf um die Wahrheit“); Heinrich TEIPEL („Neutralität und anderes“); Fritz KOPHAHN („Die

kulturellen Beiräte“) und Felix STIEMER („Politik, Partei, Neutralität“) – sämtliche Aufsätze in RuH 1931/1932, S. 65/112/171/263/304. Kennzeichnend für die nationalistischen Gesichtspunkte, die nun für die Programmgestaltung ausschlaggebend sein sollten, sind dabei insbes. die Ausführungen ZIEGLERS (Programmdirektor bei der Mitteldeutschen Rundfunk AG): Ein Drama Kolbenheyers sei mit dem Prinzip der Rundfunkneutralität vereinbar, nicht hingegen etwa ein – „undeutsches“, „volksfremdes“ – Musikstück von Stravinsky.

⁵ Vgl. BAUSCH, S. 61 ff., 85 ff.

⁶ Zum folgenden siehe insbes. POHLE, S. 60 ff.; BAUSCH, S. 75 ff., 113 ff.; SCHÜTTE, S. 111 ff.

⁷ Mit der RTags-Drucks. Nr. III/2776 vom 5. 12. 1926 wurden die Abgeordneten lediglich offiziell in Kenntnis gesetzt über den Inhalt der „Richtlinien“ sowie der „Bestimmungen über die Überwachungsausschüsse und kulturellen Beiräte“. – Vgl. BAUSCH, S. 57; LERG, S. 266.

⁸ Als Folge der Konstruktion, nach der die Wirtschaftsführung des Rundfunks nun bei der Reichspost lag, wurde von 1927 an das Rundfunkgebührenaufkommen im Haushaltsplan der Post aufgeführt und infolgedessen auch im Reichshaushalt etatisiert. Das Forum für die Rundfunkstellungen des Reichstags bildeten somit der DRP-Verwaltungsrat und die Reichshaushaltsberatungen. – BAUSCH, S. 62.

⁹ Vgl. BREDOWS Rede zur Eröffnung des Rundfunks vom 15. 10. 1923: Der Rundfunk werde „der Öffentlichkeit“, „dem deutschen Volke“ übergeben (abgedr. in: „Der Deutsche Rundfunk“, Nr. 1, Jg. 1 vom 10. 11. 1923, S. 1 ff. – z. T. auch bei BREDOW, Vergl. Betrachtungen, S. 11/12). Und ferner siehe – als zeitlichen Gegenpunkt – Art. 1 der „Richtlinien“ vom 18. 11. 1932, wo es heißt: „Der Rundfunk dient dem deutschen Volke.“

^{9a} BAUSCH, S. 85, zur Forderung des Abg. Crispian.

¹⁰ Vgl. BAUSCH, S. 79 ff. (84).

¹¹ Ausführliche Belege dafür bei POHLE, S. 77 ff., 94 ff. und BAUSCH, S. 112 ff.

¹² BAUSCH, u. a. S. 85 ff.

¹³ BAUSCH, ebda. Siehe ferner die programmatische Rede des Abg. TORGLER in RTags-Prot. Nr. III/Bd. 385, S. 1442–43, abgedr. bei ROEGELE/GLOTZ, S. 141 ff.

¹⁴ So TORGLER, a. a. O., der für die KPD und die Arbeiterradiovereine eigene Sender forderte.

¹⁵ Vgl. u. a. BVerfGE 7, 99 ff.; 14, 121 ff. sowie die neueren bzw. neugefaßten Rundfunkgesetze – etwa Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2 Satz 4 BR-Gesetz; § 6 Abs. 1 ZDF-StaatsV; § 27 Abs. 1 BundesrundfunkG. – Auch der Anspruch der Parteien auf Sendezeit außerhalb von Wahlkampfzeiten findet zunehmend Anerkennung; vgl. etwa Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2 Satz 3 BR-Gesetz; § 6 Abs. 2 ZDF-StaatsV; § 27 Abs. 2 BundesrundfunkG; streitig ist allerdings noch, ob der Anspruch für alle Parteien besteht und ob er ein Recht auf eigene (!) Sendezeit gewährt, siehe u. a. BayVerfGH, BayVBl. 1970, S. 421 ff.

¹⁶ Vgl. BAUSCH, S. 75.

¹⁷ Äußerung des Abg. CRISPIEN bei seinem o. a. Vorschlag, ein Reichsrundfunkgesetz zu schaffen (bei BAUSCH, S. 85).

¹⁸ So der Scholz'sche „Aktenvortrag zur Neuorganisation des Rundfunks“ vom 10. 3. 1931.

¹⁹ So das Schlagwort, unter welches die Regierung Papen ihre Arbeit gestellt hat. Unter Papen sind dann auch die Rundfunkreformpläne von Scholz zum Durchbruch gelangt.

²⁰ Scholz' Aktenvortrag, nach BAUSCH, S. 89; vgl. ferner SCHÜTTE, S. 108 ff.

²¹ Rundfunkansprache von SCHOLZ am 28. 7. 1932, auszugsweise abgedr. bei BAUSCH, S. 210 ff. Vgl. auch POHLE, S. 124.

²² BAUSCH, S. 88.

²³ Zitate aus o. a. „Aktenvortrag zur Neuorganisation des Rundfunks“ (bei BAUSCH, S. 88 ff.).

²⁴ BREDOW, Ätherwellen II, S. 317 ff.

²⁵ BAUSCH, S. 91 und 128 ff.

²⁶ BREDOW, Vgl. Betrachtungen, S. 21 und Ätherwellen II, S. 313 ff. Ferner BAUSCH, S. 89/90.

²⁷ BREDOWS eigene Ausführungen hierzu (s. o.) sind sehr ungenau, der Plan dürfte überdies wenig ausgereift gewesen sein. So meint etwa VOLLMANN, S. 78, Bredows Vorschlag sei dahin gegangen, GmbHs zu bilden, deren Gesellschaftszweck lediglich auf Gemeinnützigkeitszwecke festgelegt sein sollte. SCHÜTTE, S. 111 Anm. 75 äußert sogar grundsätzliche Zweifel hinsichtlich eines solchen Inhalts des Plans.

²⁸ Wenn BREDOW, Ätherwellen II, ebda., in Anspruch nimmt, dieser Plan sei das Vorbild für die Neuorganisation des Rundfunks nach 1945 gewesen, so geht er damit wohl freilich fehl.

²⁹ Vgl. BVerfGE 12, 261/262.

³⁰ Vgl. BREDOW, a. a. O., S. 317 ff.

³¹ SCHOLZ war bis März 1932 Mitglied der DNP, um dann der NSDAP beizutreten (BAUSCH, S. 90).

³² So der preuß. Vertreter im Namen aller anwesenden Länderdelegierten (BAUSCH, S. 93).

³³ So eine gemeinsame Erklärung der Länder im Reichsrat (BAUSCH, S. 94).

³⁴ BAUSCH, ebda.

³⁵ BAUSCH, S. 94.

³⁶ SCHOLZ' Aktenvortrag, Punkt 7.

³⁷ So konnte es dann den Ländern mehrfach gelingen, die Übernahme von Reichssendungen zu verweigern. Ein interessantes Beispiel hierfür sei erwähnt, nämlich die Rundfunkberichterstattung am Abend des 30. 1. 1933, der Machtübernahme Hitlers: Auf Betreiben der Ländervertreter in den jeweiligen politischen Überwachungsausschüssen haben der Süddeutsche Rundfunk und die Deutsche Stunde in Bayern zwischendrin die Übertragung abgeschaltet (POHLE, S. 158).

³⁸ So auch SCHÜTTE, S. 112. Bei ihm findet sich auch (ebda., Anm. 80) der Ausspruch Bredows (1932), der Rundfunk sei nun „zum Dolmetsch des Reichswillens“ geworden.

b) Neuregelung

¹ BAUSCH, S. 88. Ferner BREDOW, a. a. O., S. 317.

² Abgedr. bei POHLE, S. 124 ff.; BAUSCH, S. 205 ff.; ROEGELE/GLOTZ, S. 242 ff.

³ Diesen Posten hat zunächst SCHOLZ eingenommen, der allerdings an der neuen, von ihm selbst vorgezeichneten Aufgabe sehr bald schon gescheitert ist (BAUSCH, S. 97 ff.).

⁴ Vgl. die „Geschäftsanweisung für die Rundfunkkommissare des Reiches“, bei POHLE, S. 129/130.

⁵ Näheres bei POHLE, S. 130/131 („Geschäftsanweisungen für die Staatskommissare“).

⁶ Siehe bei POHLE, S. 131 die „Bestimmungen“ für die Programmbeiräte.

⁷ Vgl. wiederum POHLE, S. 137 ff. Der Deutschlandsender sollte – mit Wirkung vom 1. 1. 1933 – die Nachfolge der Deutschen Welle bilden, allerdings ganz im Besitz des Reiches stehen.

⁸ A. A. ZIEGLER, S. 47, der allerdings feststellt, die Rundfunkgesellschaften hätten eine „öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung“ besessen, welche einer „Reichsverwaltung“ nahegekommen sei.

⁹ Zitate von BAUSCH, S. 95. Vgl. hierzu auch BREDOW, a. a. O., S. 318.

¹⁰ Deren Ziff. 1 c (siehe oben).

¹¹ Ebda.

¹² Abgedr. bei POHLE, S. 131 ff.; BAUSCH, S. 212 ff.; ROEGELE/GLOTZ, S. 245 ff.

¹³ BAUSCH, S. 100.

¹⁴ Vgl. die ausführlichen Darstellungen über die Programmpraxis bei POHLE, S. 142 ff. und BAUSCH, S. 130 ff.

¹⁵ Vgl. u. a. POHLE, S. 158 ff.

¹⁶ Vgl. die „Verordnung über die Aufgaben des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda“ vom 30. 6. 1933, RGBl. I, S. 449; abgedr. auch in APF, 1949, S. 319/320 und bei ROEGELE/GLOTZ, S. 250/251.

¹⁷ Ähnlich SCHÜTTE, S. 93.

¹⁸ So halten – in der Rückschau – LEILING (siehe FN 58 in Kap. A 1 b) sowie RIDDER, in: ZEHNER, Bd. II, S. 137, die Inanspruchnahme der programmbetrieblichen Rundfunkorganisationsgewalt durch das Reich für einen Verstoß gegen die Kompetenzverteilung der WRV.

¹⁹ Daß ein solches Verhalten der Länder nicht zwingend gewesen ist – etwa, weil von ihnen nur die Kompetenzgesichtspunkte in die Debatte hätten geworfen werden können – zeigte dann der Fernsehstreit. Denn von den Ländern ist hier neben anderem gerade auch die Verletzung der Meinungsfreiheit gerügt worden (vgl. z. B. den Schriftsatz Hessens, in: ZEHNER, Bd. I, S. 170 ff.), was das *BVerfG* auch als zulässige Rüge angesehen hat (*E* 12, 217).

²⁰ Die damalige Regelung für die Programmüberwachung halten – ebenso rückblickend – RIDDER, a. a. O., und WILKENS, S. 57 ff. für verfassungswidrig. Siehe im übrigen Kap. B 2 a, cc.

B. Das Weimarer Rundfunkrecht

¹ EDUARD HEILFRON, in: *Deutscher Rundfunk*, 1924, Jg. 2/Heft 12, S. 467 ff. („Funkrecht“), z. T. auch abgedr. bei LERG, S. 170.

² Heute besteht darüber, was unter „Rundfunkrecht“ zu verstehen ist, keine einheitliche Auffassung. Wohl überwiegend versteht man darunter den Inbegriff nur all derjenigen Normen, welche die Organisation und Durchführung der Rundfunkveranstaltung zum Gegenstand haben; mit dem Begriff ist also hier die der Länderrundfunkhoheit unterliegende Rechtsmaterie gemeint. (So etwa KRAUSE, S. 74 ff. und MICHEL-BERICHT, S. 176.) – In der Literatur finden sich andererseits aber auch Anklänge an die Weimarer Vorstellung, nämlich von einer sehr weitgespannten Rechtsmaterie. In diese Richtung weisen etwa die Auffassungen von ZIEGLER, S. 1 und von OPPERMANN, S. 500, Anm. 239. Eine ähnliche Auffassung läßt der Aufgabenkreis erkennen, dem sich das als „Institut für Rundfunkrecht“ bezeichnete Institut der Universität Köln widmet (vgl. dazu BREDOW-HANDBUCH 1969/70, S. 28 B).

³ Da man, wie erwähnt, den Rundfunk zunächst vor allem als technische Errungenschaft ansah und dementsprechend im allgemeinen Sprachgebrauch – wie noch heute üblich – statt vom „Rundfunk“ nur vom „Funk“ die Rede war, ist damals zum Teil auch statt vom „Rundfunkrecht“ lediglich vom „Funkrecht“ gesprochen worden. Daß dabei die Rechtsmaterie des Rundfunks gemeint war, demonstriert z. B. der Titel von REICHES Werk („Funkrecht, das Recht des Rundfunks“) und nicht weniger die Zeitschrift „Archiv für Funkrecht“, welche so gut wie ausschließlich nur rundfunkrechtliche Fragen behandelt hat.

⁴ HOFFMANN, Archiv 1928, S. 242.

⁵ Neben HOFFMANN, ebda., insbesondere NEUGEBAUER, EE Bd. 52 (1932), S. 306 und in Archiv 1931, S. 196. Ferner LIST, Archiv 1931, S. 458 ff. sowie FREUND, S. 15. Vgl. außerdem den Inhalt des Kapitels V/E („Rundfunkrecht“) in NEUGEBAUERS Buch „Fernmelde-recht mit Rundfunkrecht“.

⁶ Siehe Kap. C 2 c.

⁷ ZIEGLER, ebda.

⁸ HOFFMANN, ebda.

⁹ Vgl. auch die Programmsätze der Gründungsgesellschaft der Deutschen Studiengesellschaft für Funkrecht, Archiv 1928, S. 99 ff. (99): „neue Rechtsdisziplin“.

¹⁰ Wie erwähnt, war dies Periodikum nur rundfunkrechtlichen Fragen gewidmet.

¹¹ OPET, S. 490.

¹² Ein solches Verlangen hat RAUSCHER, Archiv 1929, S. 210 ff., 519 ff. geäußert, dagegen CAHN-SPEYER, Archiv 1929, S. 315 ff. – Den Entwurf eines Gesetzes, das Programmrichtlinien und dergl. (Gegendarstellung, Verantwortlichkeit der Redakteure usw.) regeln sollte, hat BECKER, S. 38 ff. unterbreitet.

¹³ Siehe unten. Für ein Rundfunkstörergesetz haben plädiert: DENCKER, Archiv 1930, S. 14 ff.; WILLE, Archiv 1931, S. 5. – Dagegen BREDOW, Archiv 1930, S. 430 und LANGE, S. 29.

¹⁴ Eine Novellierung des LitUrHG speziell im Hinblick auf den Rundfunk haben u. a. HOFFMANN, Archiv 1929, S. 247 ff. („Die gesetzliche Lizenz für die Rundfunk-Sende-gesellschaften“) und LIST, Archiv 1929, S. 264 ff. gefordert.

¹⁵ Darauf verwiesen insbes. OPET, a. a. O. und DICKERTMANN, S. 9.

¹⁶ Dr. Eberhard NEUGEBAUER (1880–1945) war seit 1915 bei der Post, von 1922 an Ministerialrat, ab 1938 Ministerialdirigent.

¹⁷ Vgl. u. a. FN 15 in Kap. A 2.

¹⁸ So LIST, Archiv 1931, S. 459.

¹⁹ Dr. Willy HOFFMANN (1888–1942) war von 1925–1927 Justitiar der RRG, von 1927 bis 1933 Mitherausgeber und Schriftleiter des „Archivs für Funkrecht“ sowie Geschäftsführer der Deutschen Studiengesellschaft für Funkrecht. Daneben war Hoffmann von 1928 bis zu seinem Tod der Herausgeber der Zeitschrift „Ufita“. – Vgl. über ihn Ufita, Bd. 15 (1942), S. 293 ff. (Nachruf) und Bd. 16 (1943), S. 198 ff. (Verzeichnis aller Veröffentlichungen).

²⁰ DR. FRIEDRICH LIST (1887–1965) war von 1918 an als Universitätsbibliothekar tätig (in Straßburg, Gießen und Darmstadt). Von 1934 bis 1945 war er an der TH Darmstadt Professor für Verwaltungsrecht und Recht der Technik. – Siehe auch die „Festschrift für Friedrich List“, Baden-Baden 1962, S. 182 ff.

²¹ DR. FRIEDRICH AMANDUS DENCKER (1890–1945) stand seit 1920 im juristischen Staatsdienst, dabei von 1921–1934 als Landrichter (jeweils in Hamburg).

²² In Archiv 1929, S. 119 ff., 264 ff.

²³ Dencker hat sich allerdings wiederholt mit preisgekrönten Arbeiten an den Preisausschreiben der Deutschen Studiengesellschaft für Funkrecht beteiligt (vgl. Hamburger Fremdenblatt Nr. 356 v. 23. 12. 1928 und Hamburger Correspondent Nr. 580 v. 12. 12. 1929), die indes verschollen sind.

²⁴ Insbes. Archiv 1929, S. 579 ff./580 und Archiv 1930, S. 9 ff.

²⁵ Das Rundfunkrecht der Gegenwart darf wohl als „Professorenrecht“ bezeichnet werden. Seine Fortbildung beruht wesentlich auf wissenschaftlichen Untersuchungen von Hochschullehrern. Vgl. etwa die „Beiträge zum Rundfunkrecht“ (herausg. von der ARD).

²⁶ S. FN 9 (oben).

²⁷ Vgl. z. B. FN 22 a.

²⁸ Band 1 (1927) noch unter dem Titel „Blätter für Funkrecht“.

²⁹ Kennzeichnend dafür sind die Themenstellungen in den oben genannten Preisausschreiben: Als wichtige Rechtsprobleme des Rundfunks hat man nämlich durchwegs Fragen angesehen, die heute als relativ unbedeutend erscheinen.

³⁰ Siehe oben FN 3.

³¹ Ähnlich schon DENCKER, Archiv 1930, S. 12.

1. Die Sendekonzession

¹ Zum Inhalt der „Betriebsgenehmigung“ von 1926, siehe Kap. A 3 b, bb, aaa.

² Zur Terminologie „Genehmigung“ und „Konzession“ s. u. Der Ausdruck wird ge-

wählt, um den Unterschied zur Rundfunkgenehmigung des Teilnehmers deutlich zu machen.

³ Von 1924 bis 1928 gemäß § 1 Satz 2 FunkVO i. V. m. § 3 Abs. 2 TG.

⁴ Über die rechtliche Qualifizierung des Funkhoheitsrechts (Abgrenzung zum „Monopol“) siehe die ausführlichen Erörterungen von LIST (Archiv 1928, S. 425 ff.) und André BAUMANN: „Die rechtlichen Grundlagen des Programmdienstes im schweizerischen Rundspruch- und Fernsehwesen unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Rundfunkfreiheit“, Zürich 1956, S. 22 ff. Beide Arbeiten stützen sich auf die Theorien von OTTO MAYER, FLEINER und W. JELLINEK.

⁵ Siehe Kap. A 1 b, aa. – Nur vereinzelt hat man demgegenüber angenommen, das Funkhoheitsrecht sei erst 1908 mit dem Erlaß der Funkgesetznovelle statuiert worden.

⁶ Wortlaut siehe FN 4 in Kap. A 1 b.

⁷ Den Text der Bestimmung siehe in Kap. A 2 a, cc.

⁸ Den Wortlaut siehe in Kap. A 2 c, bb.

⁹ ZIEGLER, S. 12.

¹⁰ U. a. OLG Dresden, Archiv 1931, S. 497 = JZ 1932, S. 892.

¹¹ Den Wortlaut der Bestimmungen siehe in FN 22 und FN 23 von Kap. A 1 b.

¹² RFH vom 8. 7. 1925, Bd. 17, S. 73 ff. = EE Bd. 43, S. 62 ff. = DJZ 1925, Sp. 1137 ff.

¹³ KRAUSE, S. 51.

¹⁴ So schon die Drucks. der Nationalversammlung von 1919, Aktenstück 391, S. 339.

¹⁵ Vgl. KRAUSE, S. 45 ff.

¹⁶ V. a. von STAEDLER, und zwar ansatzweise schon in EE Bd. 40 (1924), S. 73 ff. sowie konkret dann in Archiv 1930, S. 218 ff.

¹⁷ In dieselbe Richtung ging auch die Argumentation des RFH, Bd. 17, S. 77: Der Rundfunk diene „nicht dem gegenseitigen Nachrichtenverkehr, sondern es findet nur eine Übertragung von der Sende- zur Empfangsstelle statt“. Ähnlich auch RGZ, Bd. 116, S. 94 ff. (94): Der Rundfunk sei im Gegensatz zum Fernsprecher „kein Verkehrsmittel im eigentlichen Sinne“, weil „der Hörer nur das aufnehmen kann, was ihm von der Sendestelle geboten wird“.

¹⁸ Siehe auch Kap. C 1 a, bb.

¹⁹ Archiv 1930, S. 156 ff. Neugebauer ging dabei nicht von den Begriffen „Funk-“ bzw. „Telegraphenwesen“ aus, sondern vom Begriff der „Funkanlage“, dem er auch die Rundfunkanlage unterordnete.

²⁰ A. a. O., S. 156. Mit derselben Begründung hat sich NEUGEBAUER dann nochmals später in Archiv 1931, S. 197, gegen die Argumentation gewandt, beim Rundfunk bestehe kein „Nachrichtenverkehr“. Der Einwand kam insbes. von WILLE, Archiv 1931, S. 7. – Vgl. auch LIST, Archiv 1932, S. 10, der zu begründen versucht hat, das Wort „Verkehr“ setze ein Wechselseitigkeitsverhältnis zwischen den Partnern voraus.

²¹ NEUGEBAUER, a. a. O., S. 157 ff.

²² Vgl. auch DENCKER, BfR 1927, S. 10: Der Rolle des Rundfunks im Funkwesen entspreche jene der Post bei Postwurfsendungen.

²³ So NEUGEBAUER, a. a. O., S. 158.

²⁴ Vgl. dens., FmR, S. 896.

²⁵ Siehe hierzu auch die Vfg. Nr. 19/1925, PABl, S. 11 betreffend den „einseitigen Funkfernverkehr mit Schiffen auf See“. Vgl. ferner BREDOW, Ätherwellen II, S. 152 ff. mit Beispielen für einseitige Schiffsfunkdienste.

²⁶ Damalige Bezeichnung für einen zwischen Börse und Zeitungsunternehmen bestehenden Funknachrichtendienst, wie er ebenfalls noch heute anzutreffen ist.

²⁷ Siehe außerdem noch KG Berlin, APT 1919, S. 272: „gegenseitiger Nachrichtendienst wird nach dem TG nicht gefordert“; OLG München, APT 1923, S. 183 ff.: „Jedenfalls fällt auch eine Anlage unter das Gesetz, die nur mit Empfangsapparaten ausgerüstet ist“. Ferner ARON, EE Bd. 46 (1928), S. 330: „Eine Vereinigung von Sende- und Empfangseinrichtungen ist nicht Voraussetzung des Begriffs der Funkanlage“.

²⁸ Siehe Kap. C 1 a, bb.

^{28a} STAEDLER, Archiv 1930, S. 220.

^{28b} So namentlich STAEDLER, ebda. Ähnlich der RFH, a. a. O., S. 74 und nochmals später in Bd. 25, S. 308 ff. Ferner WILLE, a. a. O., S. 7.

²⁹ Vgl. BREDOW, Ätherwellen II, S. 385: „Die Rundfunksender haben mit dem Telegraphenbetrieb der Post nichts zu tun“.

³⁰ Siehe Kap. C 1 a. Vgl. zudem auch § 1 Abs. 2 FAG.

³¹ NEUGEBAUER, Archiv 1931, S. 198.

³² Vgl. u. a. KRAUSE, S. 51.

³³ RFH, a. a. O., S. 77 und WILLE, ebda.

³⁴ Siehe auch Kap. B 4 a.

³⁵ RGZ Bd. 116, S. 94.

³⁶ Siehe Kap. A 1 b, aa.

³⁷ NEUGEBAUER, Archiv 1930, S. 156.

³⁸ So § 1 Abs. 1 FAG.

³⁹ A. a. O., S. 77. Vgl. auch RFH Bd. 25, S. 309 ff.

⁴⁰ NEUGEBAUER, Funkrecht II, S. 182.

⁴¹ NEUGEBAUER, ebda.; ders., in FmR, S. 86 und S. 895.

^{41b} Der RFH hat deshalb auch später im Urteil vom 3. 4. 1928 über die Besteuerung der Rundfunkgebühren (Bd. 25, S. 306 ff.), diese Aussage modifiziert (S. 307).

⁴² Vgl. dazu auch RGZ, JW 1932, S. 3251 ff. (3251).

bb) Problem der Rundfunkhoheit

¹ Siehe u. a. auch Kap. A 1 b, bb, bbb und Kap. A 3 a, bb.

² So LEILING, S. 20 und insbesondere KRAUSE, S. 50/51.

^{2a} In jedem Fall gilt es für STAEDLER, wie insbesondere seine Ausführungen in Archiv 1930, S. 212 ff. belegen.

³ KRAUSE, S. 50.

⁴ Siehe Kap. C 1 c, aa und C 2 c.

⁵ S. u. BECKER.

⁶ Siehe Kap. A 3 a, bb (FN 26).

⁷ Vgl. GERHARD ANSCHÜTZ, „Die Verfassung des Deutschen Reiches“, 4. Bearb., Berlin 1932, Teil I, S. 97 und FRITZ POETZSCH-HEFFTER, „Handkommentar der Reichsverfassung“, Berlin 1932, Anm. 8 zu Art. 6–12.

⁸ FREUND, S. 25. Dabei ist aber beachtlich, daß sich gegenüber 1926 die gesamten Verhältnisse im Rundfunkwesen nun entscheidend verändert hatten.

⁹ So PETERS, S. 8; SCHEUNER, S. 321.

¹⁰ Genaueres dazu im folgenden Abschnitt.

¹¹ Ähnlich ZIEGLER, S. 18/19. Er geht dabei zwar davon aus, daß der Grundsatz der Konnexkompetenz gegolten habe. Dennoch schließt er seine diesbezügliche Untersuchung mit dem Satz: „Trotz der Anwendung des Grundsatzes der ‚Zuständigkeit aufgrund sachlichen Zusammenhangs‘ ... kann abschließend festgestellt werden, daß die Kompetenz des Reiches ... nur die fernmelderechtliche Seite des Rundfunks betraf.“

¹² Hinsichtlich der anderen Belege siehe Kap. C 2 c.

¹³ Vgl. WILLE, Archiv 1931, S. 1 ff.; NEUGEBAUER, Archiv 1931, S. 195; LIST, Archiv 1931, S. 459 ff.; DICKERTMANN, S. 111 ff.

¹⁴ Vgl. NEUGEBAUER, a. a. O., S. 196, 203; LIST, a. a. O., S. 464.

¹⁵ Siehe Kap. A 3 b, bb, aaa und v. a. den folgenden Abschnitt B 1 b, bb, bbb.

¹⁶ Vgl. insbes. die Äußerungen von NEUGEBAUER, der ja den Standpunkt der DRP wiedergegeben hat. So heißt es in Archiv 1931, S. 195 ff.: „Gemäß Art. 6 Ziff. 7 WRV (muß)

alles Rundfunkrecht, soweit es zum Fernmeldewesen gehört, unter die Gesetzgebungskompetenz des Reiches fallen“; dazu gehöre „z. B. die Errichtung und der Betrieb von Rundfunksendeanlagen“ (S. 198). – Nur die „sachliche Komponente des Rundfunks... (sei) Angelegenheit der Reichsverwaltung“ (S. 196). Der Rundfunk gehöre zum Fernmeldewesen, soweit er Anstalt der DRP sei; Anstalt der DRP sei aber nur der Sendebetrieb, der „im wesentlichen in den Händen der DRP“ liege (S. 202). – Vgl. ferner LIST, a. a. O., der sämtliche drei Gedanken wiederholt sowie nochmals NEUGEBAUER, Archiv 1933, S. 300, wo die früheren Aussagen zusammengefaßt sind: „Was vom Rundfunk zum Fernmeldewesen gehört, ist nur die fernmelderechtliche Komponente.“ „Derjenige Teil des Rundfunks, der die Fernmeldeanlagen – Sender und Empfänger – betrifft, kann gar nicht zu etwas anderem als zum Fernmelderecht, also zum Aufgabenkreis der DRP, gehören. An der Grenze dieses fernmelderechtlichen Teils liegt aber auch die Grenze der Kompetenz der DRP, wenn man die Kompetenzfrage untersucht. Das war stets meine Meinung, wie ich unter Bezugnahme auf meine obengenannten, schon weit zurückliegenden literarischen Ausführungen (Archiv 1931, S. 196; JW 1932, 892; EE Bd. 52, 306) betonen möchte.“

¹⁷ S. 39/40.

¹⁸ Nach BECKER, S. 40, sollte deshalb das Reich für den Erlaß eines „funkpreisrechtlichen“ Gesetzes von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 9 Ziff. 2 WRV (öffentliche Sicherheit und Ordnung) Gebrauch machen können.

^{18a} Namentlich von PETERS, S. 5 ff. und SCHEUNER, S. 340 ff.

^{18b} BECKER (siehe FN 18) hat dies nur für den Teilbereich (!) der Rundfunkberichterstattung getan.

¹⁹ Siehe Kap. A 3 a, bb, ddd.

²⁰ Siehe Kap. B 1 b.

²¹ FmR, S. 702 ff.

²² Kap. B 1 b.

cc) Grenzen der Funkgesetzgebungskompetenz

¹ Vgl. Kap. B 4 a.

² Vgl. Kap. B 4 b.

³ Archiv 1931, S. 198.

⁴ A. a. O., S. 198 ff.

⁵ Zum Antennenproblem siehe: WILLE, Archiv 1929, S. 181 ff.

⁶ Verwiesen sei in diesem Zusammenhang darauf, daß die verfassungsrechtliche Frage der Gesetzgebungskompetenz für die Materie der Rundfunkstörungen in der Gegenwart wieder zur Debatte steht: Durch Hochbauten mit Metallverschalung entstehen nämlich heute häufig beträchtliche Fernsehempfangsstörungen. Die Länder fordern diesbezüglich eine Novellierung des FAG, während das Bundespostministerium die Länder auf eine Regelung nach dem Bauordnungsrecht verweist – jeder mit der Begründung, er sei nicht zuständig.

⁷ Dagegen LIST, a. a. O., S. 461 ff. Er verneinte die Trennung, die NEUGEBAUER vornahm und sprach sich für eine umfassende funkrechtliche Neuregelung aus. Zustimmend andererseits DICKERTMANN, S. 57 ff., 109 ff. und OLG Dresden, Archiv 1931, S. 497 = JW 1932, S. 892.

⁸ WILLE, Archiv 1931, S. 3 ff., a. a. O.; DICKERTMANN, S. 112 ff. Daneben noch eine Reihe weiterer Autoren (u. a. ORTH, STIENEN), die sich an den zwei Preisausschreiben der Deutschen Studiengesellschaft für Funkrecht beteiligt haben, die diesen Fragenkreis zum Thema hatten (vgl. Archiv 1931, S. 112 und Archiv 1932, S. 125).

⁹ Gutachten vom 5. 2. 1929, im Auftrag der RRG erstellt (unveröffentlicht). Insbes. DICKERTMANN nahm darauf ausführlich Bezug.

¹⁰ JELLINEK, Gutachten, S. 9/10; DICKERTMANN, ebda. m. w. N. Dagegen WILLE, a. a. O., S. 9 ff.

¹¹ Vgl. auch die Feststellung WILLES, a. a. O., S. 7: Art. 6 Ziff. 7 WRV sei eng auszulegen. Und ferner LIST, a. a. O., S. 460: Mit Neugebauer müsse er Wille widersprechen, aber dann müsse auch „als selbstverständlich angenommen werden, daß ebenso wie einschränkende Auslegungen auch ausdehnende unzulässig sind“.

b) Verleihung

¹ Das wurde geschlossen aus § 1 Abs. 2 FAG i. V. m. Art. 88 Abs. 1, 56 WRV sowie i. V. m. § 2 des ReichspostfinanzG vom 18. 3. 1924 (RGBl. I, S. 287) und vom 15. 7. 1924 (RGBl. I, S. 410).

² S. 95 ff., 243 ff. Auf derselben Linie lagen die diesbezüglichen Auffassungen von FLEINER, S. 346 ff. und (Walter) JELLINEK, S. 51 ff., 526 ff.

³ Vgl. S. 95; ausdrücklich S. 243, Anm. 1.

⁴ S. 250. Zugrunde liegt der Erörterung nicht das FAG, sondern das „alte“ TG.

⁵ Vgl. NEUGEBAUER, FmR, S. 102 ff. m. w. N. und LIST, Archiv 1929, S. 583. (Siehe ferner unten.) Zustimmend FLEINER, S. 346; ebenso JELLINEK, S. 575, der jedoch ansatzweise Zweifel äußerte, Zweifel, die allerdings nur die Teilnehmergehenigung betrafen.

⁶ Das Argument ist auf den Widerspruch von BÜRGIN, Archiv 1928, S. 625 gestoßen, der geltend machte, häufiger noch sei in den Gesetzen von „Genehmigung“ die Rede, insbesondere auch in § 3 Abs. 2 TG. Bürgin hat u. a. deshalb auch eine Erlaubnis angenommen (s. u.). – Dagegen nachdrücklich NEUGEBAUER, Archiv 1929, S. 1: Beide Begriffe würden im Gesetz und in der Praxis als gleichwertig verwendet. (Damit allerdings konnte wohl auch aus dem Wortlaut des FAG nichts mehr gewonnen werden!)

⁷ NEUGEBAUER, FmR, S. 103.

^{7a} Vgl. auch ZIEGLER, S. 28 ff.; SCHÖRKEN, S. 129 ff.; HAENSEL, S. 25.

⁸ Siehe unten Kap. B 2 a, aa, aaa.

bb) Probleme der Verleihungstheorie

¹ Vgl. auch BÜRGIN, S. 627 und (dagegen) NEUGEBAUER, Archiv 1929, S. 2. Beide Äußerungen beziehen sich allerdings auf die Teilnehmergehenigung.

^{1a} NEUGEBAUER, FmR, S. 105.

² Siehe oben.

³ Archiv 1928, S. 427. Ähnlich BÜRGIN, ebda.

⁴ S. 120. DICKERTMANN unterstellte hierbei wohl allerdings, daß die Rundfunkgesellschaften unselbständige und mit der DRP identische Unternehmen seien. – Siehe dazu auch NEUGEBAUER, Archiv 1933, S. 300.

⁵ FmR, S. 105.

⁶ Archiv 1929, S. 5.

⁷ Vgl. zum Gesamten oben Kap. A 3.

⁸ Unter „Betreiben einer Funkanlage“ war dabei wie NEUGEBAUER selber – allerdings in allgemeinem Zusammenhang – äußerte (FmR, S. 93), die Benutzung zur (!) Aussendung oder Aufnahme elektromagnetischer Wellen zu verstehen. Also nicht etwa das bloße Sichbedienen des (Post-)Funkbetriebs.

⁹ So v. a. NEUGEBAUER, FmR, S. 699 ff. Ihm folgend etwa HOECHSTETTER, S. 27.

¹⁰ Siehe Kap. A 3 b, aa, aaa.

¹¹ NEUGEBAUER, Archiv 1929, S. 5.

¹² So auch HAENSEL, S. 119 und WILKENS, S. 54 ff.

¹³ Deutlich haben das die „Leitsätze“ vom 27. 7. 1932 zum Ausdruck gebracht. Obgleich sie sich nur mit der Organisation und Programmgestaltung der Rundfunkgesellschaften beschäftigten, also nur eine kulturell-rechtliche Regelung darstellten – wie sich darin zeigt, daß von Funk und Fernmeldetechnik nicht die Rede ist –, wird hier einmal von „Technik

der Verstärker und Senderäume“ gesprochen (Ziff. 3 c). Gemeint ist damit also eindeutig die – nicht-fernmelderechtliche – Betriebstechnik des Programmbetriebs (vgl. dazu auch KRAUSE, S. 31). – HAENSEL und WILKENS (insbes. S. 47) verkennen diesen Gesichtspunkt, der die damalige Rechtskonstruktion um ein weiteres mehr anfechtbar erscheinen läßt.

¹⁴ Ebda.; Funkrecht II, S. 61; FmR, S. 701/702; ebenso HOECHSTETTER, ebda.

¹⁵ U. a. Archiv 1931, S. 196 und EE Bd. 52, S. 306.

¹⁶ Im Ergebnis ebenso SCHÖRKEN, S. 84, LEILING, S. 32, und WILKENS, S. 55.

¹⁷ RFH vom 7. 1. 1927, JW 1927, S. 1605, RFH vom 3. 4. 1928, Bd. 25, S. 309 (= JW 1929, S. 967) und RGZ vom 8. 2. 1927, Bd. 116, S. 94: „Die Rundfunkgesellschaft hat keine eigene Einrichtung zur Verbreitung ihrer Darbietung.“ HEGENDORF, S. 60; ferner siehe den folgenden Abschnitt cc (RUNKEL, DENCKER, HAENTZSCHEL). – Zustimmung zur h. M. nur HOFFMANN, Archiv 1929, S. 581 ff.

¹⁸ Vgl. Kap. A 3 b, bb, aaa.

¹⁹ Siehe oben (OTTO MAYER, S. 255, 257). – Selbst NEUGEBAUER ging davon grundsätzlich aus (FmR, S. 102).

²⁰ WILKENS, S. 55.

cc) Gründe und Folgen der Verleihung

¹ So die heute allgemeine Beurteilung. Siehe FN 21 in Kap. B 3 a, bb sowie MALLMANN, S. 250/251. Vgl. ferner die mündliche Verhandlung des Fernsehstreits vor dem BVerfGH, wo zwischen Bund und Ländervertretungen diesbezüglich weitgehend Einigkeit bestanden hat, in: ZEHNER, Bd. II, S. 144, 148, 150, 153, 154, 176. (Die Vertreter des Bundes bestritten freilich – wider besseren Wissens? –, daß man in Weimar überhaupt eine Verleihung angenommen hat.)

² Archiv 1928, S. 630.

³ Archiv 1928, S. 321. Ähnlich bestimmt HEGENDORF, S. 60.

⁴ Siehe unten Kap. B 2 a, aa.

⁵ Vgl. auch die mündliche Verhandlung des Fernsehstreits vor dem BVerfG, in: ZEHNER, Bd. II, S. 241/242.

⁶ Schon 1928 (vgl. NEUGEBAUER, FmR, S. 28 Anm. 25) und dann vor allem in HdbDStR, Bd. II (1932) S. 667 ff.: Man könne die den Programminhalt betreffenden „Bedingungen“ der Sendekonzession nur dann rechtfertigen, wenn man privatrechtliche Rechtsbeziehungen annehme. Denn andernfalls seien diese „Bedingungen“ wegen des Verstoßes gegen das Zensurverbot verfassungswidrig.

⁷ In: HdwbRW Bd. II, S. 549 ff.

⁸ DENCKER, a. a. O. selbst und auch NEUGEBAUER, FmR, S. 701 Anm. 4 a.

⁹ Vgl. WILKENS, S. 55. – Einen ähnlichen Versuch hat dann später SCHÖRKEN, S. 152, unternommen, ebenfalls in der Erkenntnis dessen, daß andernfalls überhaupt kein „Genehmigungszwang“ für die Rundfunkunternehmen angenommen werden kann.

¹⁰ In diesem Sinne auch die Beurteilung durch WILKENS, a. a. O.

¹¹ Bei näherer Betrachtung erweist sich nämlich, daß die h. M. allein von dem Postjuristen NEUGEBAUER verkörpert worden ist. Sämtliche Autoren (z. B. HOFFMANN und HOECHSTETTER), die in derselben Weise argumentierten, beriefen sich dabei nur auf Neugebauer.

^{11a} Von Neugebauer zum erstenmal vertreten in EE Bd. 43 (1926), S. 32 ff.

^{11b} Für viele DENCKER, BIFR 1927, S. 10: Die Sendekonzession sei ein Staatshoheitsakt, der „mit beliebig vielen Auflagen versehen werden kann“.

¹² Um solche handelte es sich bei den „Bedingungen“. – So PETERS, S. 8; HAENSEL, S. 22; MALLMANN, S. 257; AUBERT, S. 75, 85; WILKENS, S. 56 Anm. 31. – Zum Begriff der Auflage und zu ihrer häufigen Bezeichnung als „Bedingung“, vgl. FLEINER, S. 187.

¹³ So etwa FREUND, S. 68 m. w. N.

¹⁴ Siehe oben Kap. A 3 b, bb, aaa.

¹⁵ Siehe Kap. A 3 (am Anfang).

¹⁶ Die Verträge, abgeschlossen am 24. 11. 1923, sind abgedr. bei LERG, S. 152 ff.

¹⁷ Der Vertrag mit der Deutschen Stunde in Bayern vom 21. 11. 1923 ist abgedr. bei SCHREIBER (Anhang).

¹⁸ NEUGEBAUER, APT 1924, S. 152 ff. und *ders.*, in Funkrecht I, S. 42; FOLKERTS, S. 55 ff. Vgl. ferner ALBATH, S. 10, 40 und HAENSEL, S. 19 ff.

¹⁹ NEUGEBAUER, APT 1924, S. 152 ff., sprach sich sogar ausdrücklich gegen die von REICHE (S. 11, 42, 44) angenommene Genehmigungspflicht im Sinne einer Verleihungspflicht aus. Es heißt dabei wörtlich: Statt dessen bestehe „Zulassungszwang“ mit der Folge „bürgerlich-rechtlicher Abmachungen“, denn es sei die Reichspost, „welche die Sendeanlagen ... im Sinne des Gesetzes betreibt“.

²⁰ Zum Begriff der „Beförderungsverwaltung“ siehe im übrigen NEUGEBAUER, FmR, S. 701 und unten.

²¹ Über die Zulässigkeit eines solchen „Zulassungsverwaltungsakts“ siehe WILKENS, S. 56.

²² Zur Stellung der Post als Verkehrsverwaltung vgl. grundsätzlich: HELLMUTH, „System des Deutschen Post-, Telegraphen- und Fernsprech-Verkehrsrechts im Grundriß“, Nürnberg 1929, S. 1 ff.

²³ Darauf weist insbes. HAENSEL, S. 20, hin.

²⁴ So ausdrücklich NEUGEBAUER, a. a. O., m. w. N. und FOLKERTS, S. 56.

²⁵ Siehe FN 19.

²⁶ GATTERMANN, „Materialien zum deutschen Postrecht“, Leipzig 1906, S. 14.

²⁷ HÜTTNER, „Das Postwesen unserer Zeit“, Bd. II, Leipzig 1906, S. 15.

²⁸ Vgl. hierzu auch NEUGEBAUER, FmR, S. 172 ff. m. w. N.

²⁹ „Das Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches“, Berlin 1892, S. 13 ff.

³⁰ Vgl. auch WILKENS, S. 57.

³¹ Mit dem Entstehen der FunkVO hatte sich die gesetzliche Rechtslage diesbezüglich nicht geändert – nicht jedenfalls in ihrem Inhalt.

³² Denn dafür, daß sich „im Laufe der technischen Entwicklung“ ein Mitbetrieb der Rundfunkgesellschaften eingestellt hat – wie NEUGEBAUER, FmR, S. 699 geltend machte –, haben ja keine Anhaltspunkte bestanden. Neugebauer hat bezeichnenderweise nicht sagen können, seit wann das der Fall gewesen sein soll, warum es sich bei den tontechnischen Geräten der Programmunternehmen gerade um „Funkanlagen“ handeln sollte und wo der Schnitt zwischen der Tätigkeitssphäre der DRP und derjenigen der Rundfunkgesellschaften liege.

³³ APT 1924, S. 152 ff. (siehe auch FN 18 ff. oben). Es heißt da: Die Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen Reichspost und Sendegesellschaft beruhe nicht (!) auf dem einseitigen Hoheitsakt einer „Verleihung“ an die Sendegesellschaft, sondern bilde den Gegenstand besonderer Abmachungen zwischen ihr und der Reichspost, die ihrer ganzen Art nach als Verträge bürgerlich-rechtlicher Natur anzusehen seien. – Gegen REICHE, der sich für eine Verleihung ausgesprochen hatte, verwandte NEUGEBAUER hier genau das später gerade anders eingesetzte Argument (siehe FN 5 in Kap. B 1 b, bb): im Gesetz selbst finde sich „kein Anhaltspunkt für eine solche Annahme“.

³⁴ Siehe FN 1.

³⁵ Vgl. Ziff. 4 der Verträge mit DRADAG und Deutsche Stunde bzw. § 3 der Verträge mit der (Berliner) Funkstunde und der Deutschen Stunde in Bayern: „Die RTV behält sich vor, der Geschäftsleitung der Gesellschaft einen Beirat beizuordnen, der die Aufgabe hat, den Dienst, soweit er Darbietungen aus Kunst und Wissenschaft umfaßt, vom ästhetischen und kulturellen Standpunkt zu überwachen.“

³⁶ Siehe Kap. B 2 a, bb.

³⁷ Siehe auch unten NEUGEBAUERS Argumentation zur Zulässigkeit der Rundfunkaufsicht durch den Überwachungsausschuß und den Kulturbeirat.

2. Recht der Rundfunkveranstaltung

¹ Nach HAENTZSCHEL HdbDStR, S. 657 ff., hing davon sogar die Zulässigkeit der Programmüberwachung ab. Das würde man allerdings heute nicht mehr annehmen können, da ein Verstoß gegen das Zensurverbot auch dann vorläge, wenn die Programmüberwachung „lediglich“ im Wege privatrechtlicher Maßnahmen erfolgte.

² NEUGEBAUER, FmR, S. 103 u. S. 701 m. w. N. So auch RGZ vom 8. 4. 1932, JW 1932, S. 3251.

³ RUNKEL, Archiv 1928, S. 321; HEGENDORF, S. 60; LIST, Archiv 1928, S. 427 ff. und *ders.* sehr eingehend in Archiv 1929, S. 583 ff. Ähnlich auch schon der RFH, Bd. 17, S. 76.

⁴ LIST, Archiv 1928, S. 427.

⁵ LIST, a. a. O., S. 427/428.

⁶ LIST, Archiv 1929, S. 586 konnte sich deshalb auch lediglich darauf berufen, seine Annahme entspreche wenigstens den „Grundgedanken“ von Otto Mayer und Fleiner.

⁷ „Staatsrecht“, 5. Aufl. Tübingen – Aalen, Bd. I (1911), S. 479 und Bd. III, (1913) S. 550 ff. Nach LABAND war die Reichspost ein gewerbliches (fiskalisches) Unternehmen; zwischen ihr und ihren Benutzern sollten bzw. konnten folglich nur bürgerlich-rechtliche Vertragsbeziehungen bestehen.

⁸ S. 319 ff., S. 485.

⁹ Vgl. u. a. NEUGEBAUER, FmR, S. 513 ff.

¹⁰ U. a. FLEINER, S. 299 ff.; JELLINEK, S. 488 ff. Siehe ferner NEUGEBAUER, *ebda.* m. w. N.

¹¹ Vgl. auch RGZ vom 28. 10. 1924, Bd. 109, S. 101 ff. und RGZ vom 8. 4. 1932, JW 1932, S. 3251.

¹² Vgl. den Art. 11 Ziff. 2. Nach NEUGEBAUER, FmR, S. 105 konnte die Verleihung sogar „jederzeit widerrufen werden, auch wenn dies in der Verleihungsurkunde nicht ausdrücklich zum Ausdruck gebracht ist“.

¹³ So die h. M., vgl. NEUGEBAUER, FmR, S. 736 ff.; OPET, S. 473; HEGENDORF, 73 und vor allem RGZ v. 29. 4. 1930, Bd. 128, 330 ff. = Archiv 1930, S. 425 ff. Siehe auch unten Kap. B 3 a.

¹⁴ Dagegen ausdrücklich RGZ, a. a. O., mit Zustimmung von OPET, JW 1930, S. 1928 (Urteilsanmerkung). Ferner NEUGEBAUER, a. a. O., S. 727; HOECHSTETTER, S. 31 ff.

¹⁵ Einen solchen Abwehrensanspruch hat HOFFMANN, BfR 1927, S. 69 zwar bejaht. Dagegen indessen insbesondere BÜRGIN, Archiv 1929, S. 159 ff.: Auch dieser Anspruch sei den Sendeunternehmen verwehrt, da sie ausschließlich der DRP verpflichtet seien, d. h. ein derartiger Eingriff allein die Rechtssphäre der Post berühre.

¹⁶ Vgl. DICKERTMANN, a. a. O. Die diesbezügliche Argumentation war: Entweder betreffe die Störung die funktechnische Ausstrahlung der DRP, dann könne nur diese vorgehen, oder sie betreffe den Empfang, dann könnten nur die Teilnehmer vorgehen.

¹⁷ Vgl. BÜRGIN, a. a. O.; NEUGEBAUER, FmR, S. 710 ff.; KG Berlin v. 7. 6. 1928, Archiv 1928, S. 665.

¹⁸ So schon NEUGEBAUER, FmR, S. 737/738 und stärker noch *ders.* in: Sonderheft 4, S. 44. Ferner DENCKER, Archiv 1930, S. 13 ff. Beide Autoren sprachen sich dafür aus, ein Rechtsverhältnis zwischen Sendegesellschaft und Teilnehmer zu konstruieren. (Siehe auch unten Kap. B 3 b, bb.)

bb) Programmüberwachung

¹ Zur gesamten Staatsaufsicht über die Rundfunkveranstaltung siehe Kap. A 3 b und 4 b sowie auch WILKENS, S. 41 ff.

² Im Folgenden wird sich auf eine Betrachtung der Programmüberwachungsregelung be-

schränkt, zumal die Wirtschafts- und technische Aufsicht über die Rundfunkveranstaltung nicht rechtlich in der Verleihungskonstruktion gründete.

³ Gleiches gilt natürlich auch für die 1932 statt dessen errichteten „Programmbeiräte“. Sie können hier jedoch weitgehend unberücksichtigt bleiben, da ihnen – schon wenige Wochen nach ihrer Entstehung von Goebbels aufgelöst – nur kurze Geltungsdauer beschieden gewesen ist.

⁴ Vgl. Art. 2 und Art. 8 der Sendekonzession.

⁵ Vgl. OTTO MAYER, S. 95 ff.; FLEINER, S. 346 ff.; JELLINEK, S. 51 ff., die ohne das ausdrücklich festzuhalten, davon doch wie selbstverständlich ausgingen, weil es sich aus dem Wesen des (nur) zwischen Verleihergeber und Beliehenem begründetem Rechtsverhältnis ergab.

⁶ Siehe Kap. A 3 b, aa.

⁷ So auch NEUGEBAUER, FmR, S. 702: „Die DRP hat keinen Einfluß auf und in den sog. kulturellen Beiräten.“ Ähnlich *ders.*, a. a. O., S. 703 zu den Überwachungsausschüssen.

⁸ Vgl. Kap. A 3 b, bb, aaa.

⁹ So auch WILKENS, S. 57.

¹⁰ FmR, S. 702 ff.

¹¹ Früher § 4 TG.

¹² A. a. O., S. 704.

¹³ Davon ist NEUGEBAUER an anderer Stelle (FmR, S. 165 ff.) selber wie selbstverständlich ausgegangen.

¹⁴ FmR, S. 704.

¹⁵ FmR, S. 705.

¹⁶ NEUGEBAUER, *ebda.*, sagt sehr kategorisch nicht mehr als: „dazu war die DRP befugt“.

¹⁷ Siehe HERBERT KRÜGER, DVBl 1955, S. 518 ff./519 („Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung“) sowie WILKENS, S. 57, der auf diesen Gesichtspunkt aufmerksam gemacht hat.

¹⁸ Vgl. KRÜGER, *ebda.*

¹⁹ Vgl. KARL ZEIDLER, DVBl. 1960, S. 573 ff.

²⁰ Siehe ZEIDLER, *ebda.*, Anm. 19 ff.

²¹ Genau gesagt, dieser Punkt ist in der ganzen so „ausgekocht“ erscheinenden Debatte des Fernsehstreits völlig übersehen worden.

cc) Zensur

¹ Vgl. DENCKERS, BfR 1927, S. 9, kritische Beobachtung: „Die Errichtung von Überwachungsausschüssen und Kulturbeiräten (ist) im allgemeinen sang- und klanglos erfolgt“.

² Wie erwähnt, so auch die Beurteilung durch WILKENS, S. 57.

³ Vgl. DENCKER, *ebda.*, sowie insbes. die bei POHLE, S. 53 Anm. 62, S. 70, 73 Anm. 107, S. 83 Anm. 136, wiedergegebenen Äußerungen.

⁴ Siehe WILKENS, S. 57 ff.

⁵ Vgl. HELLWIG, S. 15 ff.: Es sei praktisch unmöglich, eine scharfe Trennung von Meinung und Tatsachenn Mitteilung vorzunehmen.

⁶ So WILKENS, S. 58, der zu Recht darauf hinweist, daß sich eine derartige Betrachtungsweise ansatzweise schon bei HELLWIG, S. 16, findet.

⁷ Vgl. KITZINGER, S. 458 m. w. N. Ebenso HAENTZSCHEL, HdbDStR, S. 655: Der Begriff der „Pressefreiheit“ decke auch den unpolitischen, namentlich kulturellen Teil der Zeitungen und Zeitschriften.

⁸ A. a. O., S. 657 ff.

⁹ Siehe unten FN 11.

¹⁰ Wortlaut: „Jeder Deutsche hat das Recht innerhalb der Schranken der allgemeinen

Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern“. – Über die Einengung der Meinungsfreiheit durch „allgemeine Gesetze“ sowie über die Beschränkungen der Pressefreiheit, wie sie von der damaligen Verfassungsrechtslehre verstanden und beurteilt worden sind, siehe u. a.: ULRICH SCHEUNER, *VVDStRL*, Bd. 22 (1965), S. 80 ff. („Pressefreiheit“).

¹¹ NEUGEBAUER, *FmR*, S. 705 ff., zustimmend BECKER, S. 27. Gleicher Auffassung waren SCHOLZ, S. 23 ff. und HUBER, S. 59 Anm. 1.

¹² *RGSt.* vom 24. 3. 1925, Bd. 59, S. 159 = *JW* 1925, S. 2472.

¹³ A. a. O., S. 706.

¹⁴ Denn läßt sich das Mittel der Äußerung beliebig beschränken, so reduziert sich die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit auf eine bloße Gedankenfreiheit.

¹⁵ KITZINGER, *JW* 1925, S. 2472.

¹⁶ So auch HELLWIG, S. 18; HAENTZSCHEL, S. 657. Siehe ferner WILKENS, S. 58.

¹⁷ WILKENS, S. 58.

¹⁸ HELLWIG, ebda.

¹⁹ So ausdrücklich HUBER, ebda.

²⁰ A. a. O., S. 657.

²¹ Wortlaut: „Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden.“

²² A. a. O., S. 668. Ähnlich schon früher OPET, S. 488.

²³ NEUGEBAUER, *FmR*, S. 705.

²⁴ Siehe Kap. C 3 b.

²⁵ Bezeichnend ist, daß Haentzschel im Zusammenhang mit der Diskussion über die Verleihungskonstruktion hat anklingen lassen, sie sei deshalb zu verwerfen, weil sie sonst – wenn man nicht privatrechtliche Beziehungen zwischen DRP und Rundfunkgesellschaft annehme – als verfassungswidrig angesehen werden müsse.

²⁶ *BfR* 1927, S. 9 ff. Sehr kurz, im Ergebnis freilich ebenso: HUBER, S. 59 Anm. 1.

²⁷ A. a. O., S. 12 ff. (16). DENCKER hat seine Feststellung noch zweimal wiederholt: in *HdwbRW* Bd. II, S. 550 und (etwas eingeschränkt allerdings) in: *HdwbRW* Bd. VII, S. 154. – Daß Zensur i. S. d. Art. 118 WRV bestehe, nahm außerdem auch BECKER, S. 31/32 an, allerdings ohne dies zu begründen.

²⁸ Für viele HAENTZSCHEL, a. a. O., S. 665. Ebenso HUBER, S. 59, Anm. 1.

²⁹ Vgl. über Befugnisse und Arbeitsweise der Ausschüsse neben DENCKER, *BfR* 1927, S. 9 ff. auch MAGNUS, *Archiv* 1928, S. 2 ff. und LIST, *Archiv* 1929, S. 279 ff. Ferner FN 19 in Kap. A 3 b, bb.

³⁰ Die „Bestimmungen“ für den Überwachungsausschuß sowie jene für den Kulturbeirat waren der Sendekonzession (vgl. Art. 3 Ziff. 3) als Anlage beigefügt. Siehe Kap. A 3 b, bb, aaa.

³¹ Ziff. 5 der betreffenden „Bestimmungen“.

³² Ziff. 6 der „Bestimmungen“.

³³ Ziff. 9 der „Bestimmungen“.

³⁴ Ziff. 3 der „Bestimmungen“.

³⁵ Ziff. 2 der „Bestimmungen“.

³⁶ Art. 3, Ziff. 1, Satz 4 der Sendekonzession; siehe Kap. A 3 b, bb, aaa.

³⁷ Vgl. BAUSCH, S. 141.

³⁸ DENCKER, a. a. O., S. 12.

³⁹ Ziff. 6 und 7 der betreffenden „Bestimmungen“. Siehe hierzu auch DENCKER, a. a. O., S. 14.

⁴⁰ Ziff. 10 der „Bestimmungen“.

⁴¹ Ziff. 3 der „Bestimmungen“.

⁴² Ziff. 5 der „Bestimmungen“.

⁴³ DENCKER, a. a. O., S. 12, 14, 16.

⁴⁴ Vgl. Art. 3 der Sendekonzession.

⁴⁵ DENCKER, a. a. O., S. 14 und BAUSCH, S. 140 ff. (144 ff.).

⁴⁶ Treffend DENCKER, a. a. O., S. 12: „Die Mitglieder erhalten ihre Weisungen nicht aus dem Gesellschaftsstatut, sondern auf Grund ihrer amtlichen Stellung als Reichs- oder Landesbeamte“. – Vgl. auch RAUSCHER, *Archiv* 1929, S. 520; SCHOLZ, S. 23 ff.; BAUSCH, S. 143.

⁴⁷ S. 62 ff., 70 ff., 89 ff., 390. Vgl. etwa das grotesk anmutende Beispiel auf S. 75 Anm. 115, wo ein Sportbericht zensiert werden sollte.

⁴⁸ S. 115 ff. (144 ff.).

⁴⁹ Vgl. auch die bei SCHREIBER, S. 92, angegebenen Beispiele sowie Wilkens, S. 43 ff.

⁵⁰ Die Auffassung HAENSELS, S. 22, die Überwachungsausschüsse hätten zu schwerfällig gearbeitet, um ernsthaft in die Struktur der Rundfunkprogrammgestaltung eingreifen zu können, findet keinerlei Stütze. Die Ansicht wird vielmehr durch das historische Material sogar eindeutig widerlegt.

⁵¹ U. a. DENCKER, a. a. O., S. 12 ff.

⁵² Vgl. MAGNUS, ebda. Siehe ferner insbes. LIST, a. a. O., S. 280, der sogar der Meinung war, der Rundfunk könne gar keine „beunruhigende“ Wirkung auf die öffentliche Meinung haben – und damit auch keine Meinungsbeeinflussung bewirken –, weil er so ausgezeichnet kontrolliert sei.

⁵³ In diesem Zusammenhang sei noch erwähnt, daß die Rechtskonstruktion der Verleihung auch insofern eine Programmkontrolle zu bewirken vermocht hat, als ja die Konzession jederzeit widerrufen werden konnte. DENCKER, a. a. O., S. 11, hat auf diese Folge aufmerksam gemacht: „Sollte die Tendenz einer Sendegesellschaft sich einmal in Parteipolitik oder Geschmacklosigkeit verlieren, so kann, abgesehen von der ... Befugnis des Überwachungsausschusses ..., der Sendegesellschaft die Verleihung zu ihrer Tätigkeit jederzeit durch Widerruf entzogen werden.“

⁵⁴ Siehe Kap. A 3 b, aa, aaa und ferner BECKER, S. 529. Kennzeichnend ist auch folgender Beleg, den der Verfasser in den bayerischen Unterlagen fand (Akten des Staatsmin. d. X., Az. 18866, BHA München): Der Ministerrat der Bayer. Staatsregierung beschloß am 17. 9. 1928 auf Anfrage (!) der Deutschen Stunde in Bayern, die Übertragung einer von allen anderen Rundfunkgesellschaften gesendeten Feier zum Tag der Republik sei nicht „zu genehmigen“.

⁵⁵ Vgl. WILKENS, S. 59.

⁵⁶ WILKENS, S. 60.

⁵⁷ *MEDICUS*, *JÖR* Bd. XX (1932), S. 107 ff.

b) Rundfunkberichterstattungs-Recht

¹ Der Begriff „Rundfunkberichterstattung“ wird hier weit verstanden, d. h. als die Verbreitung von Nachrichten gleich welchen Inhalts: von Tatsachenmitteilungen ebenso wie von Meinungsäußerungen, von gesprochenen Meldungen wie von Tönen/Musiksendungen.

² Vgl. u. a. die bei POHLE, S. 74 ff. wiedergegebenen Äußerungen aus der Zeit, sowie ferner BAUSCH, S. 115.

³ Kap. A 3 b, bb, bbb und A 4 b, bb.

⁴ Die diesbezüglichen Betrachtungen der Rundfunkordnung blieben durchgängig darstellender Art, vgl. z. B. MAGNUS, *Archiv* 1928, S. 10.

⁵ Siehe FN 47 ff. in Kap. B 2 a, cc.

⁶ S. 488.

⁷ *Archiv* 1929, S. 279 ff. (siehe auch FN 52 in Kap. B 2 a, cc).

^{8a} Ebda.

⁹ Vgl. u. a. *BVerfGE* 12, 263. Siehe ferner die treffenden Ausführungen von KRAUSE, in: *Das Parlament* 1967, Nr. 3/4, S. 1 ff. (3): Der Neutralitätsgrundsatz bedeute nur, „über

einen Zeitraum von vielen Sendungen alle Meinungen, Ereignisse, Interessen usf. gleichmäßig zu beachten, ohne daß damit verboten ist, innerhalb einer Einzelsendung eindeutig Stellung durch den Redakteur zu beziehen.“

¹⁰ Vgl. etwa Art. 4 Abs. 2, Ziff. 5, Satz 2 BR-Gesetz.

¹¹ Vgl. u. a. BAUSCH, S. 115 ff.

¹² Siehe die bei ROEGELE/GLOTZ, S. 78 ff., 91 ff., 104 ff., 121 ff. abgedruckten Aufsätze.

aaa) Rauscher und Becker

¹ Die Erörterungen sind zudem deshalb von Interesse, weil sie die derzeitige Diskussion über das „Mitbestimmungsrecht der Rundfunkredakteure“ bereichern könnten. Einer Mitbestimmung der Redakteure steht nämlich u. a. entgegen, daß nach den Rundfunkgesetzen Dritten gegenüber generell allein der Intendant für das ausgestrahlte Programm haftbar ist. Wenn man aber, wie es damals von RAUSCHER und BECKER vorgeschlagen worden ist (s. u.), eine Regelung trafe, wonach auch für die Redakteure im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben eine entsprechende rechtliche Verantwortlichkeit nach außen bestünde, wäre dieses Problem weitgehend beseitigt bzw. abgeschwächt.

² Archiv 1929, S. 210 ff. (215 ff.).

³ S. 36 ff.

⁴ RAUSCHER, a. a. O., S. 210 ff.; BECKER, S. 99 f.

⁵ RAUSCHER, a. a. O., S. 216.

⁶ RGBL., S. 65 ff.

⁷ Das war a. M. Neben RAUSCHER, a. a. O., S. 215 und BECKER, S. 18 ff., u. a. auch LIST, Archiv 1929, S. 265 und ferner: Kurt HAENTZSCHEL, „Kommentar zum Reichspressgesetz“, Berlin 1927, S. 23 Abm. 2 a.

⁸ Siehe dazu RAUSCHER, ebda., und dens. in Archiv 1929, S. 523. Dagegen CAHN-SPEYER, Archiv 1930, S. 319 ff.

⁹ So namentlich RAUSCHER, a. a. O., S. 524.

¹⁰ Zum Gegendarstellungsanspruch siehe den folgenden Abschnitt cc dieser Untersuchung.

¹¹ S. 42 ff., 92.

¹² Art. 19 Abs. 1, Satz 2 BR-Gesetz.

¹³ RAUSCHER, a. a. O., S. 220; BECKER, S. 43 ff.

¹⁴ Die Rundfunkgesetze der Gegenwart gehen von der alleinigen, persönlichen Verantwortung und rechtlichen Haftung des Intendanten aus. Eine Ausnahme bilden lediglich § 7 Abs. 1 ZDF-StaatsV und § 28 BundesrundfunkG, wonach derjenige haftet, „wer die Sendung eines Beitrags veranlaßt oder zugelassen hat“. Dabei wird zugleich jedoch eine Vermutung für die Verantwortlichkeit des Intendanten begründet (Abs. 2 der jeweiligen Bestimmungen).

¹⁵ So § 2 seines Gesetzentwurfs in: Archiv 1929, S. 210, 220.

¹⁶ Symptomatisch dafür ist, daß in einem Preisausschreiben der Deutschen Gesellschaft für Funkrecht mit der Frage, ob presserechtliche Vorschriften und Rechtsgrundsätze auf die Rundfunkberichterstattung übertragen werden könnten und sollten, keine einzige der Veröffentlichung wertige Arbeit eingegangen ist (vgl. Archiv 1928, S. 104).

S. 104).

¹⁷ Vgl. CAHN-SPEYER, a. a. O., S. 316 ff.

¹⁸ Ders., ebda.

¹⁹ Dessen § 11 (a. a. O., S. 210).

²⁰ Vgl. § 2 Abs. 2 seines Gesetzentwurfs (S. 92); ferner ders. S. 51 ff.

²¹ Eine Strafbewehrung findet sich heute etwa auch in Art. 19 Abs. 4 BR-Gesetz.

²² § 3 Abs. 2 seines Gesetzentwurfs (a. a. O., S. 210).

²³ A. a. O., S. 219.

¹ So enthalten Gesetz und Satzung des NDR und des SFB überhaupt keine Regelung des Anspruchs. (In der Praxis werden deshalb die jeweiligen Bestimmungen in den Länder-Pressengesetzen analog angewandt). Eine eingehende Regelung hat der Anspruch außerdem nur in vier Rundfunkgesetzen (BR, SWF, ZDF und Bundesrundfunkanstalten) gefunden, während er im übrigen nur jeweils erwähnt ist.

^{1a} BIFR 1927, S. 73 ff.; Archiv 1929, S. 321 ff. und 391 ff.; Archiv 1930, S. 154 ff.

² Vgl. HOFFMANN, Archiv 1930, S. 529 ff.

³ NEUGEBAUER, FmR, S. 713, insbes. Anm. 24; HOFFMANN, a. a. O., S. 551 ff.; LIST, Archiv 1932, S. 23.

⁴ Vgl. insbes. HOFFMANN, a. a. O., S. 533 und CAHN-SPEYER, a. a. O., S. 320.

⁵ Vgl. HOFFMANN, a. a. O., S. 551 ff. und namentlich BECKER, S. 53 ff.

⁶ So freilich noch RAUSCHER, a. a. O., S. 220. Vgl. auch § 6 seines Gesetzentwurfs (a. a. O., S. 210).

⁷ S. 55.

⁸ BECKER, ebda.; HOFFMANN, a. a. O., S. 553.

⁹ Dagegen CAHN-SPEYER, a. a. O., S. 320: Die im Rundfunk verbreitete Mitteilung verfliege vielmehr „wie Schall und Rauch“. Bedenken äußerte auch HOFFMANN, ebda.

¹⁰ Ebda.

¹² HOFFMANN, Archiv 1930, S. 553; RAUSCHER, Archiv 1929, S. 210; BECKER, S. 57, 92.

¹³ So heute auch allgemein die Rundfunkgesetze.

¹⁴ Siehe FN 6.

¹⁵ HOFFMANN, a. a. O., S. 552; BECKER, S. 55 ff.

¹⁶ So auch Art. 17 BR-Gesetz. Das Bestehen einer „unwahren Tatsache“ verlangen im Gegensatz dazu § 3 Ziff. 9 HR-Gesetz; § 7 Abs. 1 SWF-StaatsV; § 3 Abs. 2 WDR-Satzung.

¹⁷ So heute auch – außer Art. 17 BR-Gesetz – die § 7 Abs. 1 SWF-StaatsV; § 3 Abs. 2 WDR-Satzung; § 4 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StaatsV; § 25 Abs. 1 Satz 2 BundesrundfunkG.

¹⁸ BECKER, S. 60.

¹⁹ Diese Voraussetzung findet sich auch in allen in FN 17 genannten gesetzlichen Bestimmungen der Gegenwart enthalten. Ferner § 3 Ziff. 9 HR-Gesetz.

²⁰ So auch Art. 17 Abs. 1 BR-Gesetz; § 4 Abs. 1 Satz 3 ZDF-StaatsV; § 25 Abs. 1 Satz 3 BundesrundfunkG.

²¹ Vgl. heute Art. 17 Abs. 1 BR-Gesetz; § 4 Abs. 3 ZDF-StaatsV; § 25 Abs. 3 BundesrundfunkG: „unverzüglich, für den gleichen Bereich sowie zu einer gleichwertigen Sendezeit.“

²² BECKER, S. 60 ff.

²³ Vgl. § 3 Abs. 2 seines Gesetzentwurfs (S. 93).

²⁴ § 6 des Gesetzentwurfs. Die Frist sollte aber schon mit der Aussendung der unrichtigen Mitteilung beginnen. Rauscher hat also wohl das Problem verkannt, welches sich stellt, wenn der Anspruchsberechtigte erst später von dem Geschehen erfährt bzw. erst später seinen Anspruch geltend macht.

²⁵ Vgl. auch § 4 Abs. 3 Satz 3 ZDF-StaatsV und § 25 Abs. 3 Satz 3 BundesrundfunkG.

²⁶ So ausdrückl. auch Art. 17 Abs. 2 Satz 3 BR-Gesetz und § 7 Abs. 3 SWF-Satzung.

²⁷ § 12 Abs. 2 (RAUSCHER) und § 5 Abs. 1 Ziff. 2 (BECKER) der jeweiligen Gesetzentwürfe.

²⁸ Vgl. zur Gegenwart u. a. Art. 18 BR-Gesetz.

3. Die Teilnehmergenehmigung

¹ Die ursprüngliche offizielle Bezeichnung für sie lautete „Genehmigungsinhaber“ (vgl. § 2 der „Bekanntmachung“ vom 24. 9. 1925, PABL. S. 443). Später hat sich in Literatur

und Amtssprache jedoch zunehmend diese Bezeichnung eingebürgert (vgl. § 1 der „Rundfunkbestimmungen“ v. 27. 11. 1931, PABL. S. 509).

² Für viele NEUGEBAUER, FmR, S. 713 ff.

³ U. a. NEUGEBAUER, ATP 1924, S. 153 und REICHE, S. 12, 42.

⁴ So die heute h. M. Vgl. u. a. IPSEN, S. 23 ff.

⁵ Siehe dazu Kap. B 1 b, bb, aaa und 2 a, aa.

⁶ Darauf hat schon IPSEN, S. 19, aufmerksam gemacht.

⁷ So vor allem BÜRGIN, Archiv 1928, S. 628.

⁸ Art. I Ziff. 4 und 5 der „Bedingungen“ vom 14. 5. 1924 (Vfg. Nr. 273, PABL. S. 258); § 18 der „Bekanntmachung“ vom 24. 9. 1925 (Vfg. Nr. 490, PABL. S. 443); § 16 der „Bedingungen“ vom 11. 4. 1930 (Vfg. Nr. 134 PABL. S. 161) und vom 27. 11. 1931 (Vfg. Nr. 493 PABL. S. 509).

⁹ Vgl. § 2 der „Bekanntmachung“. Die Vorschrift ist ab 1930 nicht mehr in den Bedingungen enthalten gewesen (dazu siehe unten).

¹⁰ A. a. O., S. 630 (= FN 2 in Kap. B 1 b, cc).

¹¹ So auch die heute h. M.: IPSEN, S. 19, 23 ff. und KARL ZEIDLER, „Probleme der Rundfunkgebühr“, Baden-Baden 1961, S. 26, 27 ff.

¹² Das hatte bereits § 1 FunkVO statuiert. Im TG ist die Regelung demgegenüber noch nicht (ausdrücklich) enthalten gewesen, was, wie gezeigt, im Stadium der Rundfunkentstehung zu mehreren gerichtlichen Streitigkeiten geführt hatte, vgl. Kap. A 1 b, bb, aaa und 2 a. S. 515.

¹³ FmR, S. 102/103; siehe ferner oben Kap. B 1 b, aa, bbb.

¹⁴ Siehe dazu auch den Versuch, den BAUMANN unternommen hat, um die Verleihungstheorie wenigstens hinsichtlich der „Errichtung“ von Rundfunkempfangsanlagen aufrechtzuerhalten. (ANDRÉ BAUMANN, „Die rechtlichen Grundlagen des Programmdienstes im schweizerischen Rundspruch- und Fernsehwesen unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Radiofreiheit“, Zürich 1955, S. 68, Anm. 146).

¹⁵ Vgl. DENCKER, Archiv 1930, S. 9 ff. und NEUGEBAUER, Archiv 1930, S. 167 sowie ders. in Sonderheft 4, S. 40 ff. Im übrigen siehe unten.

¹⁶ Ebda.

¹⁷ Zustimmend DENCKER, a. a. O. S. 14, ungeachtet der von ihm im übrigen geäußerten heftigen Kritik (s. u.).

¹⁸ Vgl. die „Bedingungen“ vom 11. 4. 1930. Dasselbe gilt für die „Bedingungen“ v. 27. 11. 1931 (FN 8).

¹⁹ Das FAG war gerade zwei Jahre alt!

²⁰ Daß heute die Verleihungstheorie als aufgegeben gilt, siehe FN 11. PETERS, S. 46 und AUBERT, S. 96 haben sich allerdings noch für sie ausgesprochen.

b) Rechtsbeziehungen DRP-Rundfunkteilnehmer

¹ Vgl. die damals viel zitierte Streitschrift von Hermann KLAMFOTH, „Die Rechtlosigkeit der Rundfunkhörer, 3 000 000 rechtlose Rundfunkteilnehmer“, Berlin 1929.

² Genauerer siehe unten Kap. B 4 b.

³ So schon Buchst. g) des „Merkblatts“ der „Bedingungen“ vom 23. 10. 1923 (Vfg. Nr. 815, PNBL. S. 885). Vor allem aber § 2 der „Bekanntmachung“ von 1925.

⁴ Dazu siehe unten Kap. B 4 b.

⁵ Kap. B 2, a, aa.

⁶ Archiv 1929, S. 158.

⁷ So eines der Gegenargumente von NEUGEBAUER, Archiv 1929, S. 1 ff.

⁸ Vgl. dazu DICKERTMANN, S. 39 ff.

⁹ Siehe oben Kap. B 2 a, aa.

¹⁰ Vgl. dazu insbes. DICKERTMANN, ebda.

¹¹ Für viele NEUGEBAUER, FmR, S. 737 und DENCKER, Archiv 1930, S. 12 jeweils m. w. N.

¹² RGZ vom 29. 4. 1930, Bd. 128, S. 330 = JW 1930, S. 1928 = Archiv 1930, S. 425 mit zustimmender Anmerkung von OPET, JW, ebda.; RGZ vom 8. 4. 1932, JW 1932, S. 3251; OLG Dresden vom 2. 8. 1932, JW 1933, S. 69. Dagegen RFH vom 8. 7. 1925, Bd. 17, S. 73; vom 29. 7. 1929, Bd. 25, S. 306; vom 3. 4. 1928, JW 1929, S. 967.

¹³ Vgl. auch IPSEN, S. 14.

¹⁴ Ausdrücklich RGZ 128, S. 427 unter Berufung auf NEUGEBAUER, FmR, S. 736 ff. sowie auf OPET, S. 473.

¹⁵ Archiv 1930, S. 9 ff.

¹⁶ Siehe FN 1 oben.

¹⁷ A. a. O. S. 12.

¹⁸ So DENCKER schon in Archiv 1929, S. 579 ff., 580.

¹⁹ A. a. O. S. 16.

²⁰ In: Sonderheft 4, S. 41 ff., wobei sich NEUGEBAUER insbes. mit RGZ Bd. 128, S. 333 auseinandersetzt.

²¹ So schon in FmR, S. 738. Meinte NEUGEBAUER dort noch, diese neue „Form einer Anstaltsnutzung“ ins Fernmelderecht einfügen zu können, so nahm er in Sonderheft 4, S. 43 an, das derartige „Nutzungsverhältnis“ sei nur im BGB zu verankern bzw. nur daraus herzuleiten.

²² Bd. 128, S. 333 = Archiv 1930, S. 427.

²³ Vgl. IPSEN, S. 22.

²⁴ IPSEN, S. 24 ff., 46; KARL ZEIDLER, „Probleme der Rundfunkgebühr“, Baden-Baden, 1961, S. 26 mit Anm. 101; HANS SCHNEIDER, NJW 1961, S. 53 ff. („Informationsfreiheit und Rundfunkgenehmigung“). A. A. noch PETERS, S. 59.

²⁵ Vgl. NEUGEBAUER, FmR, S. 105/106; ders., EE Bd. 43, S. 32 ff. (37) jeweils m. w. N.

²⁶ Vgl. IPSEN, S. 45 ff. und hier FN 24.

²⁷ Archiv 1929, S. 159.

²⁸ Siehe FN 1. Da das Buch nicht eingesehen werden konnte, wird hier auf seine Besprechung durch LIST, Archiv 1929, S. 677 ff., zurückgegriffen.

²⁹ S. 10.

³⁰ Siehe Sonderheft 1, S. 119 ff. und die unten Kap. B 4 b, cc genannten Fundstellen. Im übrigen sei auf die populärer gehaltenen Aufsätze von PINCUS hingewiesen, in: Funk 1930, S. 434 ff. („Die Grundrechte des Rundfunkhörers“) sowie in: Funk 1931, S. 65 ff. („Funkrecht ist Volksrecht“).

c) Hörergebühr

¹ Für viele NEUGEBAUER, FmR, S. 109 ff., S. 731/732. Ebenso RGZ Bd. 128, S. 332 ff.

² Vgl. § 15 der „Bekanntmachung“.

³ Archiv 1930, S. 14.

⁴ So ansatzweise aber NEUGEBAUER, a. a. O., S. 109 ff.

⁵ Bd. 17 (1925), S. 73 ff. Siehe Kap. B 1, a, aa.

^{6a} Der RFH hat später seinen diesbezüglichen Standpunkt zwar modifiziert, dabei um so mehr jedoch seiner Beurteilung vom Charakter der Rundfunkgebühr Nachdruck verliehen, wenn es im Urteil vom 29. 7. 1929, Bd. 25, S. 306/307 heißt: „Die mit der bloßen Genehmigung der Empfangsanlage verbundene Tätigkeit der Reichspost verschwindet vollständig gegenüber der fortlaufenden Vermittlung der Rundfunkdarbietungen. In den vom Rundfunkteilnehmer monatlich gezahlten Beiträgen kann daher nur ein ganz geringer Teilbetrag als Gebühr für den Hoheitsakt der Genehmigung stecken, während im übrigen die Geldzahlungen des Rundfunkteilnehmers ein Entgelt für die privatwirtschaftliche Beschaffung

der Rundfunkdarbietungen darstellen. Ja, die im Steuerrechte gebotene wirtschaftliche Betrachtungsweise zwingt zu der Annahme, daß die von der Reichspost als Genehmigungsgebühren bezeichneten Geldleistungen des Rundfunkteilnehmers überhaupt keine Gebühren im Sinne der Finanzwissenschaft sind, sondern ausschließlich die Gegenleistung des Rundfunkteilnehmers für die Darbietungen (Musik, Vorträge usw.) darstellen . . .“.

⁶ RGZ, Bd. 128, S. 333. Ähnlich auch RGZ vom 8. 4. 1932, JW 1932, S. 3251.

⁷ Archiv 1929, S. 159.

⁸ Vgl. Art. 10 der Sendekonzession von 1926.

^{9a} BÜRGIN, ebda.

⁹ So die heute wohl h. M. (IPSEN, S. 27 ff.; BVerwG vom 15. 3. 1968, Bd. 29, S. 214), wobei allerdings neuerdings die Tendenz besteht, die Rundfunkgebühr als Beitrag zu beurteilen, vgl. BVerfG vom 27. 7. 1971, NJW 1971, S. 1739 = JZ 1971, S. 582.

¹⁰ A. a. O., S. 14. Bemerkenswert ist, daß DENCKER dabei dieser Gebühr einen beitragsähnlichen Charakter zusprach, wie er heute allgemein angenommen wird, wenn man nicht die Gebühr sogar überwiegend als Beitrag ansieht.

¹¹ Sonderheft 4, S. 43 ff.

4. Rechtsprobleme des Rundfunkempfangs

¹ So lassen sich allein 26 antennenrechtliche sowie 48 störerrechtliche Abhandlungen (Bücher, Aufsätze) zählen. Weiter sind zwei Dissertationen dem Antennenproblem und nicht weniger als 9 Dissertationen dem Störerproblem gewidmet worden.

² Erfasst nach PRIDAT-GUZATIS und den Zeitschriften, Archiv, JW, Juristische Rundschau, und DJZ.

³ Hingewiesen sei darauf, daß die beiden Fragen noch heute den Gegenstand von zahlreichen gerichtlichen Streitigkeiten, sowie ebenfalls von Erörterungen im Rechtsschrifttum bilden. Vgl. u. a. EWALD, MDR 1965, S. 85 ff. („Die Dachantenne“); WOLF HULVERSHORN, NJW 1961, S. 1448 ff. („Abwehrensprüche gegen Fernsehstörungen durch Reflektoren“); HORST VOLLMER, Jahrbuch des Postwesens 1966, S. 322 ff. („Der Schutz des Funkverkehrs gegen Störungen“).

⁴ Damals die offizielle Bezeichnung für die Rundfunkantenne; vgl. Vfg. Nr. 418, PABl. 1924, S. 441, Anlage 2.

⁵ RGZ vom 8. 2. 1927, Bd. 116, S. 93 ff. = JW 1927, S. 1367 = BIFR 1927, S. 78 ff. und RGZ vom 30. 3. 1928, JW 1928, S. 2517 = Archiv 1928, S. 246 ff.

⁶ HOFFMANN, Archiv 1932, S. 305.

⁷ DENCKER, Archiv 1930, S. 15, wollte die Antennenfrage durch eine fernmelderechtliche Regelung konstruktiv beantwortet sehen. Ähnlich LIST, Archiv 1928, S. 433 ff.

⁸ Die Ausdrücke finden sich allerdings nur im Urteil des OLG Hamburg vom 12. 3. 1926 (abgedr. bei: PRIDAT-GUZATIS, S. 153 ff. = OLG Rspr. Bd. 45 (1926), S. 205 ff.), welches den antennenrechtlichen Anspruch bejaht hatte, aber vom RG aufgehoben wurde.

⁹ RGZ Bd. 116, S. 94.

¹⁰ Das RG ist davon ebenfalls ausgegangen; es hat die Gleichwertigkeit von Rundfunk und Telefon jedoch gerade im Hinblick auf die angeblich verschiedene öffentliche Bedeutung beider dann wieder verneint.

¹¹ Unterstellt natürlich, der Mietvertrag sieht keine dies ausdrücklich ausschließende Regelung vor.

¹² Vgl. u. a. NEUGEBAUER, Funkrecht II, S. 119 m. w. N.

¹³ RGZ Bd. 37, S. 213 ff.

¹⁴ RGZ Bd. 49, S. 309 ff.

¹⁵ NEUGEBAUER, Archiv 1928, S. 25.

¹⁶ So u. a. LG Berlin vom 28. 2. 1930, JW 1930, S. 2237 = Archiv 1930, S. 249 ff. – Diese Versicherung bestand seit dem 1. 1. 1929; (sie besteht übrigens heute noch).

¹⁷ So ebenfalls für viele LG Berlin (s. FN 16).

¹⁸ So NEUGEBAUER, Funkrecht II, S. 121/122. Ferner LIST, a. a. O., S. 443, und treffend hierzu insbes. LG Berlin (s. FN 16): „In der Art der Nachrichtenübermittlung, überhaupt als Verkehrsmittel, kommt der Rundfunk der Nachrichtenverbreitung durch die Presse nahe. Das tägliche Leben wird sich in Kürze in kultureller Hinsicht ebensowenig ohne den Rundfunk denken lassen, wie es sich ohne das Zeitungswesen denken läßt, oder wie das heutige wirtschaftliche Leben ohne die Einrichtung des Fernsprechers als wirtschaftliches Hilfsmittel zu denken ist.“

¹⁹ Vgl. NEUGEBAUER, FmR, S. 786 ff.

²⁰ Vgl. die bei PRIDAT-GUZATIS, S. 151 ff. angeführten Entscheidungen sowie HOFFMANN, Archiv 1932, S. 302 ff.

²¹ A. a. O., S. 455.

²² Siehe FN 3.

²³ Näheres bei NEUGEBAUER, FmR, S. 386; WILLE, Archiv 1929, S. 181 ff.; PRIDAT-GUZATIS, S. 149/150.

²⁴ So etwa die Bayer. VO vom 8. 4. 1929, GVBl., S. 557, durch das BayObLG vom 20. 10. 1931, Archiv 1932, S. 278 ff.

b) Störerrecht

¹ So von DENCKER, Archiv 1930, S. 14; WILLE, Archiv 1931, S. 5 und LIST, Archiv 1931, S. 111. Dagegen andererseits BREDOW, Archiv 1930, S. 457 und DICKERTMANN, S. 28 und S. 125.

² Zum folgenden u. a. LAUE, S. 5 ff.

³ Siehe FN 8 und ferner auch Kap. B 3 b.

⁴ So hat z. B. eine 1929 in Berlin vorgenommene Umfrage ergeben, daß 80 v. H. der Hörer unter Rundfunkstörungen litten.

⁵ Zu JELLINEK siehe Kap. B 1 a, cc; zu ENGLÄNDER vgl. Archiv 1929, S. 74.

^{6a} Vgl. PRIDAT-GUZATIS, S. 21. – NEUGEBAUER, Archiv 1928, S. 19, hatte noch ein Jahr zuvor geäußert, ihm sei kein diesbezügliches Gerichtsurteil bekannt.

⁶ So u. a. DICKERTMANN, S. 15.

⁷ LAUE, S. 9.

⁸ Vgl. § 2 der „Bekanntmachung“; § 7 der „Bedingungen“ v. 11. 4. 1930; § 9 der „Bedingungen“ v. 27. 11. 1931: „Der Genehmigungsinhaber hat keinen Anspruch . . . auf eine gute störungsfreie Übermittlung.“

^{8a} Vgl. Kap. B 2 a, aa, ccc und 3 a.

⁹ Vgl. Kap. B 2 a, aa, aaa und 3 b, aa.

¹⁰ Speziell im Zusammenhang mit der Störerfrage ist jener Versuch abgelehnt worden von NEUGEBAUER, FmR, S. 757; RUNKEL, Archiv 1928, S. 321; DICKERTMANN, S. 43; LAUE, S. 12.

¹¹ FOLKERTS, S. 55/56 hat sogar versucht, mittels eines „Vertrages zu Lasten Dritter“ – nämlich über die Annahme eines privatrechtlichen Vertragsverhältnisses zwischen Rundfunkteilnehmern und DRP – die Sendegesellschaften zum Vorgehen gegen die Störer rechtlich zu verpflichten.

¹² Wortlaut: „Elektrische Anlagen sind, wenn eine Störung des Betriebs der einen Leitung durch eine andere eingetreten oder zu befürchten ist, auf Kosten desjenigen Teils, welcher durch eine spätere Anlage oder durch eine später eintretende Änderung seiner bestehenden Anlage diese Störung oder die Gefahr derselben veranlaßt, nach Möglichkeit so auszuführen, daß sie nicht störend beeinflussen.“

¹³ Nach STIENEN, Archiv 1931, S. 299, war die Rundfunkgenehmigung ein „Recht“ im Sinne dieser Vorschrift. Nach PINCUS, Sonderheft 1, S. 115, wurde der gestörte Rundfunk-

teilnehmer in seinem Persönlichkeitsrecht als „ähnliches Recht“ i. S. v. § 823 I BGB betroffen. (Näheres siehe unten.)

¹⁴ NEUGEBAUER, Sonderheft 2, S. 39 ff.; LAUE, S. 15.

¹⁵ U. a. LG Berlin vom 25. 9. 1931, JW 1932, S. 897 = Archiv 1932, S. 106.

¹⁶ Vgl. DICKERTMANN, S. 46 m. w. N. Das hatte ursprünglich REICHE, S. 40, verneint.

¹⁷ Anders lediglich NEUGEBAUER, FmR, S. 350. Er hat jedoch später, Archiv 1931, S. 422, eine Auffassung vertreten, die mit der h. M. weitgehend konform ging, d. h. jedenfalls in bezug auf das praktische Ergebnis nicht abwich.

¹⁸ JW 1930, S. 1907; ihm folgend LANGE, S. 10 ff.

¹⁹ NEUGEBAUER, Sonderheft 2, S. 10 ff. und Archiv 1931, S. 413. Zustimmung die h. L., vgl. DICKERTMANN, ebda., sowie die ganz überwiegende Rspr., vgl. die Urteile in Archiv 1930, S. 502; 1931, S. 491 (= JW 1932, S. 899); 1932, S. 106 (JW 1932, S. 897), 118, 187 (= JW 1931, S. 899). Siehe auch HOFFMANN, Archiv 1932, S. 206.

²⁰ RUNKEL, a. a. O., S. 324; ENGLÄNDER, Archiv 1929, S. 82; NEUGEBAUER, FmR, S. 338.

²¹ Noch weiter in der Auslegung des § 23 zuungunsten der gestörten Rundfunkhörer ist GRAVE, a. a. O., S. 1907, gegangen. Er verstand die Prioritätsregelung als „absolutes“ Prinzip: die spätere technische Erfindung des Rundfunks habe gegenüber den früheren Erfindungen wie Straßenbahn, Haushaltsgeräte usw. zurückzutreten. § 23 FAG könne hier also in keinem Fall durchgreifen.

²² EW 1930, S. 551.

²³ EW 1931, S. 383 ff.

²⁴ Vgl. die Urteile in Archiv 1931, S. 485; 1932, S. 106 (= JW 1932, S. 897), 118, 272 (= JW 1932, S. 899), 394, 401.

²⁵ Vgl. HOFFMANN, a. a. O., S. 208.

²⁶ Sonderheft 2, S. 13.

²⁷ So auch die heute h. M., vgl. AUBERT, S. 355.

²⁸ DENCKER, a. a. O., S. 15.

²⁹ A. a. O., S. 84 ff.

³⁰ A. a. O., S. 385. Zustimmung GRAVE, a. a. O., S. 1905; LAUE, S. 43.

³¹ EISER, ebda.

³² Insbes. in Archiv 1931, S. 413 ff.

³³ So auch die heute h. M., vgl. AUBERT, ebda.

³⁴ Vgl. HOFFMANN, a. a. O., S. 215/216.

³⁵ So die Urteile in Archiv: 1929, S. 660; 1930, S. 150, 602, 660; 1931, S. 213, 215, 220, 315, 400; 1932, S. 39, 405. – Dagegen die Entscheidungen in Archiv: 1931, S. 149, 491 (= JW 1932, S. 899); 1932, S. 116, 118, 272 (= JW 1932, S. 899), 401. Vgl. auch HOFFMANN, ebda.

³⁶ So schon OPET, S. 475.

³⁷ Vgl. auch RGZ Bd. 105, S. 216 ff. Auf diese Entscheidung wurde sich in diesem Zusammenhang allgemein berufen.

³⁸ Anderer Ansicht nur die „Starkstromvertreter“, so GRAVE, ebda., sowie LAUE, S. 17. Gegen Grave nachdrücklich NEUGEBAUER, Archiv 1931, S. 436 ff.

³⁹ Pincus' Theorie ist sehr scharf von NEUGEBAUER, Sonderheft 2, S. 36 ff. abgelehnt worden.

⁴⁰ Grundlegend in Sonderheft 1, S. 119 ff. Sehr klar, weil kurz gefaßt, in Archiv 1931, S. 453 ff.

⁴¹ Archiv 1931, S. 453.

⁴² Vgl. die Urteile Nr. 20, 22, 46 bei PRIDAT-GUZATIS, sowie die Urteile in Archiv 1931, S. 309; 1932, S. 106 (= JW 1932, S. 897).

⁴³ PINCUS, a. a. O., S. 512.

⁴⁴ GRAVE, a. a. O., S. 1906; LANGE, S. 18.

⁴⁵ Siehe den Überblick bei DICKERTMANN, S. 62. Ferner HOECHSTETTER, S. 46.

⁴⁶ Vgl. die Übersicht bei HOFFMANN, a. a. O., S. 223/224. Sehr eingehend LG Schneidemühl v. 14. 7. 1931, Archiv 1931, S. 493.

⁴⁷ U. a. RUNKEL, a. a. O., S. 345.

⁴⁸ LANGE, S. 24 und EISER, EW 1930, S. 327, einmal mehr die Interessen der Elektroindustrie vertretend, gingen sogar weiter. Ihr Argument: Die Benutzung elektrischer Energie unter Hervorbringung von Störwellen stelle seit Jahrzehnten ein „Gemeingut moderner Zivilisation“ dar, weshalb die Störungen sogar „weltüblich“ seien.

⁴⁹ A. a. O., S. 94 ff.

⁵⁰ So u. a. die Urteile in Archiv: 1929, S. 660; 1930, S. 150; 1931, S. 213; 1932, S. 106 (= JW 1932, S. 897), 116.

⁵¹ So etwa die Urteile in Archiv: 1931, S. 215, 488; 1932, S. 118, 120, 402, 405.

⁵² Besonders hingewiesen sei auf das Kuriosum des sog. Funkprangers. Es handelte sich dabei um eine wöchentliche Rundfunksendung, in der – auf Zuschriften aus dem Publikum – die größten Störer mit Namen und Anschrift öffentlich genannt bzw. wegen ihrer Rücksichtslosigkeit angeprangert wurden!

⁵³ Siehe Kap. B 1 a, cc.

⁵⁴ Vgl. den Überblick bei DICKERTMANN, S. 109 ff. – Das OLG Dresden (Urteil vom 30. 6. 1931, Archiv 1932, S. 497 = JW 1932, S. 892 ff. = EE Bd. 52, S. 53 ff.) hat die (strafrechtliche) Kompetenz der Länder hierfür bejaht.

c) Zusammenfassung: Das Weimarer Rundfunkrecht

¹ Vgl. HOFFMANN, FN 28 in Kap. B (Vorspann).

² Vgl. FN 1 in Kap. B (Vorspann).

³ FN 15 ff. in Kap. B 3 b, bb.

C. Systematischer Teil

¹ Für die folgende Untersuchung besteht doppelter Anlaß: So kann einmal das „Kernproblem“ der deutschen Rundfunkgeschichte, die Frage, welchem Hoheitsträger die Rundfunkorganisationsgewalt zusteht, nur verstanden werden, wenn man die Mehrdeutigkeit des Rundfunk-Rechtsbegriffs erfaßt und in ihrem historischen Verständnis zu begreifen versucht. Das Quellenverständnis dieses Begriffs genau zu ergründen, macht zum andern die derzeitige Diskussion über das sog. Kabelfernsehen erforderlich. Es geht dabei um die Frage, ob dieses neue Kommunikationsmittel vom fernmelderechtlichen und vom kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriff erfaßt wird. LERCHE, S. 14 ff. bejaht beides; DEMME, S. 10. ff. dagegen verneint beides, wobei sich die Autoren wesentlich auf den entstehungsgeschichtlichen Sinngehalt der Rundfunkbegriffe stützen.

² FREIBERG, S. 1; BREDOW, Atherwellen II, S. 152, 166; POHLE, S. 20; HAENSEL, S. 3, und LERG, S. 20 ff.

³ Vgl. schon PETERS, S. 23 ff. m. w. N. Peters zeigt bereits auf, wie den Fernsehstreit von Anfang an die Frage beherrschte, in welcher Weise der Begriff „Rundfunk“ jeweils zu verstehen sei und welcher Rechtsmaterie er zugeordnet werden müsse. Siehe ferner auch KRAUSE, S. 31 ff., von dem die erste grundlegende Untersuchung des Weimarer Rundfunk-Rechtsbegriffs stammt.

⁴ ECKERT, S. 11 bezeichnete infolgedessen das Wort „Rundfunk“ als einen „Kollektivbegriff“, POHLE, S. 19 als „Komplexbegriff“.

⁵ Siehe hier Kap. A 2 a, bb.

⁶ BREDOW, Atherwellen II, S. 187 ff.; vgl. KRAUSE, S. 33.

⁷ KRAUSE, S. 30.

⁸ S. 30. Ansatzweise schon früher ECKERT, a. a. O.

⁹ Vgl. Duden: „Ethymologie“, herausg. von Paul GRUBE, Mannheim 1963, S. 528; ferner KLUGE: „Ethymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache“, bearb. von Walter MITZKA, Berlin 1957, S. 564.

¹⁰ Vgl. DUDEN, a. a. O., S. 167, und KLUGE, a. a. O., S. 197.

¹¹ Vgl. LUTZ MACKENSEN: „Neues Wörterbuch der deutschen Sprache“, 3. Aufl., München 1957, S. 277.

¹² Vgl. in diesem Zusammenhang die Aufzählung aller drei in Art. 5 I GG.

¹³ So schrumpft zunehmend die Zeitspanne zwischen der Entdeckung der technischen Grundlagen zur Schnellnachrichtenübermittlung und ihrer praktischen Anwendung. Dauerte die Zeitspanne beim Telefon noch 65 Jahre, so beim Rundfunk nur noch 35 und beim Fernsehen nurmehr 14 Jahre. Beim gerade jetzt in der Entwicklung befindlichen „Kassettensehen“ hat sich der Vorgang sogar derart beschleunigt, daß bereits für die Ausnutzung der Erfindung weitgehende Vorbereitungen getroffen, d. h. auszusendende Programme hergestellt sind, während die technischen Voraussetzungen dafür gerade erst im Entstehen sind.

¹⁴ Vgl. KRAUSE, S. 74/75, der eine Übersicht über die ganze Vielfalt der in der Literatur der 50er Jahre vertretenen Auffassungen gibt, welche infolge solcher Annahme möglich sind.

¹⁵ So vor allem PETERS, S. 11 ff., der den Rundfunk allein als technischen Funkdienst begriff und deshalb seinen programmlichen und organisatorischen Bereich zum „bloßen Anhängsel“ des Fernmeldewesens erklärte. Peters berief sich dabei ausdrücklich auf die angeblich in Weimar entsprechenden Verhältnisse und Rechtsanschauungen.

¹⁶ So z. B. MAUNZ, S. 281 ff. Konträr zu Peters sollte hiernach also der technische Rundfunkbereich umgekehrt als „bloße Voraussetzung“ für den programmlichen gelten. – Bemerkenswert ist, daß solche Betrachtungsweise (wobei dem allerdings ganz andere Überlegungen zugrunde lagen) mit jener im Dritten Reich herrschenden korrespondierte. Denn dort hat man den entscheidenden, alles andere verdrängenden Kern des Rundfunks in seiner publizistisch-kulturellen Funktion gesehen (siehe FN 12 in Kap. C 1 c). Wenn man wie Peters auf die historische Entwicklung abstellte, dann fand sich Peters also auch von daher widerlegt.

¹⁷ BVerfGE 12, 226 ff.

^{17a} Für viele siehe Albert SCHARF, Bay VBL. 1968, S. 337 ff. („Aufgabe und Begriff des Rundfunks“).

¹⁸ Die Terminologie „fernmelderechtlich“ und „kulturell-rechtlich“ ist im Anschluß an LERCHE, S. 14, gewählt. Lerche legt überzeugend dar, daß die meist in der Literatur verwendeten Bezeichnungen – einerseits „sendetechnischer“, andererseits „institutioneller“ Rundfunkbegriff – als Rechtsbegriffe ungenau sind.

¹⁹ Um die Unterscheidung zwischen den Begriffen zu erleichtern, haben KRAUSE, S. 30 und LERCHE, S. 18, 22 dafür eine jeweils verschiedene Schreibweise gewählt. Ihnen folgend wird hier der fernmelderechtliche Begriff als Rund-„Funk“, der kulturell-rechtliche als „Rund“-Funk gekennzeichnet.

^{19a} A. A. zwangsläufig PETERS, S. 31: es habe in Weimar nur „einen einheitlichen Begriff ‚Rundfunk‘“ gegeben.

²⁰ Da häufig noch auf die wichtigste diesbezügliche Äußerung NEUGEBAUERS zurückzukommen sein wird, sei sie im folgenden auszugsweise wiedergegeben (EE Bd. 52 [1932] S. 305/306): „Das Wort Rundfunk ist vieldeutig. Man kann darunter (Begriffsbestimmung A) die Verbreitung von Schallwellen unter Benutzung Hertzscher Wellen mit der dadurch bedingten gleichzeitigen Rundwirkung für eine unbestimmte Vielzahl von Personen verstehen einschließlich der hierzu verwendeten technischen Vorrichtungen für das Aussenden und Aufnehmen der Schallwellen. Dieser Begriff des ‚Rundfunks‘ als besondere technische Art fernmelderechtlicher Verbreitung von Darbietungen und Mitteilungen kommt bei der fernmelderechtlichen Behandlung des Problems in Betracht. Allein, er erschöpft das Wesen des Rundfunks nicht in seiner Gesamtheit. Viele gebrauchen das Wort ‚Rundfunk‘ in an-

derer Bedeutung, nämlich als die Unternehmungen und Einrichtungen zur Beschaffung des rundfunkmäßig zu verbreitenden Stoffes und zu seiner akustischen Wiedergabe vor dem Mikrofon der Sendeeinrichtungen. Dieser Begriff B erfaßt den ‚Rundfunk‘ nicht vom Sender oder vom Empfänger, sondern von der ‚Rundfunkgesellschaft‘ aus.

‚Rundfunk‘ kann endlich (Begriffsbestimmung C) auch beide Erscheinungsformen zusammenfassen. ‚Rundfunk‘ ist danach die Beschaffung und die akustisch wahrnehmbare, einer fernmelderechtlichen Übermittlungsweise zugänglichen Wiedergabe von Mitteilungen oder Darbietungen sowie auch der Vorgang ihrer fernmelderechtlichen Verbreitungsform mit Hilfe Hertzscher Wellen. Die Behandlung von Problemen des Rundfunks gerät leicht auf Abwege, wenn die Verschiedenheit der drei Begriffsbestimmungen nicht klar erkannt wird.“

²¹ Es bestehen allerdings Unterschiede, was die Zuordnung der beiden Rundfunkbegriffe zu den beiden Hoheitsträgern Gesamtstaat und Gliedstaaten anbelangt (s. u.).

²² KRAUSE, S. 23.

²³ Ebenso KRAUSE, S. 24.

²⁴ Vgl. BREDOW, ebda.: „Aus dem traditionellen Funk bildete ich im Hinblick auf die Rundwirkung der Wellen, auf der das neue Anwendungsgebiet der Verbreitung gleichlautender Nachrichten an viele beruht, dieses Wort ‚Rundfunk‘.“

²⁵ Siehe die vorangegangene Fußnote.

²⁶ A. A. ZIEGLER, S. 7. Er meint „Rundfunk“ sei ursprünglich ein rein technischer Begriff gewesen, „der das Wesen des ihm zugrundeliegenden physikalischen Prinzips umreißen sollte“. ZIEGLER verkennt jedoch, daß ein solcher technischer Sinngehalt den Rundfunk nicht kennzeichnen kann, weil er jedem Funk zu eigen ist (s. u.).

²⁷ BREDOW, Vier Jahre, S. 9.

²⁸ D. h. sofern sie nicht bewußt ausgerichtet werden („Richtfunk“). Vgl. Kap. A 1b, FN 10.

²⁹ ZIEGLER, S. 8; LERCHE, S. 25 spricht von „rundum“.

³⁰ S. 23. Gegen KRAUSE wendet sich DEMME, S. 13, Anm. 19, unter Hinweis auf die oben FN 24 wiedergegebene Äußerung Bredows. Demme verkennt jedoch, daß dem Zitat nicht mehr zu entnehmen ist, als daß das Wörtchen „rund“ gewählt wurde „im Hinblick auf die Rundwirkung der Wellen“. Das besagt nichts darüber, welche Kennzeichnung ihm nach Bredow zukommen sollte.

³¹ Vgl. Kap. A 1 a, FN 15.

³² So auch LERCHE, S. 25.

³³ Siehe dazu bezüglich der Weimarer Literatur des Kap. B 1 a, aa. In der jetzigen Literatur vor allem SCHÖRKEN, S. 32 ff.; KRAUSE, S. 24 ff.; LERCHE, S. 24. Vgl. auch POHLE, S. 20.

³⁴ KRAUSE, ebda.; LERCHE, ebda.

³⁵ Vgl. LERG, S. 23 ff.

³⁶ Vgl. die bei KRAUSE, S. 24 Anm. 13 bis 15 wiedergegebenen Fundstellen.

³⁷ KRAUSE, S. 23; LERCHE, S. 23. – HOECHSTETTER, S. 7 und SCHÖRKEN, S. 32 sprechen von „Linienfunk“.

³⁸ BREDOW, a. a. O., S. 152.

³⁹ BREDOW, a. a. O., 152 ff.; KRAUSE, S. 24.

⁴⁰ JENTSCH, APT 1909, S. 318.

⁴¹ FREIBERG, S. 7; LERG, S. 42 ff.; KRAUSE, S. 25.

⁴² LERG, S. 42.

⁴³ Vgl. LERG, S. 92 ff.

⁴⁴ KRAUSE, ebda.

⁴⁵ Vgl. BREDOW, Ätherwellen II, S. 153 ff.

⁴⁶ Dazu siehe BREDOW, Vier Jahre, S. 9 ff.; POHLE, S. 23 ff.; BAUSCH, S. 12 ff.

⁴⁷ BREDOW ebda.

⁴⁸ So KRAUSE, S. 26; LERCHE, S. 24.

⁴⁹ Vgl. dazu auch KRAUSE, S. 36 ff., LERCHE, ebda.

⁵⁰ Siehe oben. Ferner LERCHE, ebda.

⁵¹ Im allgemeinen Sprachgebrauch wurde lange Zeit vorwiegend die Bezeichnung „Radio“ verwendet. Erst nachdem von seiten des RPM (Bredow) heftig – und mit an Chauvinismus grenzender Argumentation – gegen solch „undeutsche Ausdrucksweise“ angegangen wurde (vgl. LERG, S. 22), setzte sich der Name „Rundfunk“ durch. „Radio“ blieb freilich bis heute im deutschen Sprachgebrauch eingegliedert.

⁵² Zum folgenden siehe auch STAEDLER, Archiv 1930, S. 212 ff., 217 m. w. N. Staedlers Angaben sind allerdings sehr fehlerhaft, worauf schon NEUGEBAUER, Archiv 1930, S. 628 und ebenso KRAUSE, S. 26 Anm. 39 hingewiesen haben.

⁵³ Siehe Anlage S. 2 zur Vfg. Nr. 418/1924, PABL., S. 441 (bereinigt mit der Vfg. Nr. 503/1924, PABL., S. 498). Darin heißt es: „Rundfunk = Die funktelphonische Verbreitung von musikalischen oder anderen Darbietungen“. Als Arten des Rundfunks werden angeführt: „a) Unterhaltungsrundfunk – b) Wirtschaftsrundfunk, Industrierundfunk – c) Presserundfunk (telegraphisch) – d) Presserundfunk (telephonisch)“.

⁵⁴ Vgl. BREDOW, Atherwellen II, S. 66.

⁵⁵ Vfg. Nr. 815/1923, PNBL, S. 885.

⁵⁶ Vfg. in PABL.: Nr. 975/1923, S. 1059; Nr. 273/1924, S. 249 ff.; Nr. 570/1924, S. 547; Nr. 625/1924, S. 582; Nr. 180/1925, S. 183 ff.; Nr. 325/1925, S. 294; Nr. 390/1925, S. 349; Nr. 490/1925, S. 443 ff.; Nr. 550/1925, S. 523; Nr. 570/1925, S. 535; Nr. 631/1925, S. 591 ff.; Nr. 208/1926, S. 225. Siehe auch Vfg. Nr. 508/1924, S. 502.

⁵⁷ Vfg. Nr. 393/1926, PABL., S. 369.

⁵⁸ BREDOW, Vier Jahre, S. 91; *ders.*, Aus meinem Archiv, S. 35; FREIBERG, S. 2.

⁵⁹ Anlage, S. 78 ff. zur Vfg. Nr. 437/1926, PABL., S. 437 ff. Z. T. wurde auch von einem Dienst „drahtlos zu befördernder Telegramme an mehrfache Bestimmungen“ gesprochen; so Hartwich, Archiv 1928, S. 487.

⁶⁰ Vfg. Nr. 30/1927, PABL., S. 25 ff. So auch STAEDLER, a. a. O., S. 218.

⁶¹ NEUGEBAUER, FmR, S. 688 ff.; *ders.*, Archiv 1930, S. 160, Anm. 8.

⁶² Vfg. Nr. 96/1930, PABL., S. 131.

⁶³ Heute überwiegen die Bezeichnungen „Sonderfunkdienste“ (so etwa LERCHE, S. 31) sowie „Spezialfunkdienste“ (so etwa der „Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens“ v. 31. 10. 1968, u. a. in: Drucks. Nr. 162 des Berliner Abgeordnetenhauses vom 17. 1. 1969).

⁶⁴ Siehe PABL. 1926, S. 26.

⁶⁵ PABL., S. 131.

⁶⁶ Vgl. LERCHE, S. 24. In Weimar siehe v. a. NEUGEBAUER, Archiv 1930, S. 155 ff. und ARON, EE Bd. 46, S. 330. Ferner die Weltfunkverträge von Washington (1927 – RGBl II 1929, S. 279) und von Madrid (1932 – RGBl. II 1934, S. 1239), die den Rundfunk als Funkdienst ohne Gegenseitigkeit definieren.

b) Der fernmelderechtliche Begriff Rund-„Funk“

¹ Völlig h. M. – Vgl. u. a. SCHÖRKEN, S. 32; KRAUSE, S. 28; LERCHE, S. 24.

² Kap. A 1 b, aa.

³ Wortlaut siehe FN 19 in Kap. A 1 b.

⁴ RGBl. I 1924, S. 273.

⁵ § 1 Satz 1 FunkVO lautete: „Sendeeinrichtungen und Empfangseinrichtungen jeder Art, die geeignet sind, Nachrichten, Zeichen, Bilder oder Töne auf elektrischem Wege ohne Verbindungsleitungen oder mit elektrischen, an einem Leiter geführten Schwingungen zu übermitteln oder zu empfangen (Funkanlagen) ...“

⁶ Vgl. u. a. NEUGEBAUER, Funkrecht II, S. 14, wenn er sagt, dazu gehöre auch die Nachrichtenübermittlung „für alle“.

⁷ RGBl. I, S. 8.

⁸ Vgl. z. B. NEUGEBAUER, FmR, S. 71 ff.

⁹ Vgl. HARTWICH, Archiv 1928, S. 487. A. A. FREIBERG, S. 1, der das Wesen derartiger Mitteilungen darin sah, daß sie sich nur an einen (!) Adressaten richten.

¹⁰ U. a. „Denkschrift über den Rundfunk“ des RMI und RPM vom 14. 10. 1925, S. 9 (bei BAUSCH, S. 48) sowie RFH vom 7. 1. 1927, JW 1927, S. 1605.

¹¹ So etwa BÜRGIN, Archiv 1928, S. 627. Vgl. auch LIST, Archiv 1929, S. 120 und S. 266 ff.

¹² Vgl. auch KRAUSE, S. 23 und LERCHE, S. 15.

¹³ Diese fernmelderechtliche Definition Rund-„Funk“ war, wie gezeigt, schon im Weimarer Schrifttum herrschend. Anderer Auffassung waren naturgemäß nur jene Autoren, welche schon bestritten, daß der technische Funkdienst Rundfunk zum Funkwesen gerechnet werden könne (Kap. B 1 a, aa).

¹⁴ So stützt in der derzeitigen Diskussion über das sog. Kabelfernsehen DEMME, S. 21 ff. seine These, wonach der Drahtfunk nicht zum Rundfunkrechtsbegriff zählen soll, u. a. auf rechtshistorische Gesichtspunkte: Der Drahtfunk sei entstehungsgeschichtlich aus dem Rundfunkbegriff „ausgeklammert“ und schon deshalb kein „Rundfunk“ i. S. d. FAG und der Rundfunkgesetze.

¹⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 FAG.

¹⁶ GOEBEL, S. 418; KRAUSE, S. 29.

¹⁷ Dazu L. PUNGS, Archiv 1936, S. 107 ff. („Drahtfunk und Raumfunk“).

¹⁸ Dies war bei der Einführung des Rundfunks in Bayern der Fall. Es wurden dort über Telephonleitungen für einen beschränkten Kreis von Teilnehmern Opern und Konzerte übertragen (vgl. HARTMANN, APB 1961, S. 50 ff.).

¹⁹ Etwas anderes ist, daß sich in der Weimarer Rechtsliteratur natürlich die Feststellung findet – so z. B. bei NEUGEBAUER, FmR, S. 87 –, der Drahtfunk sei „Funk“ im Rechtssinne des FAG, weshalb für ihn in gleicher Weise wie für den Rundfunk die fernmelderechtliche Genehmigungspflicht des § 1 Abs. 1 FAG gelte. Mit solcher rechtlichen Einordnung ist aber weder etwas über die betreffende Art der Nachrichtenübermittlung ausgesagt (so ausdrücklich sogar die Aml. Begründung zum FAG, abgedr. in: Archiv 1928, S. 54), noch gar eine Feststellung darüber getroffen gewesen, ob hier auch die Merkmale „einseitig“ und „an alle“ vorliegen.

²⁰ Dagegen spräche übrigens das bayerische Beispiel, denn dort war der Personenkreis der Empfänger gerade zahlenmäßig beschränkt.

²¹ Daß diese begriffliche Deutung auch im internationalrechtlichen Bereich Anwendung fand, belegt der Weltfunkvertrag von Washington (1927), RGBl. II 1929, S. 279 ff.: ‚wireless broadcasting‘/ ‚radiodiffusion sans fils‘.

²² So z. B. BREDOW, Vier Jahre, S. 9.

²³ HOFFMANN, DJZ 1932, Sp. 779.

²⁴ Dies gegen DEMME, ebda. Von einem „Ausklammern“ des heutigen Drahtfunks vom Weimarer Rundfunkrechtsbegriff kann somit nicht die Rede sein.

²⁵ Er ist entstanden als Übersetzung von „television“/ „télévision“.

²⁶ Ähnlich KRAUSE, S. 41. – Die begriffliche Einheit von Hörrundfunk und Fernschrundfunk, wie sie heute völlig anerkannt ist, ist vorübergehend allerdings abgelehnt worden: so ansatzweise von HOFFMANN, a. a. O., Sp. 780 (1932) und dann ausdrücklich von ECKERT, S. 11 (1941).

²⁷ Vgl. Gerhard ECKERT: „Von Nipkov bis Telstar, 80 Jahre Fernsehen in Daten und Zahlen“, Frankfurt/M. 1964, S. 21. Danach befand sich das Fernsehen bereits 1928 im Stadium der praktischen Erprobung. (Erste Erteilung einer fernmelderechtlichen Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Fernsehfunk-Probeanlage!).

²⁸ NEUGEBAUER, FmR, S. 84/85 und v. a. S. 814, auch wenn Neugebauer hier in erster Linie zum Rundfunkurheberrecht Stellung nimmt.

²⁹ LIST, Archiv 1929, S. 264, 275; NEUGEBAUER, Archiv 1930, S. 157, 163. – Dem steht

nicht entgegen, daß hier vor allem der sog. Bildfunk gemeint war, bei dem einzelne Bilder übermittelt werden, während das Fernsehen eine bewegliche Bilderabfolge ausstrahlt.

c) Der kulturell-rechtliche Begriff „Rund“-Funk

¹ Daß sprachlich das Wort „Rundfunk“ schon sehr bald die Bedeutung „Programmbetrieb“ hatte, zeigt KRAUSE, S. 31. Denn die mit dem Namen „Rundfunkgesellschaft“ allgemein so bezeichneten Sendeunternehmen beschäftigten sich bekanntlich nicht mit dem technischen Teil der Rundfunkausstrahlung; ihnen oblag vielmehr allein die Herstellung von Sendungen bzw. die Rundfunkveranstaltung.

² BVerwG vom 15. 3. 1968, Bd. 29, S. 214 ff.

³ Gemeint sind die Verträge mit der DRADAG und der Deutschen Stunde bzw. mit der (Berliner) Radiostunde und dem bayerischen Rundfunkunternehmen, siehe Kap. A 3.

⁴ Vgl. Kap. A 3 b und A 4 b – Zum folgenden siehe KRAUSE, ebda.

⁵ Die Bestimmungen in Ziff. 3 c der „Leitsätze“ über die „Technik der Verstärker- und Senderäume“ betraf lediglich die innerbetrieblichen technischen Anlagen der Rundfunkgesellschaften. D. h. hier ist die zum Studiobetrieb verwendete niederfrequente (!) Technik gemeint, die nichts mit der hochfrequenten Technik der Funkanlagen zu tun hat (vgl. KRAUSE, S. 31).

⁶ ENGLÄNDER, Archiv 1929, S. 111.

⁷ HOFFMANN, Archiv 1929, S. 256.

⁸ HOFFMANN, Archiv 1930, S. 391.

⁹ EE Bd. 52, S. 305 (siehe FN 20 in Kap. C 1 a).

¹⁰ DJZ 1932, Sp. 779.

¹¹ Neben den genannten Fundstellen NEUGEBAUER, Archiv 1931, S. 198; LIST, Archiv 1932, S. 16: „Der Rundfunk ist in seiner geistigen Seite kein Verkehrsmittel, auch kein einseitiges, sondern eine neuartige Vortragsform geistiger Werke in einem gewissen Gegensatz etwa zur Presse als eine Vervielfältigung und Verbreitungsform von Werkexemplaren“.

¹² Es deutete sich hier an, was dann im 3. Reich herrschend wurde: Den Rundfunk als totales Propagandainstrument betrachtend, haben die nationalistischen Rundfunkrechtstheoretiker im Rundfunk so gut wie ausschließlich nur den Programmbetrieb gesehen. Dem entsprach die These von der „Rundfunkeinheit“, wonach technischer und programmlicher Betrieb rechtlich nun zum Aufgabenkreis des Reichspropagandaministeriums bzw. der Reichskulturkammer gehörten. D. h. die Literatur leugnete nun zwar nicht etwa, daß für den technischen Bereich weiterhin das FAG galt. Doch wurde dieser als bloße Voraussetzung angesehen: „Rund“-Funk hatte mit dem Fernmeldewesen nichts mehr zu tun und wurde nicht mehr als nur eigenständig betrachtet, sondern als dominierend im Sinne einer alleinigen Erfassung der Gesamtorganisation des Kommunikationsmittels. Vgl. z. B. BLEY, S. 8, sowie LIST, Archiv 1935, S. 149 ff., 177 ff., 241 ff. („Der Rechtsbegriff des ‚Rundfunks‘ im neuen Staat“). Siehe dazu weiter auch ZIEGLER, S. 58 ff. und KRAUSE, S. 85.

¹³ Neben EE Bd. 52, S. 305 ff., vor allem in Archiv 1931, S. 198.

¹⁴ Archiv 1931, ebda.

¹⁴ Vgl. Kap. B 2 b, bb und cc.

¹⁵ BREDOW hat seine treffende Definition – „Rund“-Funk sei „die Veranstaltung und Übermittlung von Darbietungen aller Art unter Benutzung elektrischer Schwingungen in Wort, Ton und Bild, soweit sie sich an ‚Alle‘ wenden“ – erst sehr viel später formuliert; in: „Entwurf eines Rundfunkgesetzes“, APF 1949, S. 333 ff. (333).

¹⁶ Eine Legaldefinition bestand übrigens auch nicht für den fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff. Denn das FAG definiert nur allgemein die „Fernmeldeanlage“.

¹⁷ Archiv 1929, S. 275; vgl. aber *ders.*, a. a. O., S. 264, 266, 267.

¹⁸ Vgl. *ders.*, S. 92 ff.

¹⁹ In: EE Bd. 52, S. 305/306. – Den genauen Wortlaut siehe FN 20 in Kap. C 1 a.

²⁰ Mit dem Hinweis wollte Neugebauer vor allem auf die Zweiteilung des Rundfunks aufmerksam machen: hier der Studiobetrieb, der sich „vor dem Mikrophon“ abspielt, dort der Funkbetrieb mit dem Ausstrahlen der Nachrichten über Funkleitungen und Sender, der sich „hinter dem Mikrophon“ abspielt. – Neugebauer hat dieses Bild häufig auch im Rundfunkurheberrecht verwandt.

²¹ DJZ 1932, Sp. 779.

²² Vgl. VfG. Nr. 815 über „Die Einführung eines Unterhaltungsrundfunks in Deutschland“ vom 24. 10. 1923, PNBl., S. 885 ff.

²³ Vgl. KRAUSE, S. 35 ff. Denn auch ein Programmunternehmen, das sich allein auf politische Sendungen oder Werbeansagen beschränkte, wäre „Rund“-Funk, solange diese Darbietungen „an alle“ gerichtet sind. – Diesem Gesichtspunkt tragen zunehmend die Formulierungen in den heutigen Rundfunkgesetzen Rechnung. So weisen die noch immer in der Fassung der Nachkriegszeit befindlichen Länder-Rundfunkgesetze Definitionen für „Rund“-Funk auf, die denjenigen Hoffmanns stark ähneln (etwa § 2 HR-Gesetz; § 2 Abs. 1 RB-Gesetz), während neuerdings die Merkmale Unterhaltung, Bildung und Belehrung weggelassen werden (vgl. z. B. Art. 2 BR-Gesetz; § 3 Abs. 1 NDR-StaatsV; § 1 Abs. 1 BundesrundfunkG).

²⁴ Anders dann im Dritten Reich, siehe FN 12.

²⁵ Dies ist hervorzuheben im Hinblick auf die im Fernsehstreit – und, wie eben genannt, im 3. Reich – vertretene Auffassung, wonach der Programmbetrieb allein das Wesen des Rundfunks ausmachen sollte. – Vgl. zur inneren Verzahnung der beiden Rundfunk-Rechtsbegriffe auch die Bemerkung LERCHES, S. 15.

2. Die Rundfunkeinheit

¹ BVerfGE 12, 240 ff.

² Trotz der wohl gerade wegen der langen erschöpfenden Debatte, die vorausgegangen war, ist die Entscheidung des BVerfG überraschend schnell akzeptiert worden, d. h. von der Rechtswissenschaft allgemein bejaht worden. Das hat sich schon in den unmittelbaren Stellungnahmen auf die Entscheidung abgezeichnet, als den beiden ablehnenden Äußerungen von Hans PETERS, „Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961“, Gütersloh 1961, und Carl HAENSEL, UFITA Bd. 36 (1962), S. 767 ff. („Volksbewegung und Rundfunk“) die ganz überwiegende Literatur entgegengestanden ist, verkörpert insbesondere in den kritisch-zustimmenden Stellungnahmen von Karl ZEMLER, AöR, Bd. 86 (1961–62), S. 361 ff. („Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts“) sowie Friedrich KLEIN, UFITA Bd. 36 (1962), S. 428 ff. („Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Rundfunkwesen nach dem Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts“). – Bemerkenswert erscheint allerdings, daß neuerdings OPPERMANN, S. 499 ff., die Richtigkeit des Fernsehurteils insoweit wieder in Zweifel zieht, als er die Entscheidung für eine nicht „sachadäquate Verfassungsentscheidung“ hält.

³ Vgl. BVerfGE, a. a. O., S. 230 ff.

⁴ Der entsprechende Begriff hinsichtlich der Aufteilung der Verwaltungskompetenzen findet sich in Art. 87 Abs. 1 GG. Das Wort „Bundespost“ bezeichnet nach a. M. denselben Sachbereich wie die Worte „Post- und Fernmeldewesen“.

⁵ Z. B. bei NEUGEBAUER, FmR, S. 16 ff.; Archiv 1930, S. 156, 162 sowie Archiv 1931, S. 198. Vgl. ferner LIST, Archiv 1931, S. 462. Das Wort ist im Anschluß an das FAG entstanden, und zwar als Oberbegriff für Telegraphen-, Funk- und Fernsprechwesen.

⁶ Vgl. Art. 1 § 1 des Weltfunkvertrages von Madrid (1932), RGBl. II 1934, S. 1064: „telecommunication“.

⁷ Im Anschluß an die für den Rundfunkbegriff gewählte Terminologie wird hier auch die Bezeichnung Rundfunkwesen durch eine eigene Schreibweise gekennzeichnet.

⁸ Merkwürdigerweise ist ja während des so lange dauernden Fernsehstreits und auch später keine umfassende juristische Untersuchung der Weimarer Rundfunkordnung erstellt worden. Dieser Umstand (der eigentliche Anlaß für die vorliegende Arbeit!) kann wohl nur daraus erklärt werden, daß – mit Ausnahme von BAUSCH – lange Zeit die dafür erforderlichen (fach-)historischen Untersuchungen gefehlt haben.

⁹ Vgl. KRAUSE, S. 44 zur Definition und Inhaltsbestimmung des Begriffs „Fernmeldewesen“: Der Inbegriff derjenigen öffentlichen Dienstleistungen, die mit personellen und sachlichen Mitteln bewirkt werden und das „Fernmelden“ zum Gegenstand haben.

¹⁰ Daß die Länder an der Rundfunk Einführung unbeteiligt gewesen sind, schließt keineswegs aus, daß sie nicht schon früh die nicht-technische, publizistische „Qualität“ des Rundfunks erkannt hätten. Vgl. z. B. die von BREDOW, Ätherwellen II, S. 177, überlieferte Äußerung des preuß. Ministers des Innern, Severing, nachdem er die erste Rundfunkvorführung (1919) erlebt hatte.

¹¹ Vgl. zum folgenden insbes. auch KRAUSE, S. 77 ff.

¹² BREDOW, a. a. O., S. 171: Nach dem Urania-Vortrag sei „eine der Hauptschwierigkeiten der nächsten Jahre darin (gelegen), daß das Reichspostministerium sich mit der Schaffung einer Rundfunk-Organisation nicht befassen wollte, weil es keine Verkehrsaufgabe war“. – Siehe auch FN 20 in Kap. A 1 a, aa.

¹³ Vgl. NEUGEBAUER, APT 1924, S. 152 sowie BREDOW, a. a. O., S. 172 ff.

¹⁴ BREDOW, a. a. O., S. 215.

¹⁵ Siehe Kap. A 1 a, (insbesondere FN 33).

¹⁶ BREDOW, Vier Jahre, S. 12.

¹⁷ Kap. A 1 a (FN 28).

¹⁸ Vgl. BREDOW, Ätherwellen II, S. 171/172 sowie die folgenden Äußerungen Bredows. Ferner Kap. A 3 a, aa, bbb.

¹⁹ Ders., a. a. O., S. 186. Gemeint waren damit die Unternehmer der Funkindustrie.

²⁰ Ders., a. a. O., S. 186 ff., 213 ff. – Vgl. auch Kap. A 3 a, aa, bbb.

²¹ BREDOW, a. a. O., S. 241 ff. Siehe ferner Kap. A 3 a, aa, bbb.

²² Kap. A 1 a, bb und 3 a, aa, aaa.

²³ Daß die Post die Rundfunkhoheit in der Annahme einer „Konnex-Kompetenz“ beansprucht habe, ist eine immer wieder in der Rundfunkrechtsliteratur vertretene These, die sich jedoch als unhaltbar erweist. Dies vor allem gegen OFFERMANN, S. 135, der solches jüngst wieder behauptet, und zwar unter Berufung auf ZIEGLER, S. 18. Aber schon ZIEGLER hat die These – die genau genommen zuerst von BLEY, S. 30 aufgestellt worden ist – im selben Atemzug, in dem er sie geäußert hat, wieder widerlegt.

²⁴ Vgl. Kap. A 1 a (FN 47) und Kap. A 1 b (FN 41 ff.).

²⁵ Siehe Kap. A 1 b (FN 50 ff.).

²⁶ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch STAEDLERS, Archiv 1930, S. 220, frühe Aussage: Dafür, daß der Rundfunk „der Postverwaltung übertragen worden ist“, seien „nicht verkehrsrechtliche, sondern vielmehr lediglich technische und vor allem politische Zweckmäßigkeitsgründe ursächlich“ gewesen.

²⁷ Siehe Kap. A 3 a (Vorspann).

²⁸ Vgl. NEUGEBAUER, APT 1924, S. 152 sowie Kap. B 1, b, cc.

²⁹ Siehe den folg. Abschnitt b.

³⁰ Vgl. Kap. A 3 a, bb sowie insbes. A 4 a, bb. Ferner BREDOW, a. a. O., S. 313 ff.

³¹ Vgl. Kap. A 1 a, bb.

³² EE Bd. 43 (1926), S. 43.

³³ NEUGEBAUER, FmR, S. 679 ff.

³⁴ Siehe FN 24 in Kap. A 3 a, aa und FN 10 in Kap. A 3 b.

³⁵ BREDOW, Ätherwellen II, S. 312.

³⁶ Vgl. Kap. A 4 a (FN 37).

b) Funkgesetzgebung keine „Rund“-Funkgesetzgebung

¹ Das ist im Fernsehstreit vor allem von PETERS, S. 8 behauptet worden.

² RGBl. I, S. 273 ff.

³ RGBl. I, S. 8 ff. – In der Fassung des „Gesetzes zur Änderung des Telegraphengesetzes“ vom 3. 12. 1927 (RGBl. I, S. 331 ff.).

⁴ Siehe Kap. A 1 b, bb, aaa sowie insbes. A 2 a.

⁵ Vgl. NEUGEBAUER, Funkrecht II, S. 6.

⁶ Ders., a. a. O., S. 7.

⁷ Vgl. z. B. NEUGEBAUER, a. a. O., S. 4 ff. sowie LERG, S. 164 ff.

⁸ Vgl. Kap. A 1 b, bb, bbb.

⁹ Siehe Kap. A 1 b (FN 51 ff.).

¹⁰ Vgl. Kap. A 3 a, bb, ccc.

¹¹ RTags-Drucks. Nr. III/3682, S. 3 = Archiv 1928, S. 44 ff. (52).

¹² RTags-Prot. III/Bd. 394, S. 11 719 und S. 11 732; Stenographischer Bericht über die 346. Sitzung v. 24. 11. 1927.

¹³ So ausdrücklich die Amtl. Begründung zum FAG, a. a. O., S. 5 = Archiv 1928, S. 51.

¹⁴ Kennzeichnend ist BLEYS, S. 17 Feststellung: „Es steht außer Zweifel, daß mit der Unterordnung des Rundfunks unter die gesetzlichen Begriffe des FAG nur der technische Vorgang der Rundfunksendung erfaßt wurde. Die Technik ist aber nur das Mittel zur Gestaltung der Sendung, die den eigentlichen Inhalt des Kulturfaktors bildet.“

¹⁵ Wäre es anders gewesen, so hätte jedenfalls kein Anlaß dafür bestanden, daß später das RMI erwogen hat, ein Rundfunkgesetz zu erlassen (s. FN 10 in Kap. A 4 a), daß im Reichstag die Forderung nach einem Rundfunkgesetz laut geworden ist (s. FN 17 in Kap. A 4 a) und daß in der Rechtsliteratur darüber diskutiert worden ist, wie ein „Gesetz über Rundfunkdarbietungen“ gestaltet sein müßte (FN 12 in Kap. B [Vorspann] sowie Kap. B 1 a, aa und B 2, b, cc).

^{15a} Siehe BREDOW, Vgl. Betrachtungen, S. 82: Die Regelung von 1926 und die spätere Regelung seien „nicht Ausfluß eines Hoheitsrechts des Reiches“ gewesen.

¹⁶ Die These, in Weimar habe eine „gewohnheitsrechtliche Ergänzung der Verfassung“ im Sinne einer allein dem Reich zustehenden Gesetzgebungskompetenz stattgefunden, ist im Fernsehstreit vor allem von SCHEUNER, S. 311, vertreten worden. – Beachtlich wäre freilich schon, daß damals (wenn überhaupt!) nur die Verwaltungsbefugnisse des Reiches ergänzt worden sind. Das alleine aber hätte nicht zugleich auch weitergehende Gesetzgebungsbefugnisse begründen können, weil diese nicht den Verwaltungsbefugnissen folgen, sondern nur umgekehrt die Verwaltungs- den Gesetzgebungskompetenzen. Siehe dazu BVerfGE 12, 229 sowie auch KRAUSE, S. 79, Anm. 49.

^{16a} Vgl. BREDOW, Vgl. Betrachtungen, S. 80: Die Funkhoheit könne „nur die technische Beförderung (decken), aber nicht die eigentliche Aufgabe der Rundfunkanstalten, nämlich die Programmarbeit“.

¹⁷ Siehe Kap. A 3 a, bb, ddd.

¹⁸ Kap. A 3 a, bb, aaa und A 4 a, cc.

¹⁹ Vgl. Kap. A 4 a, bb und 4 a, cc.

²⁰ Dies gilt auch schon für die Beweisführung, die das Reich in der „Denkschrift über den Rundfunk“ (1925) vorgetragen hat.

^{20a} Vgl. Kap. A 4 a, bb.

²¹ Siehe auch BREDOW, Vgl. Betrachtungen, S. 80 und S. 82.

²² Die Frage, ob diese Übersinkunft überhaupt verfassungsgemäß sein konnte, kann hier nur gestreift werden (vgl. insbes. FN 17 in Kap. A 3 a sowie auch FN 17 ff. in Kap. B 2 a, bb): Nach heutiger Auffassung ist die Kompetenzverteilung der Verfassung zwingendes Recht, mit der Folge, daß ein Verzicht der Länder auf Ausübung einer Kompetenz zugunsten des Gesamtstaates unzulässig wäre. Es könnte nämlich andernfalls auf diesem Wege die in der Verfassung erfolgte Kompetenzabgrenzung materiell abgeändert und damit das Verfahren der Verfassungsrevision ausgeschaltet werden. Danach wäre also die Reich-Länder-Mischverwaltung für den Rundfunk als unzulässig zu erachten. (Zu diesem Fragenkreis bezogen auf das GG siehe: PETERS, S. 37; Hans-Peter IPSEN, RuF 1957, S. 210 ff. („Staatsrechtliche Bemerkungen zur Frage einer Bundesrundfunkbehörde“); Karl ZEDLER, „Probleme der Rundfunkgebühr“, (Gutachten für den SWF), 1961, S. 22 ff.; Peter LERCHE, „Zum Kompetenzbereich des Deutschlandfunks“, Berlin 1962, S. 9). In der Weimarer Rechtswissenschaft ist das Problem der „Kompetenzverschiebung“ nur wenig beachtet und, wenn überhaupt, nur jeweils auf engstem Raum behandelt worden. Soweit ersichtlich nur bei Fritz POETZSCH-HEFFTER, JÖR Bd. XVII (1929), S. 1 ff., S. 21 („Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung“); Gerhard LASSAR, HdbDStR Bd. I (1930), S. 297 ff., S. 315, insbes. Anm. 33 („Gegenwärtiger Stand der Aufgabenteilung zwischen Reich und Ländern“) sowie bei Ottmar BÜHLER, HdbStR Bd. I (1930), S. 319 ff., S. 327 („Über die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanzwesens“). Beachte auch Ernst FORSTHOFF, „Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat“, Tübingen 1931, S. 32, 35, 42 ff.

Es überrascht deshalb nicht, daß sich im damaligen Schrifttum keine Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Problematik der Weimarer Rundfunkverwaltung findet. Was sich findet, sind demgegenüber zwei staatsrechtliche Untersuchungen über die Reichsverwaltung, die – in der falschen Annahme, nur das Reich nehme die Programmüberwachung vor – die Kontrollorgane des Rundfunks zur Reichsverwaltung rechneten. So Gerhard LASSAR, JÖR Bd. XIV (1926), S. 218 ff., 222 („Reichseigene Verwaltung“) und Medicus, JÖR Bd. XX (1932) S. 1 ff., 107 ff. („Reichsverwaltung“).

²³ Vgl. auch BAUSCH, S. 48: „Umgehung eines Gesetzes“.

²⁴ So KRAUSE, S. 80.

²⁵ Ähnlich KRAUSE, ebda.

²⁶ Siehe Kap. B 1 b, insbes. Abschnitt cc. Ferner auch Kap. B 2 a, bb (FN 16 ff.).

²⁷ Siehe Kap. B 2 a, cc.

c) Fernmelderecht kein „Rund“-Funkrecht

¹ Vgl. zum Kap. B 1 a, bb sowie cc. Ferner Kap. B 2 a, bb (FN 14 ff.).

² Vgl. FN 17 ff. in Kap. B 2 a, bb.

³ FmR, S. 704 und 705.

⁴ Siehe FN 1. Im übrigen vgl. auch Kap. B 1 a, bb.

⁵ NEUGEBAUER, ebda., bloß kategorisch zustimmende Änderungen wird man wohl nicht rechnen können.

⁶ Archiv 1931, S. 198.

^{6a} Siehe insbes. FN 16 in Kap. B 1 a, bb. Vgl. auch NEUGEBAUER, in: Handwörterbuch des elektrischen Fernmeldewesens, Bd. 1, Berlin 1929, S. 515: Die Funkhoheit stelle nur eine „Beförderungshoheit“, keine „Nachrichtenhoheit“ dar.

⁷ Archiv 1930, S. 300.

⁸ Vgl. Kap. C 1.

⁹ Siehe zum folg. KRAUSE, S. 81 ff.

¹⁰ Archiv 1931, S. 198; Archiv 1932, S. 196; JW 1932, S. 892. Vgl. ferner dens. Funktechnischer Vorwärts 1934, S. 165 (s. u.).

¹¹ EE Bd. 52 (1932), S. 306 (s. auch die folg. FN).

¹² FmR, S. III.

¹³ So ist von LIST, Archiv 1931, S. 459 zunächst angenommen worden, NEUGEBAUER wolle damit sagen, Rundfunkrecht sei gleich Fernmelderecht. Der Satz hat überdies dann auch im Fernsehstreit „weiter gespukt“, indem daraus abgeleitet worden ist, die Juristen der Weimarer Zeit hätten den Rundfunk insgesamt in das Fernmeldewesen eingeordnet, und indem sogar Gegner dieser These behauptet haben – so z. B. LEILING, S. 20 – NEUGEBAUER hätte stets geäußert, das Rundfunkrecht sei in vollem Umfang Fernmelderecht.

¹⁴ Siehe insb. EE Bd. 52 (1932), S. 306. Die Ausführungen stehen im Anschluß an die in Kap. C 1, FN 20 wiedergegebenen Äußerungen Neugebauers: „Ich gebe zu, daß jener Satz nicht vorsichtig genug abgegrenzt war... Als ‚Teil des Fernmelderechts‘ vindiziere ich nur diejenige Komponente des Rundfunks, die sich im obigen (fernmelderechtlichen) Begriff A erschöpft. Es liegt mir völlig fern, das gesamte Rundfunkrecht, d. h. also alle Rechtsvorschriften, die beim Aufbau und bei der Durchführung des Rundfunks zu beachten sind und in Frage kommen, einfach als ‚Fernmelderecht‘ zu bezeichnen und zu behandeln.“

¹⁵ LIST ist denn auch kurz darauf von seinem Standpunkt (FN 13) wieder abgerückt (s. u.). Daß NEUGEBAUER nicht der ihm unterstellten Auffassung war, belegt außerdem auch das Buch „Fernmelderecht und Rundfunkrecht“ selbst. Denn in ihm werden in dem Kapitel „Rundfunkrecht“ (Kap. V/E) alles andere denn nur fernmelderechtliche Fragen abgehandelt (vgl. insbes. § 20, 23–28).

¹⁶ So insbesondere von HOFFMANN, Archiv 1929, S. 499 ff., 500; ders., DJZ 1932, Sp. 779 ff. und von LIST, Archiv 1932, S. 12 und S. 16. Ferner auch FREUND, S. 15.

¹⁷ Vgl. Kap. B (Vorspann, FN 3 ff.).

¹⁸ Eine andere Ansicht hat allerdings einmal NEUGEBAUER geäußert. Und zwar unternahm er in EE, Bd. 52, S. 306, Anm. 2 den Versuch, den von ihm klar als eigenständig erkannten kulturell-rechtlichen Rundfunkbegriff ungeachtet dessen doch dem Fernmelderecht zuzuweisen. Aber nicht nur, daß dieser Versuch wohl allein das Bemühen zum Anlaß gehabt hat, den formalrechtlichen Anschein zu wahren, von dem offiziell im RPM hinsichtlich des „Rund“-Funkwesens ausgegangen wurde. Sondern NEUGEBAUER hat stets bekundet, die Gesetzgebungskompetenz des Reiches für das Rundfunkwesen bestehe nur „soweit es zum Fernmeldewesen gehört“ (s. o.). Und er hat vor allem wenig später offen bekannt (Funktechnischer Vorwärts 1934, S. 165): „Das Fernmelderecht hat aber seine naturgegebene Grenze da, wo die technische Seite ihre Grenze hat. Was jenseits dieser Grenze liegt, ist nicht mehr Fernmelderecht. Hier hört auch das ‚Rundfunkrecht‘ auf, Funkrecht, genauer, funkmäßiges Fernmelderecht zu sein. So allein ist das mit allen Unarten eines Schlagwortes behaftete Wort ‚Rundfunkrecht ist Fremdmelderecht‘ zu verstehen.“

¹⁹ Bezeichnend dafür ist, daß z. B. ASCHER, JR 1929, S. 92 und Becker, S. 40 völlig selbstverständlich davon ausgegangen sind, die Programmüberwachung des Rundfunks sei eine ordnungspolizeiliche Angelegenheit. Beide Autoren hielten somit das Rundfunkrecht insoweit für eine allein ordnungsrechtliche Materie.

²⁰ Entsprechend dem Geschehen bezüglich des Rundfunkbegriffs ist diese Trennung der Rechtsmaterien verstärkt noch dann im Dritten Reich vorgenommen worden; siehe z. B. LIST, Archiv 1935, S. 154 („Der Rechtsbegriff des ‚Rundfunks‘ im neuen Staat“) und PRIDAT-GUZATIS, Archiv 1936, S. 210 ff. („Funkrecht wird Volksrecht“). Bei PRIDAT-GUZATIS, S. 213 findet sich dann auch die bemerkenswerte Schlussfolgerung daraus: „Die Rundfunkhoheit ist als Kulturhoheit von der Funkhoheit zu trennen“.

3. Der Rundfunk als öffentliche und Staatliche Aufgabe

¹ BVerfGE 12, S. 243 ff.; vgl. auch S. 206, Leitsatz 7 a.

² Über die diesbezüglich z. T. sehr scharfe Kritik seitens der Literatur siehe u. a. MARTENS, S. 117, Anm. 230.

³ Indem sich der Weimarer Staat die Rundfunkveranstaltung selbst vorbehielt – womit er sich einmal quasi als Gesetzgeber betätigte, zum andern mit der Aufgabe als Unternehmer befaßte – waren freilich beide staatliche Aufgaben. Solche Identität muß jedoch nicht bestehen, wie insbesondere am Rundfunk der Gegenwart deutlich wird: Der Staat darf sich heute nicht selbst (unmittelbar) rundfunklich betätigen. Er darf lediglich – in Form von Gesetzen – die Organisations- und Programmgestaltungsgrundsätze bestimmen, wobei es zulässig ist, wenn er die Rundfunkveranstaltung dem privatwirtschaftlichen Bereich entzieht und sie in ein öffentlich-rechtliches System einbezieht.

⁴ Angesichts der Vielzahl der Stellungnahmen wird hier nur auf die Untersuchungen von MARTENS, S. 105 ff., 117 ff., und LERCHE, insbes. S. 88 ff. Bezug genommen. Beide Arbeiten sind neueren Datums, sie enthalten zahlreiche Hinweise auf die diesbezüglich umfangreiche Literatur.

⁵ Über den vielfältigen, kaum mehr zu entschlüsselnden Aussagegehalt jener Sätze siehe unten.

^{5a} Der Begriff „Rundfunkveranstaltung“ wird im folgenden auf die Tätigkeit der Sendunternehmen beschränkt, während die Tätigkeit des Staates, wenn er sich deren Organisation annimmt, „Rundfunkverwaltung“ genannt wird.

⁶ Vgl. MARTENS, S. 119, Anm. 242 und LERCHE, S. 93 mit Anm. 270, 271. Siehe auch unten FN 20.

⁷ Auch MARTENS, S. 122 und LERCHE, ebda., trennen hier nicht genau, obgleich sie sich des Unterschieds zwischen beiden Angelegenheiten durchaus bewußt sind. Vgl. etwa MARTENS, wenn er sagt: „Die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist nach deutschem Recht eine legitime Staatsaufgabe“, und dann fortfährt „ein Ausschnitt der Gesamtaufgabe ‚Rundfunk‘ gehört nicht zu den legitimen Staatsaufgaben“. Dabei ist zunächst also das Den-Rundfunk-für-den-Staat-beanspruchten-Dürfen (Rundfunkverwaltung) gemeint, dann die Herstellung von Sendungen selbst (Rundfunkveranstaltung).

⁸ Vgl. etwa LERCHE, S. 93.

⁹ So sagt LERCHE, S. 90 treffend: der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ gehöre „zu den verschwommensten, die das ohnehin flüssige Verfassungsrecht anzubieten hat“.

¹⁰ Treffendes Beispiel dafür ist das jüngst vom Bundesverfassungsgericht verkündete Urteil über die Besteuerung der Rundfunkanstalten nach dem UStG, Urteil vom 27. 7. 1971, NJW 1971, S. 1739 = JZ 1971, S. 582. Das Gericht führt hier nicht nur den neuen Begriff „öffentlich-rechtliche Aufgabe“ ein, sondern verwendet ihn auch noch in einem inhaltlich jeweils verschiedenem Sinne. So benutzt es den Begriff einmal (NJW 1971, S. 1740, Sp. 2) – wie sich aus dem zuvor Gesagten ergibt (S. 1740, Sp. 1) – in einem materiellen Verständnis, d. h. im Sinne einer öffentlichen Aufgabe, und setzt dann andererseits die Erfüllung dieses materiell verstandenen Begriffs für die Beurteilung der Tätigkeit der Rundfunkanstalten als formell öffentliche, d. h. als staatliche Aufgabe, voraus (S. 1740, Sp. 2, S. 1741, Sp. 1). Außerdem findet auch der Begriff „öffentliche Aufgabe“ Anwendung, und dabei wiederum nicht im materiellen Sinn, wie es die Literatur zwischenzeitlich herausgearbeitet hat, sondern er wird vielmehr einmal mehr im Verständnis einer staatlichen Aufgabe benutzt (S. 1741, Sp. 2). – Angesichts dieser anfechtbaren Formulierungen der BVerfG-Entscheidung sind um so mehr die begrifflichen Darstellungen zu begrüßen, welche diesbezüglich in der abweichenden Meinung von GEIGER, RINCK und WAND (BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1742) enthalten sind.

¹¹ Nach MARTENS, insbes. S. 118/119, und LERCHE, S. 92. So auch BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1742, 1743.

¹² Vgl. LERCHE, ebda. mit Anm. 265.

¹³ Werden sie vom Staat wahrgenommen, so schlägt MARTENS, S. 119, für diesen Fall vor, von „staatlichen-öffentlichen Aufgaben“ zu sprechen.

¹⁴ BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1743, Sp. 2, S. 1744, Sp. 1.

¹⁵ Typisches Beispiel dafür ist die Presse. Vgl. u. a. § 3 des Pressegesetzes von Nordrhein-Westfalen vom 24. 5. 1966, GVBl. S. 340: „Die Presse erfüllt eine öffentliche Aufgabe...“

¹⁶ So hinsichtlich des Rundfunks BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1742 ff. (v. a. S. 1743) und ähnlich MARTENS, S. 122 mit Anm. 265.

¹⁷ In diesem Sinne aber wohl BVerfG vom 27. 7. 1971.

¹⁸ So wohl BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1743, Sp. 2.

¹⁹ Meist allerdings leiten BVerfG und Literatur sowohl die Grenze als auch die Legitimation für ein staatliches Handeln aus dem Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ ab.

²⁰ Daß nur unter diesen Voraussetzungen staatliches Handeln die wahrgenommene Aufgabe zur (verfassungsrechtlich) legitimen Staatsaufgabe machen kann, ist v. a. von MARTENS, S. 119/120 mit Anm. 243–248, 265, herausgearbeitet und dann von LERCHE, S. 90/91 vertieft worden. Hierin liegt auch eine der wesentlichen Klarstellungen, die der BVerfG-AbwM-GRW bezüglich des Fernsehurteils, bzw. dessen Formulierungen auf den Seiten 243 und 246, zu verdanken ist. So wird nun klargestellt, jene Ausführungen des Fernsehurteils müßten so gelesen werden: „nur, wenn – und selbstverständlich nur insoweit – der Staat überhaupt eine Kompetenz besitzt, (werden) die kompetenzmäßigen Maßnahmen ... staatliche Aufgaben“. (BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1743, Sp. 2, Hervorhebungen im Original).

²¹ Daß die Rundfunkveranstaltung heute eine öffentliche Aufgabe ist, ist bereits seit BVerfGE 7, 99/104, vor allem aber seit dem Fernsehurteil (E 12, 244 ff., 262 ff.) völlig anerkannt. Vgl. etwa OPPERMANN, S. 511, Anm. 281; LERCHE, S. 92 und MICHEL-Bericht, S. 181, 185 sowie auch BVerfG vom 27. 7. 1971, NJW 1971, S. 1740 und BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1742 ff.

²² Hier liegt der entscheidende Auffassungsunterschied zwischen dem neuen BVerfG-Urteil vom 27. 7. 1971 und der Gegenmeinung von GEIGER, RINCK und WAND. Dabei geht es freilich nicht um die Frage, ob der Staat (Staat als Regierung, Staatsapparat) die Rundfunkveranstaltung beherrschen darf; dies wird vielmehr von beiden erneut verneint. Sondern es handelt sich allein darum, ob sich die Tätigkeit der Rundfunkanstalten dadurch, daß diese öffentlich-rechtliche Anstalten sind, durch Staatlichkeit kennzeichnen oder nicht. Das BVerfG bejaht das, a. a. O., S. 1740 Sp. 2, 1741. Demgegenüber sind Geiger, Rinck und Wand der Ansicht, die formale Organisationsform der Rundfunkanstalten mache die öffentliche Aufgabe der Rundfunkveranstaltung in ihrer Hand nicht zur staatlichen Aufgabe (BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1744).

²³ So das Fernsehurteil, S. 262/263. Ferner wiederholt von BVerfG-Urteil vom 27. 7. 1971, a. a. O., S. 1740, Sp. 1; BVerfG-AbwM-GRW, a. a. O., S. 1742, Sp. 2.

²⁴ Um Mißverständnissen vorzubeugen: Damit ist nicht etwa gemeint, die öffentliche Aufgabe fungiere als Gewährleistungsschranke der Rundfunkfreiheit derart, daß unrichtige, beleidigende und dergl. Äußerungen im Rundfunk nicht von Art. 5 GG gedeckt wären; dazu siehe LERCHE, S. 93, Anm. 273 m. w. N. Ebenso wenig ist damit gemeint, daß etwa Auswahl und Gestaltung der Sendungen nicht von der öffentlichen Aufgabe gedeckt wären; vgl. dazu Fernsehurteil, S. 260 und BVerfG vom 27. 7. 1971, a. a. O., S. 1739, Sp. 2. Angesprochen werden soll hier vielmehr lediglich, daß die Rundfunkwerbung nicht zur öffentlichen Aufgabe zählt, weil sie nicht zu den akzidentiellen Funktionen der Rundfunkveranstaltung gerechnet werden kann und kaum der Meinungsbildung dient; vgl. MICHEL-Bericht, S. 194 Anm. 1–3 sowie LERCHE, ebda.

²⁵ So die h. M. (siehe FN 20 und 23).

²⁶ Nach der hier vorgenommenen Definition des Begriffs „staatliche Aufgabe“, die dessen formales Verständnis für die Zwecke dieser Untersuchung ausklammert, findet nämlich auch die Auffassung des BVerfG vom 27. 7. 1971, a. a. O., S. 1740 ff., keinen Platz, wonach die Rundfunkveranstaltung im Hinblick darauf staatliche Aufgabe sein soll, daß sie von öffentlich-rechtlichen Anstalten durchgeführt wird.

²⁷ In diesem Sinne LERCHE, insbes. S. 93.

²⁸ Obgleich die Sätze des *Fernsehurteils* auf S. 243 ff. nur kaum zu entschlüsseln sind, dürfte dem BVerfG dabei z. T. doch wenigstens ein solcher Gedanke zugrunde gelegen haben; siehe unten, Abschnitt a. Eindeutiger auf solche Annahme weisen die Ausführungen des *Fernsehurteils* auf S. 260 ff. hin, wo Inhalt und Grenzen des gesetzgeberischen Handelns aus der gesellschaftlichen Bedeutung der Rundfunkveranstaltung hergeleitet werden. – Ähnlich wohl auch *BVerfG-AbwM-GRW*, a. a. O., S. 1742, Sp. 2, 1743 Sp. 1.

²⁹ Siehe FN 23.

³⁰ So das *Fernsehurteil*, S. 262. Ausdrücklich wiederholt von *BVerfG-AbwM-GRW*, a. a. O., S. 1742, Sp. 2.

³¹ Vgl. *Fernsehurteil*, S. 262 und *BVerfG-AbwM-GRW*, a. a. O., ebda.

³² H. M. (siehe FN 21 und 23).

³³ Vgl. MARTENS, S. 122 mit Anm. 259.

³⁴ *BVerfG-AbwM-GRW*, a. a. O., S. 1743, Sp. 2.

³⁵ Vgl. den Halbsatz auf S. 245 („Bereich des Öffentlichen“) sowie auf S. 244 („Daß ein Teil...“) und auf S. 246 („öffentliche Einrichtung“). Siehe ferner LERCHE, S. 93 mit Anm. 271.

³⁶ Vgl. Kap. A 2 a und b, Kap. C (Vorspann).

³⁷ Vgl. Kap. C (Vorspann); ferner insbesondere MAGNUS, Archiv 1928, S. 6 ff.

³⁸ Siehe Kap. A 2 a. Ähnlich HAENSEL, S. 18.

³⁹ Siehe insbes. Kap. A 3 a, aa und bb, aaa.

⁴⁰ Vgl. Kap. B 4 a.

⁴¹ In diese Richtung weisen auch einige Charakterisierungen der Rundfunkveranstaltung durch die Rechtsliteratur. Vgl. RAUSCHER, Archiv 1929, S. 216: Der Rundfunk sei „mit Rücksicht auf seine kulturelle Aufgabe als öffentlicher Dienst zu behandeln“; NEUGEBAUER, Archiv 1929, S. 3: Der Rundfunk sei „kraft seiner allgemeinen Aufgabe für Volksbildung und Volkskultur ungleich mehr ein ‚öffentliches Unternehmen‘ als der Wirtschaftsfunkdienst“. LIST, Archiv 1929, S. 267: „Wie die Presse, so verfolgt auch der Rundfunk teils private, teils öffentliche Interessen“.

⁴² Kap. A 3 a, aa, aaa.

⁴³ Kap. A 3 a, aa, bbb.

⁴⁴ Dies nächdrücklich gegen ROEGELE/GLOTZ, S. 134, wo erneut behauptet wird, Bröndow habe „den Rundfunk als gesellschaftliche Institution zu etablieren“ gesucht.

⁴⁵ Kap. A 4 a, insbes. bb.

⁴⁶ Siehe dazu u. a. VVDStL Bd. 3 und Bd. 4, Tübingen 1927 und 1928; Hermann HELLER, „Die Krisis der Staatsrechtslehre“, Archiv f. Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 55 (1926), S. 301 ff.; Carl SCHMITT, „Der Hüter der Verfassung“, Tübingen 1931.

⁴⁷ Bemerkenswert erscheint indes, daß sich diese Idee zu ihrer Verwirklichung gerade seines Weimarer Vorbildes bedient hat. Denn die in den süddeutschen Ländern heute bestehenden Rundfunkräte sind dem Reichswirtschaftsrat nachgebildet, der wohl das erste auf dem Ständeprinzip beruhende staatliche Verwaltungsorgan war. – Zu jener Institution siehe Art. 165 Abs. 3, 4 WRV iVm. der VO über den Reichswirtschaftsrat vom 4. 5. 1920, RGBl. I, S. 858, sowie Friedrich GLUM, in: HdbDStR Bd. I, S. 578 ff. Daß sie das Vorbild für die heutigen Rundfunkräte war, siehe Klaus-Peter JANKE, „Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder“, Diss. jur. Berlin 1967, S. 58.

⁴⁸ Vgl. u. a. RGSt. Bd. 15, S. 15; Bd. 23, S. 285. Die h. M. ist allerdings bereits damals auf heftige Kritik gestoßen; vgl. u. a. Kurt HAENTZSCHEL, „Kommentar zum Reichspreßgesetz“, Berlin 1927, S. 259 ff.

⁴⁹ Genau gesagt, seitdem Paul LABAND (bei der Besprechung von Otto MAYERS „Theorie des französischen Verwaltungsrechts“, AöR Bd. 2 (1887), S. 149 ff., 155 ff.) den Begriff der öffentlichen Aufgabe aus der Dogmatik des öffentlichen Rechts ausgeklammert hatte, hat man unter „öffentlich“ nichts anderes als „staatlich“ und unter einer „öffentlichen Aufgabe“ nichts anderes als eine „staatliche Aufgabe“ verstanden. Erst gegen Ende der Wei-

marer Republik – und zwar korrespondierend mit der in der Staatsrechtswissenschaft erfolgenden Analyse des Bereichs des Öffentlichen – hat Ernst FORSTHOFF, „Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat“, Tübingen 1931, S. 18 ff., den Unterschied zwischen den Begriffen herausgearbeitet. Freilich, auch er verstand den Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ noch weitgehend formal. Denn dessen Qualifikation sollte sich allein vom Handeln des Staates her bemessen. Der Begriff galt außerdem nur für die aus dem Staat ausgegliederten öffentlichen Körperschaften.

b) Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe

¹ Dafür spräche nur eine Formulierung auf S. 245 (keine „privatwirtschaftliche Betätigung“).

² So wohl ZIEGLER, S. 47. Vgl. allerdings ders., S. 5 (s. u.).

³ So wohl FREIBERG, S. 46.

⁴ Kap. A 1 a, aa und bb.

⁵ Siehe dazu insbes. LERG, S. 208 ff.

⁶ Kap. A 1 a, aa.

⁷ Kap. A 1 a, bb (insbes. FN 58).

⁸ Siehe FN 4 sowie ferner Kap. A 1 a, cc.

⁹ Kap. A 1 a, bb und cc.

¹⁰ Kap. A 1 a, aa.

¹¹ Vgl. die Note des Bayer. Kultusministeriums an das Bayer. Staatsministerium des Äußeren v. 25. 3. 1925 (FN 12 in Kap. A 3 a, bb, aaa): die Rundfunkgesellschaften seien „gemischt-wirtschaftliche Unternehmen mit Reichsbeteiligung“. Vgl. ferner ZIEGLER, S. 5: „Bei seiner Gründung war der deutsche Rundfunk ein gemischt-wirtschaftlicher Betrieb...“

¹² Der Kennzeichnung der Rundfunkgesellschaften als „gemischt-wirtschaftliche Unternehmen“ steht nicht die relativ geringe Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand entgegen. Denn man wird nicht so sehr auf die Höhe des staatlichen Kapitalanteils abstellen dürfen, sondern es vielmehr als entscheidend ansehen müssen, ob der Staat auf die Führung eines Unternehmens, an dem er wirtschaftlich beteiligt ist, nachhaltig und dauernd einzuwirken vermag. Das aber ist bei den Weimarer Rundfunkunternehmen von Anfang an der Fall gewesen. – Ich stütze mich bei solcher Theorie bzw. Wertung auf Volker EMMERICH, „Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen“, Bad Homburg–Berlin–Zürich 1969, S. 58 ff.

¹³ Darauf hingewiesen sei, daß die Rundfunkgesellschaften bis zuletzt privatrechtlich organisiert geblieben sind, also nie zur Staatsverwaltung im förmlichen Sinne gezählt haben. Unberührt davon, hat man freilich schon gegen Ende der 20er Jahre angenommen, daß der Rundfunk zum öffentlichen Dienst zähle (vgl. u. a. Reichsversorgungsgericht vom 5. 8. 1930, JW 1931, S. 1730).

¹⁴ Vgl. Kap. A 1 b, cc.

¹⁵ In diesem Sinne auch OPPERMANN, S. 137 Anm. 80. Vgl. ferner SIEGEL-RIDDER-BAUER, Fernsehen, in: „Staatslexikon“, 6. Aufl. Bd. III (1959), Sp. 236 ff., 237.

¹⁶ RFH vom 8. 7. 1925, Bd. 17, S. 73 ff.; vgl. auch Kap. B, 1 a, aa und 3 c –. Die Beobachtung bzw. Feststellung des Gerichts kann auch für das Rundfunkwesen in den Jahren 1923 und 1924 gelten, da sich dem Gericht im Zeitpunkt seiner Feststellungen noch dieselben Rundfunkverhältnisse zur Betrachtung geboten haben, wie in den Monaten des Rundfunkbeginns.

c) Rundfunkverwaltung als staatliche Aufgabe

¹ Wie hier, wie erwähnt, insbesondere OPPERMANN, S. 137, Anm. 80.

² Wie gesagt, das *BVerfG* ging davon aus, erst 1926 sei der Rundfunk in die staatliche

Verwaltung einbezogen worden – vgl. die Sätze im Fernsehurteil auf S. 244 („in den Bereich der öffentlichen Verwaltung“) und S. 246 („öffentliche Einrichtung“, öffentliche Verantwortung“).

³ Ders., S. 134 ff.

⁴ Ders., S. 135.

⁵ Vgl. OPPERMANN, S. 131 ff.

⁶ OPPERMANN, ebda., zeigt dies treffend für das Pressewesen im 19. Jahrhundert. – Dies gilt selbst für das Dritte Reich, trotz Reichspresse- und Reichsschrifttumkammer, Schriftleitergesetz und staatliche UFA.

D. Anhang

1. Verordnung zum Schutze des Funkverkehrs vom 8. März 1924

Auf Grund des Artikel 48 der Reichsverfassung verordne ich zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Reichsgebiet folgendes:

§ 1

Sendeeinrichtungen und Empfangseinrichtungen jeder Art, die geeignet sind, Nachrichten, Zeichen, Bilder oder Töne auf elektrischem Wege ohne Verbindungsleitungen oder mit elektrischen, an einem Leiter geführten Schwingungen zu übermitteln oder zu empfangen (Funkanlagen), dürfen, soweit es sich nicht um Einrichtungen der Reichswehr handelt, nur mit Genehmigung der Reichstelegraphenverwaltung errichtet oder betrieben werden. Für die Genehmigung gelten die Vorschriften des § 2 des Gesetzes über das Telegraphenwesen vom 6. April 1892/7. März 1908 (Reichsgesetzbl. 1892 S. 467/1908 S. 79) mit der Maßgabe, daß ein Recht auf Erteilung der Genehmigung nicht besteht.

§ 2

Wer vorsätzlich entgegen den Bestimmungen dieser Verordnung eine Funkanlage (§ 1) errichtet oder betreibt, wird mit Gefängnis bestraft. Der Versuch ist strafbar.

§ 3

Wer eine elektrische Telegraphenanlage, die ohne metallische Verbindungsleitungen Nachrichten vermittelt (§§ 1, 3 Abs. 2 des Gesetzes über das Telegraphenwesen vom 6. April 1892/7. März 1908, Reichsgesetzbl. 1892 S. 467/1908 S. 79) oder eine Funkanlage im Sinne des § 1 dieser Verordnung ohne Genehmigung der Reichstelegraphenverwaltung errichtet hat oder sie ohne diese Genehmigung betreibt und binnen 4 Wochen seit dem Inkrafttreten dieser Verordnung bei der Reichstelegraphenverwaltung die Genehmigung beantragt, bleibt straflos, soweit die nach § 9 des Gesetzes über das Telegraphenwesen oder nach § 2 dieser Verordnung strafbaren Handlungen vor der Stellung des Antrags begangen sind.

§ 4

(1) Gegenstände, die zur Begehung eines Vergehens gegen die Bestimmungen des § 9 des Gesetzes über das Telegraphenwesen vom 6. April 1892/7. März 1908 und des § 2 dieser Verordnung gebraucht oder bestimmt waren, sind für das Reich (Reichstelegraphenverwaltung) einzuziehen, gleichviel wem die Gegenstände gehören und ob gegen eine bestimmte Person ein Strafverfahren eingeleitet wird.

(2) Die Einziehung ist durch Urteil auszusprechen. Mit der Rechtskraft des Urteils geht das Eigentum an den eingezogenen Gegenständen auf das Reich (Reichstelegraphenverwaltung) über. Rechte Dritter erlöschen. Für einen Rechtserwerb, der nach der Rechtskraft des Urteils eintritt, gelten die Vorschriften des bürgerlichen Rechts zugunsten derer, die Rechte von einem Nichtberechtigten herleiten.

§ 5

(1) Die Beamten der Staatsanwaltschaft und der Polizei können Räume, in denen sich Funkanlagen (§ 1) befinden oder vermutet werden, zur Prüfung der Anlagen und zur

Durchsuchung der Räume jederzeit betreten, wenn der Verdacht einer strafbaren Handlung nach § 2 besteht. Einer Anordnung der Durchsuchung durch den Richter bedarf es nicht. Die Bestimmungen der Strafprozeßordnung über die Durchsuchung von Räumen in militärischen Dienstgebäuden bleiben unberührt.

(2) Beauftragte der Reichstelegraphenverwaltung sind berechtigt, sich an den nach Abs. 1 Satz 1 vorgenommenen Prüfungen und Durchsuchungen zu beteiligen.

§ 6

(1) Die Polizei hat unbefugt errichtete oder unbefugt betriebene Telegraphenanlagen (§ 1 des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892/7. März 1908) sowie unbefugt errichtete oder unbefugt betriebene Funkanlagen (§ 1 dieser Verordnung) außer Betrieb zu setzen oder zu beseitigen. Einer vorherigen Androhung bedarf es nicht. Im übrigen gelten für die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel sowie für die Rechtsmittel gegen diese die Vorschriften der Landesgesetzgebung. Wird die Genehmigung zur Errichtung oder zum Betrieb der Anlagen nachträglich nachgesucht, so kann die Polizei mit Einwilligung der Reichstelegraphenverwaltung bis zur Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung davon absehen, die Anlagen außer Betrieb zu setzen oder zu beseitigen.

(2) Die Polizei kann alle oder einzelne Teile einer nach dem vorstehenden Absatz außer Betrieb gesetzten oder beseitigten Anlage in amtliche Verwahrung nehmen oder sonst sicherstellen. Die Beschlagnahme tritt außer Kraft, wenn im Rechtsmittelverfahren (Abs. 1 Satz 3) die Außerbetriebsetzung oder Beseitigung der Anlage rechtskräftig aufgehoben wird. Die Bestimmungen der Strafprozeßordnung über Beschlagnahme sowie des § 4 über Einziehung bleiben unberührt.

(3) Die Bestimmungen der vorstehenden Absätze gelten auch für Anlagen, die genehmigt worden sind, jedoch binnen der von der Reichstelegraphenverwaltung bestimmten Frist nach Zurücknahme der Genehmigung nicht außer Betrieb gesetzt oder beseitigt sind.

§ 7

(1) Wer in öffentlichen Bekanntmachungen oder in Mitteilungen, die für einen größeren Kreis von Personen bestimmt sind, Sendeeinrichtungen oder Empfangseinrichtungen (§ 1) sowie für solche Einrichtungen bestimmte Einzelteile ankündigt, anpreist oder anzeigt, hat den deutlichen und ausdrücklichen Hinweis zuzufügen, daß die Errichtung und der Betrieb von Funksende- oder Funkempfangseinrichtungen im Inland ohne Genehmigung der Reichstelegraphenverwaltung verboten und strafbar ist. Bei Ankündigungen, Anpreisungen und Anzeigen in Zeitungen, Zeitschriften und Schriftwerken muß jede einzelne Ankündigung, Anpreisung oder Anzeige diesen Hinweis enthalten.

(2) Wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Vorschriften des vorstehenden Absatzes verstößt, wird mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bestraft.

§ 8

Die Vorschriften des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892 in der Fassung des Gesetzes vom 7. März 1908 bleiben unberührt, soweit nicht in dieser Verordnung etwas anderes bestimmt ist.

§ 9

Diese Verordnung tritt mit der Verkündung in Kraft.

2. Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928

(Auszug)

§ 1

(1) Das Recht, Fernmeldeanlagen, nämlich Telegraphenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten, Fernsprechanlagen und Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, steht aus-

schließlich dem Reiche 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 im Abs. 1 bezeichnete Recht übt der Reichspostminister aus; für Anlagen, die zur Verteidigung des Reichs bestimmt sind, übt es der Reichswehrminister 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 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 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, Siel- 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.

§ 6

(1) Anlagen, die auf Grund einer Verleihung nach § 2 errichtet sind oder betrieben werden, unterliegen der Überwachung daraufhin, daß die Verleihungsbedingungen eingehalten werden.

(2) Die im § 3 Abs. 1 genannten Anlagen unterliegen der Überwachung daraufhin, daß Errichtung und Betrieb sich innerhalb der gesetzlichen Grenzen halten.

(3) Die Vorschriften für die Überwachung erläßt der Reichspostminister im Einvernehmen mit dem Reichsrat.

§ 9

(1) Für die Beitreibung von Gebühren der Deutschen Reichspost aus der Benutzung ihrer Fernmeldeanlagen gelten die Vorschriften über die Beitreibung von Postgebühren. Über die Pflicht zur Zahlung der Gebühren steht der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

(2) Die Vorschriften des Abs. 1 gelten auch für die Beitreibung von Beträgen, die für die Erteilung einer Verleihung, für die Ausübung von Rechten aus ihr oder für die Verletzung von Verleihungsbedingungen zu zahlen sind.

§ 10

(1) Die im Dienste der Deutschen Reichspost stehenden Personen sind, vorbehaltlich der durch Reichsgesetz festgestellten Ausnahmen, zur Wahrung des Telegraphengeheimnisses und des Fernsprechgeheimnisses verpflichtet. Unter dem Schutze des Telegraphengeheimnisses und des Fernsprechgeheimnisses stehen auch die Mitteilungen, die auf den für den öffentlichen Verkehr bestimmten Funkanlagen der Deutschen Reichspost befördert oder zur Beförderung auf ihnen aufgegeben worden sind. Der Schutz erstreckt sich auch auf die näheren Umstände des Fernmeldeverkehrs, insbesondere darauf, ob und zwischen welchen Personen ein Fernmeldeverkehr stattgefunden hat.

(2) Die Bestimmungen des Abs. 1 gelten entsprechend für Personen, die eine für den öffentlichen Verkehr bestimmte, nicht der Deutschen Reichspost gehörende Fernmeldeanlage bedienen oder beaufsichtigen.

(3) Befindet sich die Fernmeldeanlage an Bord eines Fahrzeugs für Seefahrt oder Luftfahrt, so besteht die Pflicht zur Wahrung des Geheimnisses nicht gegenüber dem Führer des Fahrzeugs oder seinem Stellvertreter.

§ 11

Werden durch eine Funkanlage, die von anderen als Behörden betrieben wird, Nachrichten empfangen, die von einer öffentlichen Zwecken dienenden Fernmeldeanlage übermittelt werden und für die Funkanlage nicht bestimmt sind, so dürfen der Inhalt der Nachrichten sowie die Tatsache ihres Empfanges auch von Personen, für die eine Pflicht zur Geheimhaltung nicht schon nach § 10 besteht, anderen nicht mitgeteilt werden. Die Vorschrift des § 10 Abs. 3 gilt entsprechend.

§ 12

In strafgerichtlichen Untersuchungen kann der Richter und bei Gefahr im Verzuge, falls die Untersuchung nicht ausschließlich Übertretungen betrifft, auch die Staatsanwaltschaft Auskunft über den Fernmeldeverkehr verlangen, wenn die Mitteilungen an den Beschuldigten gerichtet waren oder wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, daß die Mitteilungen von dem Beschuldigten herrührten oder für ihn bestimmt waren und daß die Auskunft für die Untersuchung Bedeutung hat.

§ 15

(1) Wer vorsätzlich entgegen den Bestimmungen dieses Gesetzes eine Fernmeldeanlage errichtet oder betreibt, wird mit Gefängnis oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.

(2) Mit Gefängnis oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich

- a) genehmigungspflichtige Fernmeldeanlagen unter Verletzung von Verleihungsbedingungen errichtet, ändert oder betreibt,
- b) nach Fortfall der Verleihung die zur Beseitigung der Anlage getroffenen Anordnungen der Deutschen Reichspost innerhalb der von ihr bestimmten Frist nicht befolgt.

(3) Wer eine der im Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 bezeichneten Handlungen fahrlässig begeht, wird mit Geldstrafe bestraft.

(4) In den Fällen der Abs. 2 und 3 wird die Tat nur auf Antrag der Deutschen Reichspost verfolgt.

§ 16

(1) Wer vorsätzlich die Überwachung von Fernmeldeanlagen (§ 6) verhindert oder stört oder eine in Ausübung dieser Überwachung verlangte Auskunft nicht oder nicht richtig erteilt, wird mit Gefängnis oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.

(2) Wer die Tat fahrlässig begeht, wird mit Geldstrafe bestraft.

(3) Die Tat wird nur auf Antrag der Deutschen Reichspost oder der mit der Überwachung beauftragten Behörden verfolgt.

§ 18

Wer vorsätzlich in anderen als in diesem Gesetze vorgesehenen Fällen entgegen § 11 Mitteilungen macht, wird, soweit nicht andere Vorschriften eine schwerere Strafe androhen, mit Gefängnis oder mit Geldstrafe bestraft.

§ 19

(1) Wer in der Absicht, den Betrieb einer Funkanlage zu verhindern oder zu stören, elektrische Arbeit verwendet oder für die Anlage bestimmte elektrische Arbeit entzieht, wird mit Gefängnis oder Geldstrafe bestraft, wenn die Verhinderung oder Störung eingetreten ist.

(2) Dient die Funkanlage nicht öffentlichen Zwecken, so wird die Tat nur auf Antrag verfolgt. Der Antrag kann zurückgenommen werden.

§ 20

Gegenstände, die zur Begehung eines vorsätzlichen Vergehens gegen § 15 gebraucht oder bestimmt waren, können eingezogen werden, gleichviel, wem sie gehören; bei fahrlässigen Vergehens ist die Einziehung nur zulässig, wenn die Gegenstände dem Täter oder einem Teilnehmer gehören. Die Einziehung ist auszusprechen, wenn die Tat vorsätzlich begangen ist und eine Funkanlage betrifft und wenn die Gegenstände dem Täter oder einem Teilnehmer gehören. Kann keine bestimmte Person verfolgt oder verurteilt werden, so kann auf Einziehung selbständig erkannt werden, wenn im übrigen die Voraussetzungen hierfür vorliegen.

§ 21

(1) Für die Durchsuchung der Wohnung, der Geschäftsräume und des befriedeten Besitztums sind die Vorschriften der Strafprozeßordnung maßgebend; die Durchsuchung ist aber zur Nachtzeit stets zulässig, wenn sich in den Räumen oder auf dem Besitztum eine Funkanlage befindet und der begründete Verdacht besteht, daß bei ihrer Errichtung oder ihrem Betrieb eine nach § 15 strafbare Handlung begangen wird oder begangen ist.

(2) Beauftragte der Deutschen Reichspost sind berechtigt, sich an Durchsuchungen zu beteiligen, die zur Verfolgung einer nach § 15 strafbaren Handlung vorgenommen werden.

§ 22

(1) Die Polizei hat unbefugt errichtete, geänderte oder unbefugt betriebene Fernmeldeanlagen außer Betrieb zu setzen oder zu beseitigen. Einer vorherigen Androhung bedarf es nicht. Im übrigen gelten für die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel sowie für die Rechtsmittel gegen sie die Vorschriften der Landesgesetzgebung. Wird die Verleihung des Rechtes zur Errichtung, Änderung oder zum Betriebe der Anlage nachträglich nachgesucht, so kann die Polizei mit Einwilligung der Deutschen Reichspost bis zur Entscheidung über den Antrag auf Verleihung davon absehen, die Anlagen außer Betrieb zu setzen oder zu beseitigen.

(2) Die Polizei kann alle oder einzelne Teile einer Anlage, solange sie nach Abs. 1 außer Betrieb gesetzt oder beseitigt ist, in amtliche Verwahrung nehmen oder sonst sicherstellen. Die Bestimmungen der Strafprozeßordnung über Beschlagnahme sowie des § 20 dieses Gesetzes über Einziehung bleiben unberührt.

(3) Eine Anlage kann nach den Bestimmungen der Abs. 1 und 2 auch dann außer Betrieb gesetzt oder beseitigt werden, wenn nach Fortfall der Verleihung die zu ihrer Beseitigung getroffenen Anordnungen der Deutschen Reichspost innerhalb der von ihr bestimmten Frist nicht befolgt werden.

§ 23

Elektrische Anlagen sind, wenn eine Störung des Betriebs der einen Leitung durch die andere eingetreten oder zu befürchten ist, auf Kosten desjenigen Teiles, welcher durch eine spätere Anlage oder durch eine später eintretende Änderung seiner bestehenden Anlage

diese Störung oder die Gefahr derselben veranlaßt, nach Möglichkeit so auszuführen, daß sie sich nicht störend beeinflussen.

3. Genehmigung zur Benutzung von Funkseideanlagen der DRP für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks (Sendekonzession)

Artikel 1

1. Die DRP stellt der Gesellschaft zur Verbreitung von Darbietungen eine Funkseideanlage nach Maßgabe dieser Genehmigung zur Verfügung.

2. Die Zeiten, zu denen die Seideanlage für den obenbezeichneten Zweck bereitsteht, werden von der DRP unter tunlicher Berücksichtigung der Wünsche der Gesellschaft bestimmt.

Artikel 2

1. Als Darbietungen im Sinne dieser Genehmigung gelten Vorführungen musikalischer, wissenschaftlicher, literarischer und bildlicher Art sowie Vorträge und Nachrichten.

2. Der Nachrichten- und Vortragsdienst ist nach beiliegenden „Richtlinien“ auszuführen.

3. Die Beschaffung der Darbietungen ist Sache der Gesellschaft, soweit die Richtlinien nichts anderes ergeben.

4. Die Übermittlung von Reklame in irgendwelcher Form ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung der DRP zulässig und auf Verlangen durchzuführen.

Artikel 3

1. Zur Überwachung des Nachrichten- und Vortragsdienstes der Gesellschaft in politischer Beziehung, der Innehaltung der Richtlinien (Artikel 2 Abs. 2) und zur Entscheidung über alle mit der Programmgestaltung zusammenhängenden politischen Fragen wird ein Überwachungsausschuß eingesetzt. Er besteht in der Regel aus drei Mitgliedern, von denen eines vom Reich, die anderen von der zuständigen Landesregierung bestimmt werden. Die Anstellung des für die Programmgestaltung verantwortlichen Vorstandsmitgliedes bedarf seiner Genehmigung. Bei Verstoß gegen die Richtlinien oder Nichtbefolgung seiner Anweisungen hat der Überwachungsausschuß das Recht, die Abberufung dieser Persönlichkeit zu verfügen. Die Mitglieder des Überwachungsausschusses müssen in den Aufsichtsrat der Gesellschaft gewählt werden.

2. Zur Mitwirkung an der Gestaltung des Programms hinsichtlich der Darbietungen auf dem Gebiete von Kunst, Wissenschaft und Volksbildung wird ein Beirat bestellt. Seine Mitglieder werden nach Anhörung der Gesellschaft von der zuständigen Landesregierung oder der von ihr benannten Stelle im Benehmen mit dem Reichsministerium des Innern berufen.

Das Nähere über den Überwachungsausschuß und Beirat ist aus den anliegenden Bestimmungen ersichtlich.

Artikel 4

1. Die technischen Seideanlagen, insbesondere die Maschinen und Luftleiter, werden von der DRP auf ihre Kosten errichtet und bleiben Eigentum der DRP.

2. Die technischen Anlagen für die Steuerung der Seideanlagen, insbesondere die Einrichtung für Besprechung und Verstärkung, werden auf Kosten der Seidegesellschaft errichtet.

3. Der Betrieb der Seideanlage erfolgt durch die DRP und die Seidegesellschaft in der Weise gemeinsam, daß die DRP den technischen Betrieb übernimmt, während die Seide-

gesellschaft für die Besprechung mit den nach Artikel 2 zu verbreitenden Nachrichten zu sorgen hat. Die technischen Einrichtungen für die Besprechung unmittelbar im Seidegebäude oder von anderen Stellen aus werden von der DRP unter Berücksichtigung der Belange der Gesellschaft geprüft und festgesetzt.

Artikel 5

Die Gesellschaft trägt hinsichtlich ihres Bezirkssenders und der sonstigen Rundfunksender in ihrem Bereich die Kosten

a) für die Bereitstellung von Grundstücken und Räumen sowie für die Herstellung, Herrichtung, Instandhaltung, Beleuchtung und Heizung der Räume für die Seide- und Besprechungseinrichtungen nebst allem Zubehör,

b) für die Besprechungseinrichtungen und die Benutzung der Besprechungsleitungen nach näherer Bestimmung der DRP,

c) für den Stromverbrauch.

Artikel 6

Für die Benutzung der von der DRP zur Verfügung gestellten Seideeinrichtungen hat die Gesellschaft an die DRP eine monatliche Pauschgebühr und außerdem für jede Betriebsstunde eine Stundengebühr zu zahlen; die Höhe der Gebühren wird von der DRP festgesetzt und enthält die Kosten für den Personal- und Materialaufwand, die Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals der Seideanlage und einen Anteil an den allgemeinen Verwaltungskosten der DRP. Bei der Berechnung der Stundengebühr wird die Gesamtbetriebsstundenzahl jedes Tages auf volle Viertelstunden nach oben abgerundet.

Artikel 7

Der Bereich der Seidegesellschaft umfaßt im allgemeinen bis etwa 200 km um die Seidestelle. Die Grenzen des Bereichs werden insbesondere beim Überschneiden benachbarter Sender von der DRP festgelegt und können von ihr jederzeit geändert werden.

Artikel 8

1. Die Gesellschaft hat ein den Anforderungen des in Artikel 3, Abs. 2 vorgesehenen Beirats entsprechendes Programm zu liefern.

2. Die Vortragsfolgen (allgemeines Wochenprogramm und ausführliches Tagesprogramm) sind von der Gesellschaft auf Verlangen den Tageszeitungen und den Fachzeitschriften gleichmäßig und gleichzeitig gegen Erstattung der Kosten zur Verfügung zu stellen.

Artikel 9

Die DRP wird bemüht sein, durch geeignete Maßnahmen nach Möglichkeit einen einwandfreien Seidebetrieb herbeizuführen. Sie kann aber bei der Eigenart und dem heutigen technischen Stande der drahtlosen Übermittlung sowie wegen der u. U. zu befürchtenden Beeinträchtigung des Betriebes durch Luftstörungen keinerlei Gewähr für die richtige Übermittlung übernehmen sowie dafür, daß die Darbietungen nicht von Unberechtigten aufgenommen werden.

Artikel 10

1. Die Gesellschaft erhält von der DRP 60 v. H. der in ihrem Bereich aufkommenden Empfangsgebühren für den Unterhaltungsrundfunk, sofern die Teilnehmerzahl in ihrem Bereich 100 000 nicht übersteigt. Befinden sich mehrere Sender in verschiedenen Teilen ihres Seidebereichs, so erhöht sich diese Zahl um 50 000 für jeden weiteren Sender. Von den Gebühren etwaiger weiterer Teilnehmer erhält die Gesellschaft 50 v. H.

2. Die DRP wird der Gesellschaft im Laufe jedes Monats ihren Anteil an den im verflorbenen Monat eingegangenen Gebühren überweisen und hierbei ihre Forderungen nach Artikel 5 und die Seidegebühren für den verflorbenen Monat nach Artikel 6 absetzen.

Artikel 11

1. Diese Genehmigung kann von der DRP vom 1. Januar 1935 ab zum 31. Dezember jeden Jahres unter Einhaltung einer Frist von 3 Jahren, also frühestens zum 31. Dezember 1937 zurückgezogen oder geändert werden.

2. Die Genehmigung kann ferner von der DRP jederzeit mit sofortiger Wirkung zurückgezogen oder abgeändert werden:

- a) wenn die technische Entwicklung oder das öffentliche Interesse, z. B. internationale Verpflichtungen, es zwingend erfordern,
- b) wenn trotz Mahnung der zuständigen Stellen wiederholt gröblich gegen die Bestimmungen der Genehmigung oder der Richtlinien (Art. 2 Abs. 2) verstoßen wird.

4. Bedingungen für die Errichtung sowie den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen vom 24. Oktober 1923

Die Benutzung und der Betrieb drahtloser Empfangsanlagen in Deutschland ist alleiniges Recht der Reichstelegraphenverwaltung (RTV) und daher für jeden anderen verboten. Für den besonderen Zweck des Rundfunks wird jedoch der Betrieb einer Empfangsanlage unter den nachstehenden Bedingungen gestattet:

1. Die Übertragung der Genehmigung an einen Dritten ist unzulässig.
2. Für den Rundfunkempfang dürfen nur Gerät und Ersatzteile einschließlich Röhren verwendet werden, die mit dem Stempel der RTV nach nebenstehendem Muster versehen sind. Die vorliegende Urkunde ist nur gültig für den Empfangsapparat, der an der Vorderseite die gleiche Nummer wie die Urkunde selbst trägt.
3. Änderungen am Gerät und seinem Zubehör, Lösung etwaiger Bleiverschlüsse, Zuschaltung irgendwelcher Teile, die geeignet sind, die Einstellung der Empfangswelle zu ändern, sind verboten.
4. Durch die Rundfunkempfangsanlage dürfen die öffentlichen Telegraphen- und Fernsprechanlagen nicht gestört werden.
5. Die für den Empfänger zu errichtende Antenne darf höchstens 50 m lang sein.
6. Der Rundfunkempfänger soll nur benutzt werden zur Aufnahme der allgemeinen Nachrichten, die durch die von der RTV bezeichneten Funksendeanlagen ausgesandt werden. Eine Gewähr für die Belieferung der Rundfunkempfänger mit Nachrichten übernimmt die RTV nicht.
Die Aufnahme von Nachrichten anderer Funkstellen ist nicht gestattet. Mitgehörter fremder Funkverkehr darf weder niedergeschrieben noch mitgeteilt oder irgendwie verwertet werden. Der Inhaber der Urkunde hat seine Empfangsanlage bei Benutzung durch andere daraufhin zu überwachen und ihre Benutzung durch Unbefugte zu verhindern.
7. Beauftragte der RTV haben das Recht, zur Prüfung die Räume und Grundstücksteile, in denen der Rundfunkempfänger und sein Zubehör sich befinden, zu betreten.
8. Wird die Genehmigungsurkunde nicht erneuert, so ist die Empfangsanlage zu beseitigen; die abgelaufene Urkunde ist dem Verkehrsamt, das sie ausgestellt hat, zurückzugeben. Die Weiterbenutzung ohne gültige Genehmigungsurkunde ist strafbar (Tel.-Ges. vom 6. April 1892 mit Abänderungsgesetz vom 7. März 1908).
9. Zuwiderhandlungen gegen die Bedingungen haben Entziehung der Genehmigung zur Folge. Die entrichtete Gebühr wird in diesem Falle nicht zurückgezahlt.
Die Benutzung der Rundfunkanlagen kann allgemein von der RTV eingeschränkt werden.

Sachverzeichnis

- Anspruch
– auf Rundfunkempfang 140 ff, 143 ff; s. auch Teilnehmergehenigung
– der Parteien auf Sendezeit 77, 131
– auf Gendarstellung 134 ff
- Antennenrecht 147 ff
- Audions-Versucherlaubnis 44, 46
- Aufgabe (Rundfunk als)
– öffentliche 144, 149, 185 ff, 189 ff
– staatliche 22, 74, 185 ff, 192 ff, 194 ff
- Aufsicht s. Rundfunkaufsicht
- Bekanntmachung (1925) 45 ff
- Bundesfreundliches Verhalten, Grundsatz des 61
- Denkschrift (1925) 62 ff
- Deutsche Stunde GmbH 28, 50, 63, 113, 193
- Deutsche Stunde in Bayern GmbH 22, 67, 113
- Deutsche Welle GmbH 21
- Dezentralisation 29 ff, 82; s. auch Zentralismus
- DRADAG 28, 50, 53, 55, 57, 58, 60, 63, 66, 72, 78, 113, 129, 193
- Drahtfunk 167 ff
- Empfängsergenehmigung s. Teilnehmergehenigung
- Elektrizitätswirtschaft 22, 151
- FAG (1928) 47 ff, 178
- Fernmelde-
– anlage s. Funkanlage
– anlagengesetz s. FAG
– hoheit s. Funkhoheit
– wesen (Begriff) 93, 94 ff, 173 ff; s. auch Funkhoheit
- Fernsehen 168
- Film 160, 194, 195
- Föderalismus s. Dezentralisation
- Funk-
– anlage 33, 43, 48, 167
– begriff 33, 94, 96, 162 ff, 168
– gesetznovelle (1908) 33 ff
– hoheit 29, 34, 93 ff, 100 ff; s. auch Kompetenz-Streitfrage
– hoheitsrecht 33 ff, 43, 48 ff, 49, 92 ff
- stunde AG s. Radiostunde AG
– verbände 42 ff, 151
– verordnung (1924) 33, 43 ff, 177
– wesen s. Fernmeldewesen
Gebühr 25, 32, 36, 44, 145 ff, 161, 169
Gendarstellungsrecht 134 ff
Genehmigung s. Sendekonzession/Teilnehmergehenigung
Gesetz
– betreffend das Telegraphenwesen (1892) 33 ff, 40, 47
– über Fernmeldeanlagen (1928) 47 ff, 178
– zur Abänderung des Telegraphengesetzes (1908) 33, 43 ff, 177
Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Grundsatz der 37, 40
Grundrecht
– auf Informationsfreiheit 54, 144, 190 ff
– auf Meinungsfreiheit 40, 54, 87, 124 ff, 158, 190 ff
– des Zensurverbots 40, 87, 124 ff
Grundsatz
– des bundesfreundlichen Verhaltens 61
– der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 37, 40
– der Neutralität (Überparteilichkeit) 55, 73, 77, 85, 130 ff
Informationsfreiheit, Grundrecht auf 54, 144, 190 ff
Kompetenz
– der Konnexität 62 ff, 99, 175
– streitfrage 21, 29, 37 ff, 40, 58 ff, 71, 80 ff, 87, 97 ff, 122 ff, 172 ff
– kraft Gewohnheitsrecht 62, 179
Korrespondenzfunk 94, 164
Kultur-
– beirat 72, 83, 120, 127 ff
– hoheit 38, 60, 98, 101; s. auch Kompetenzstreitfrage
Länder 29 ff, 37 ff, 58 ff, 61 ff, 63 ff, 75, 80 ff, 104, 150, 157, 179 ff
Leitsätze (1932) 82 ff, 169
Meinungsbildung, öffentliche 27, 52 ff, 158, 189 ff

- Meinungsfreiheit, Grundrecht auf 40, 54, 87, 124 ff, 158, 190 ff
- Öffentliche Aufgabe 144, 149, 185 ff, 189 ff
- Öffentlichkeit
- als Adressatenkreis 53, 55, 165, 171 ff, 189 ff
 - als gesellschaftliche Repräsentanz 79, 158, 187, 188 ff, 190 ff
 - Verhalten der 19, 42 ff, 45 ff, 51, 147 ff, 150 ff, 159 ff
- Parteien 53, 54 ff, 76 ff; s. auch Anspruch auf Sendezeit und Reichstag
- Presse 22, 132, 160, 192, 194 ff
- recht 132 ff
- Privatfunk 22 ff, 26, 32, 74, 79, 86
- Programm-
- beirat 83
 - gestaltung 72 ff, 82 ff, 130 ff, 169; s. auch DRADAG
 - rat 68
 - überwachung s. Rundfunkaufsicht
 - verantwortung 132 ff
- Publizistik-Element 27, 51 ff, 54 ff, 130, 135
- Radiostunde AG 21, 50, 113
- Reichs-
- finanzhof (RFH) 93, 96 ff, 103, 146, 194
 - gericht (RG) 33 ff, 142, 146, 148 ff
 - innenministerium (RMI) 26 ff, 51 ff, 61 ff, 78 ff, 176, 179
 - post (DRP/RPM) 19, 22 ff, 26 ff, 28 ff, 31 ff, 34 ff, 37 ff, 40 ff, 50 ff, 66 ff, 78 ff, 95, 113 ff, 116 ff, 140, 150, 173 ff
 - rat 59, 64
 - rundfunkgesellschaft (RRG) 56, 63, 66 ff, 82 ff, 92
 - tag 19, 23, 39, 64, 76 ff, 178
- Richtlinien
- von 1926 72, 75 ff, 130 ff, 169
 - von 1932 84 ff, 130 ff, 169
- Rundfunk-
- aufsicht 23, 66 ff, 69 ff, 82 ff, 115, 116 ff, 121 ff; s. auch Aufgabe, Rundfunkorganisation und Zensur
 - begriff 21, 34, 94 ff, 159 ff
 - berichterstattung s. Programmgestaltung
 - berichterstattungsrecht 129 ff; s. auch Anspruch auf Sendezeit
 - bezirke 22, 30, 70
 - empfang 31 ff, 35 ff, 40 ff, 137 ff, 147 ff; s. auch Anspruch auf Rundfunkempfang
 - finanzierung 23, 25, 32, 51, 70
 - gebühr 25, 32, 36, 44, 145 ff, 161, 169
 - genehmigung s. Sendekonzession/Teilnehmergenehmigung
 - gesellschaften 21 ff, 67, 113, 119 ff; s. auch Sendekonzession
 - gesetz, Forderung nach Erlaß 76, 90, 132
 - hoheit 172 ff; s. auch Kompetenzstreitfrage
 - intendant 72, 128
 - kommissar 68 ff, 83
 - neutralität s. Neutralitätsgrundsatz
 - organisation 21 ff, 66 ff, 81 ff; s. auch Rundfunkaufsicht und Zensur
 - programmgestaltung 72 ff, 82 ff, 130 ff, 169; s. auch DRADAG
 - recht 89 ff, 157 ff, 182 ff
 - überwachung s. Rundfunkaufsicht
 - veranstaltung (Begriff) 168 ff, 186, 188
 - verbreitung (Begriff) 21, 24, 166 ff
 - verwaltung 66 ff, 81 ff, 176, 186, 188, 194 ff
- Schwarz Hörer 41 ff, 44, 49
- Sende-
- bereiche 22, 30, 70
 - konzession 25, 65, 69 ff, 81 ff, 92 ff, 105 ff; s. auch Funkhoheitsrecht
- Staatseinfluß s. Aufgabe, Rundfunkaufsicht, Zensur
- Störerrecht 31, 104 ff, 140, 147, 150 ff
- Teilnehmer-
- gebühr 25, 32, 36, 44, 145 ff, 161, 169
 - genehmigung 31, 35 ff, 40 ff, 137 ff
- Telegraphengesetz 33 ff, 40, 47
- Überparteilichkeit, Grundsatz der 55, 73, 77, 85, 130 ff
- Überwachung s. Rundfunkaufsicht, Zensur
- Überwachungsausschuß (politischer) 72, 83, 120, 127 ff
- Verfassung (Weimarer) 34, 38, 40, 43, 45, 64, 93, 100 ff, 103 ff
- Verfügungen betr. Rundfunk 41 ff, 165 ff
- Verleihungstheorie 105 ff, 117, 137 ff, 180 ff
- Verordnung zum Schutz des Funkverkehrs (1924) 33, 43 ff, 177
- Zentralismus 64, 66, 75, 77, 81, 83 ff
- Zensur 40, 74, 87, 123 ff, 131, 181

Personenregister

- BAUSCH, HANS 30, 84, 129
- BECKER, BRUNO 101 ff, 132 ff, 134 ff, 170, 171
- BREDOW, HANS 20, 22 ff, 38 ff, 52, 54 ff, 68, 79 ff, 159, 163, 165, 174 ff, 191
- BÜRGIN, PAUL 111, 138, 141, 144
- DENCKER, FRIEDRICH 91, 112, 141 ff, 145, 147, 157
- EISER, ERNST 152, 154
- ENGLÄNDER, KONRAD 91, 151, 153 ff, 156
- GRAVE, WALTHER 152
- HAENTZSCHEL, KURT 52 ff, 80, 126, 191, 192
- HEILFRON, EDUARD 157
- HELMANN, ERNST 53
- HOFMANN, WILLY 91, 136, 170
- JELLINEK, WALTER 91, 105, 138, 151
- KLAMFOTH, HERMANN 144
- KRAUSE(-ABLASS), GÜNTER 160, 163
- LIST, FRIEDRICH 91, 108, 131, 150, 171
- MAYER, OTTO 106 ff, 108, 118
- NEUGEBAUER, EBERHARD 48, 91, 94 ff, 103, 104 ff, 107, 110, 112, 118, 121 ff, 125 ff, 139, 142, 147, 153, 154, 161, 170, 171 ff, 181, 183, 184
- OPET, OTTO 91, 131
- OPPERMANN, THOMAS 194
- PINCUS, HARRY 144, 154 ff
- POHLE, HEINZ 129
- RAUSCHER, LEOPOLD 132 ff, 134 ff, 170
- RUMPF, FRITZ 152
- RUNKEL, HANS 111
- SCHOLZ, ERICH 62, 78 ff, 191
- ZWEIGERT, ERICH 64