

schreibung der Browser-Entwicklung auffallen können. Deutlich wird hier, dass das kostenlose Verteilen von Produkten – eine neue Unternehmensstrategie im Online-Sektor – eine der zentralen Handlungsmaxime zum Erreichen und Manifestieren von Marktanteilen in neuen Angebotssegmenten im Internet ist.

Ein deutlicher Schwerpunkt dieses Buches liegt auf der Hilfestellung beim Erstellen von Websites, was sicher nur die kleinste Komponente der Online-Aktivitäten von Rundfunkveranstaltern darstellt. Auf Unterschiede der Software-Technologie zum Empfang von Audiostreams aus dem Netz wird gar nicht erst eingegangen, Nutzer-Aspekte wie Verbreitung der Player und zukünftige Problemlösungen werden nicht diskutiert. Die Streaming-Technologie, d.h. die Grundlagen zum Senden übers Netz, kommt im Vergleich zum Aspekt „Rundfunk On-Demand“ viel zu kurz. Erstaunlich ist auch, dass auf das Thema Online-TV-Entwicklung nur ganz am Rande eingegangen wird, obwohl der Titel der Studie „Internet-Rundfunk“ lautete und nicht „Internet-Radio“.

Exemplarisch für diese Studie steht das Kapitel 4.7, ‚Neue Sendeformen‘, in dem an der zukunftsrichtigsten Entwicklung vorbei geschrieben wird. Man hätte hier erwarten können, dass u. a. auf das Bereitstellen von personalisierten Inhalten eingegangen wird, bei denen die Nutzer mittels eines Softwaretools selbst bestimmen, wie sich ihr angefordertes Informations- und Inhalteportfolio zusammensetzt. Jedoch handeln die Autoren hier mögliche (nicht konkret genannte) Zukunfts-perspektiven auf knapp einer Seite ab, bezeichnend dabei sind schwammige Floskeln, wie „[...] müssen technische Übergänge zwischen den Medien geschaffen werden, um Inhalte übergreifend präsentieren und verbreiten zu können“ (S. 96) oder „Dabei kommen nicht nur die [...] beschriebenen Standardtechnologien zur medienübergreifenden Bereitstellung von Inhalten zum Einsatz, sondern es sind oft maßgeschneiderte Speziallösungen notwendig, um dem stark individuellen und innovativen Charakter dieser Dienste Rechnung zu tragen [...]“ (S. 97).

Alles in allem ist dieses Buch eher für Laien als für Entscheidungsträger im Rundfunkmarkt zu gebrauchen (Wenn das Buch vor allem für Programmamacher konzipiert und geschrieben worden ist, warum wird dann auf zwei Seiten die Funktionsweise eines Redak-

tionssystems erläutert?). Es wird weder auf die besonderen Bedürfnisse von Rundfunkveranstaltern eingegangen, noch gehen die in diesem Buch zusammengestellten Informationen über bereits bekannte technische Aspekte für die Bereitstellung von Inhalten hinaus. Die Studie von Meißner, Lorz und Schmidt bietet keine Gesamtsicht der Thematik, ist wenig schlüssig, schreibt oft an den wirklich spannenden Aspekten vorbei. Vor allem das Fehlen der ökonomischen Dimension ist ein gravierendes Manko dieses Buches. Welche Angebote werden tatsächlich genutzt? Auf welche unterschiedlichen Arten wird es möglich, Geld zu verdienen? Und welche Entwicklungen müssen beobachtet werden, damit das Online-Engagement von Rundfunksendern nicht zum finanziellen Fiasko wird? Diese Fragen stellen die Autoren nicht, für Programmveranstalter wäre daher ein Buch über neue Inhaltestrategien von Online-Rundfunk-Anbietern sicher angebrachter gewesen.

Frank Fölsch

### Klaus Oertel

#### Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nach §§ 66 ff. TKG

Zur organisationsrechtlichen Verselbstständigung staatlicher Verwaltung am Beispiel der Privatisierung in der Telekommunikation  
Berlin: Duncker und Humboldt, 2000. – 519 S.  
(Schriften zum öffentlichen Recht; 818)  
Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1998/99  
ISBN 3-428-09849-8

„Unter dem Titel ‚Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde‘ gehen ... verschiedene Überlegungen des Schrifttums ineinander über: Die gewünschte Unabhängigkeit vom Unternehmen führt zur Unabhängigkeit vom Ministerium; Unabhängigkeit vom Ministerium versteht sich als Unabhängigkeit von Weisungen; verwaltungsrechtliche Abhängigkeit soll verwaltungspraktische Unabhängigkeit nicht ausschließen. Die vorliegende Arbeit will diese Überlagerungen nachforschen und die Unabhängigkeit der Behörde normativ absichern. Sie fragt, inwiefern das Organisationsrecht die Regulierungsbehörde unabhängig stellt.“

Ausgehend von dieser Fragestellung legt Oertel eine umfangreiche Untersuchung vor,

die als Dissertation von Prof. Dr. Schmidt-Aßmann betreut wurde. Diese gliedert sich in fünf Teile, denen ein ausgedehntes Resümee folgt. Zunächst untersucht der Autor den Begriff der Unabhängigkeit als organisationshistorische Konstante, dann folgt die Auseinandersetzung mit der funktionellen Unabhängigkeit der Regulierungsbörde, um anschließend im größten Abschnitt der Arbeit die politische Unabhängigkeit der Regulierungsbörde darzustellen. Diesem lässt er noch zwei Abschnitte folgen, in denen die Einwirkung der Länder auf die Behörde und ihre gemeinschaftsrechtliche Integration beschrieben werden.

Im ersten Teil der Arbeit untersucht Oertel alle bisherigen Postgesetze der Bundesrepublik, vom Postverwaltungsgesetz von 1953 (PostVwG) bis zum Telekommunikationsgesetz von 1996 (TKG), und die auf Grund derer gebildeten Organe der Verwaltung oder Regulierung. Er stellt fest, dass in der Ausgangslage des PostVwG die Fernmeldeverwaltung der damaligen Bundespost überlassen wurde. Nach dem Poststrukturgesetz 1989, in welchem dem Bundespostminister die Befugnisse des Unternehmenseigentümers als auch die des Regulierers vorbehalten war, beschäftigt sich die Arbeit weiter mit dem Postneuordnungsgesetz 1994, das mit der Organisationsprivatisierung der Deutschen Bundespost TELEKOM zur Deutschen Telekom AG zwar die funktionelle Unabhängigkeit vertieft, aber durch die Beibehaltung der Regulierungsaufgaben im Bundesministerium die Regulierung kaum weiterentwickelte. Schließlich stellt Oertel die Entwicklung vom Bundesministerium zur Regulierungsbörde mit Inkrafttreten des TKG dar. Zum Ende des ersten Teils erläutert der Autor in sehr überzeugender Weise die Bedeutung des Organisationsrechts als Instrument struktureller Steuerung. Oertel präzisiert „Unabhängigkeit“ als den zentralen Topos der Untersuchung, anhand dessen die Steuerungswirkung des Organisationsrechts gezeigt werden soll. „Unabhängigkeit“ sei in den folgenden Teilen als die organisationsrechtsgetragene Fähigkeit einer Verwaltungsstelle, in ihrer Aufgabenwahrnehmung eigene Interessen zu entfalten, zu verstehen.

Ein wenig vermisst der Leser die Benennung von Gründen für die Privatisierung. Zwar geht Oertel auf die inzwischen überholte Theorie des natürlichen Monopols ein, welches eine bestimmte Regulierungsstruktur rechtfertige,

und erwähnt weiter die europa- und verfassungsrechtlichen Aufträge zur Markttöffnung. Die hinter diesen Aufträgen stehenden Gründe bleiben jedoch unerwähnt. Ebenso wenig setzt der Autor sich mit möglichen Alternativen zum gewählten Regulierungsmodell des TKG auseinander.

Im zweiten Teil wendet sich Oertel der funktionellen Unabhängigkeit der Regulierungsbörde zu, wobei der Autor zunächst die Grundlagen untersucht und anschließend die Ziele und Dimensionen. Über eine Darstellung der Faktoren der funktionellen Unabhängigkeit gelangt er schließlich zur funktionellen Unabhängigkeit der Regulierungsbörde nach §§ 66 ff. TKG.

Die Grundlagen der funktionellen Unabhängigkeit entwickelt Oertel aus Art. 5 a ONP-Rahmenrichtlinie der Europäischen Union, deren Vorgaben eine Entsprechung in Art. 87 f. GG finden. Beide Vorschriften enthalten ein Trennungsgebot zwischen Regulierer und Telekommunikationsunternehmen, das eine funktionelle Unabhängigkeit gewährleisten soll. Von diesen Grundlagen aus entwickelt Oertel die Zielsetzung der funktionellen Unabhängigkeit. Dabei sieht er den für die Zielsetzung nötigen Ursprung zum einen im europäischen Kartellrecht und zum anderen im Gedanken des deutschen Verwaltungsrechts, durch eine Trennung der verschiedenen Funktionsträger zu vermeiden, dass die Behörden institutionell zugunsten staatseigener Erwerbsinteressen voreingenommen sind. Das Gebot funktioneller Unabhängigkeit, resümiert der Autor, sei erfüllt, wenn die jeweiligen staatlichen Institutionen vom Interessenmittler zum Interessenträger geworden sind.

Von dieser Feststellung ausgehend gelangt er zur Dimension der funktionellen Unabhängigkeit. In diesem Abschnitt beschreibt Oertel, dass die gesetzlichen Vorgaben, also sowohl die Richtlinie als auch die verfassungsrechtliche Grundlage, nicht von einer einzelnen Einrichtung mit dem Titel Regulierungsbörde ausgehen. Vielmehr müsste die funktionelle Unabhängigkeit für alle Einrichtungen gelten, die entsprechenden regulatorischen Eingriff nehmen können. Den funktionellen Begriff der Regulierung grenzt der Autor gegen Leistungserbringung und Unternehmensverwaltung ab und kann im Fazit dieses Abschnittes die Funktion der Regulierung als etwas definieren, was final auf ordnungspolitische Ziele gerichtet ist,

sich instrumentell in hoheitlichen Handlungsformen niederschlägt und institutionell dem Staat zugerechnet wird.

Oertel arbeitet im nächsten Abschnitt drei Gruppen von Faktoren der funktionellen Unabhängigkeit heraus, die sich für ihn aus der Rechtsprechung des EuGH und den Äußerungen des Rates und der Kommission ergeben. Dies sind nach Auffassung von Oertel institutionelle Faktoren, die das Organisationsrecht beeinflussen, personelle Faktoren im Dienstrecht und formelle Faktoren im Verfahrensrecht. Dabei stellt das Gemeinschaftsrecht auf diese Faktoren nicht zum Selbstzweck ab, sondern sie dienen, wie der Autor zeigt, vor allen Dingen dazu, das Ergebnis der funktionellen Unabhängigkeit möglichst effektiv zu erreichen. Warum er in diesem Abschnitt zunächst nur die europarechtlichen Vorgaben betrachtet und nicht auch versucht, aus ähnlichen nationalen Regeln Faktoren zu isolieren, wird nicht hinreichend deutlich.

Ausgestattet mit diesen drei Faktorengruppen überprüft Oertel nun die nationalen Regelungen auf die Verwirklichung der funktionellen Unabhängigkeit. Bei der zunächst untersuchten institutionellen Unabhängigkeit überrascht es ein wenig, dass der Autor die Stellung des Bundes als Anteilseigner beim Leistungserbringer Deutsche Telekom nicht problematisiert. Vielmehr sieht er eine Gefährdung der funktionellen Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde mehr durch die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation gegeben. Die ausführliche Darstellung des Organisationsstatus der Anstalt erscheint ebenso entbehrlich wie die ausführliche Darstellung der anstaltlichen Aufgabenwahrnehmung. Interessant hingegen ist in diesem Abschnitt die Überlegung, dass durch die Ansiedlung der Regulierungsbehörde und der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation in verschiedenen Ministerien eine funktionelle Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde in institutioneller Hinsicht gewährleistet ist. Es ist der von Oertel im Fazit dieses Abschnitts getroffenen Feststellung zuzustimmen, dass die Praxis, er nennt es Tatfrage, zeigen wird, ob die theoretische Trennungslinie zwischen den Ressorts Bestand haben wird. Angesichts mancher Äußerungen aus dem Bundeswirtschaftsministerium in Bezug auf die Deutsche Telekom und ihren Vorstand sind hier Zweifel angebracht. Weiterhin wendet er die personellen und verfahrensrechtli-

chen Faktoren auf die Regulierungsbehörde und ihre gesetzlichen Grundlagen an. Insgesamt kommt er so zu dem Ergebnis, dass das TKG der Regulierungsbehörde ausreichende funktionelle Unabhängigkeit gewährleistet.

Der Autor stellt im dritten Teil einleitend fest, dass für die funktionelle Unabhängigkeit die Herstellung eines isolierten Zustandes genüge, die politische Unabhängigkeit jedoch eine Gratwanderung zwischen den Polen der Anbindung an die parlamentarische Legitimationszentrale und der Abkopplung von parteipolitischer Einflussnahme sei.

Ausgangspunkt der Untersuchung zur politischen Unabhängigkeit ist die verfassungsrechtliche Vorgabe, die Regulierungsbehörde als bundeseigene Verwaltung zu führen. Der Autor kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Behörde in ihrer institutionellen Stellung durch den dienstrechten Status ihres Personals und durch ihr Verfahrensrecht dem Bund zugeordnet sei. Es sei in der Konstruktion der Behörde jedoch versucht worden, eine gewisse Entrückung vom zuständigen Ministerium sicherzustellen. Dies weist Oertel zum Beispiel durch das Erfordernis eines regierungskollegialen Entlassungsbeschlusses für den Präsidenten nach, der damit nicht allein dem Minister untergeordnet ist. An dieser Stelle muss der Leser schmunzeln, wenn der Autor das Präsidentenamt als dienstrechten Karrierehöhe- und Endpunkt bezeichnet und weiter ausführt, dass der Amtsträger sich darin den einstweiligen Ruhestand „verdiene“. Der erste Präsident der Behörde erweckte weder bei seinem medienwirksamen Auftritten noch bei der Abwandlung in die Privatwirtschaft den Eindruck, als ob er sich auf den Ruhestand vorbereite.

Da die Zuordnung der Regulierungsbehörde zum Bund allein noch nichts Abschließendes über ihre Unabhängigkeit sagt, beschäftigt sich Oertel anschließend mit der tatsächlichen Abhängigkeit vom zuständigen Wirtschaftsminister, dem das TKG zwar ein allgemeines Weisungsrecht einräumt, jedoch darüber schweigt, ob er die Organe im Einzelfall anweisen darf. Gerade diese Einzelweisungsbefugnis ist für Oertel der Schlüssel zur politischen Unabhängigkeit der Behörde. Das Weisungsrecht kennt in seiner theoretischen Interpretation verschiedene Ausnahmen, von denen der Privatisierungsauftrag eine sein könnte. Oertel beschreibt in sehr eingängiger Weise den vielleicht entscheidenden Punkt der Arbeit. Zu-

nächst sei festzuhalten, dass – selbst wenn man die Möglichkeit der Entfernung vom Ministerium durch Loslösung von der Einzelweisungsbefugnis des Ministers attestieren würde – ein Legitimationsniveau erreicht werden müsse, das dem einer idealtypisch gedachten Ministerialverwaltung entspreche. Diese Loslösung hält er verfassungsrechtlich für denkbar. Solange die Regulierung nicht gänzlich der bundeseigenen Verwaltung entzogen werde und die ministerielle Verantwortung gegenüber dem Parlament gewahrt bleibe, könne auf Weisungen zugunsten von Unabhängigkeit verzichtet werden. Dieses Ergebnis wird vertieft und unterstützt durch einen Blick auf die europarechtlichen Vorgaben und einen kurzen Vergleich mit den verselbstständigten Regulierungsbehörden in den USA und Großbritannien. Dem folgt eine auf die Weisungsfreiheit bezogene Untersuchung der einzelnen Organe. Weisungsfreiheit sei für die allgemeinen Beschlusskammern und die Präsidentenkammer feststellbar, wobei die Präsidentenkammer noch nicht einmal dem allgemeinen Weisungsrecht unterliege. Das dadurch entstehende Legitimationsdefizit sei ausgeglichen, da der gesamten Bundesregierung das Ernennungs- und Entlassungsrecht für die Mitglieder dieser Kammer vorbehalten sei.

Abschließend wendet sich die Arbeit in zwei kürzeren Teilen der Einwirkung der Länder auf die Regulierungsbehörde und der Frage der gemeinschaftsrechtlichen Integration zu. Erwähnenswert erscheint, dass Oertel zu der Feststellung kommt, dass auch unter einer europäischen Regulierungsbehörde der Vollzug des Telekommunikationsrechts mitgliedstaatliche Aufgabe bleiben würde.

Oliver Köster

**Dolf Zillmann / Peter Vorderer (eds.)**

**Media Entertainment**

The Psychology of its Appeal

Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum, 2000. – 281 S.

ISBN 0-8058-3325-0

Obwohl Medien zweifellos nicht nur genutzt werden, um sich zu informieren, sich Orientierung zu verschaffen oder sich zu bilden, sondern auch, um sich zu unterhalten, scheint in

den zurückliegenden Jahren die medienwissenschaftliche und medienpsychologische Forschung die Bedeutung der Unterhaltung für die Leser/innen, Hörer/innen und Zuschauer/innen eher unterschätzt zu haben: Unterhaltung als von den Rezipienten erwarteter Aspekt der Mediennutzung und als von den Medien ausgehende Wirkung hat als Forschungsgegenstand bislang eine vergleichsweise geringe Zuwendung erfahren. Zwar wurden Teileaspekte der Unterhaltung – beispielsweise die Beziehung zwischen Unterhaltung und Qualitätsanspruch (vgl. Berghaus, 1994; Winterhoff-Spurk, 2000) oder das Verhältnis von Unterhaltung und Information (vgl. Klaus, 1996; Früh, Kuhlmann & Wirth, 1996) – intensiv diskutiert, der Bestand an hinreichend kontrollierten empirischen oder gar experimentellen Forschungsarbeiten zur Unterhaltung ist jedoch als gering zu bezeichnen.

Dem steht gegenüber, dass in der Medienlandschaft in den letzten Jahren die Unterhaltung an Bedeutung deutlich hinzugewonnen hat. Während allerdings Medienproduzenten immer noch zur Unterscheidung von „Information“ und „Unterhaltung“ tendieren, zeigt schon die Arbeit von Dehm (1984), dass sich diese Trennung in der Erfahrung und im Erleben der Rezipienten nicht in vergleichbarer Form wiederfindet. So haben typische Unterhaltungssendungen (wie Talkshow-Sendungen, Soap-Operas und Sportsendungen; vgl. Klaus, 1996) zugleich auch eine lehrende und zum Nachdenken anregende Wirkung auf die Zuschauer. Gleichzeitig wird zunehmend erkannt, dass auch typische Informationssendungen (z. B. Fernsehnachrichten) von den Rezipienten zur Unterhaltung genutzt werden (vgl. Mangold, 2000). Folglich erscheint es wenig sinnvoll, weiterhin Information und Unterhaltung in der Forschung als zwei Endpunkte einer Einordnungsdimension für Medienangebote aufzufassen. Vielmehr ist ein Ansatz vorzuziehen, nach dem die primär mit Prozessen im kognitiven Bereich verbundene Informations- bzw. Orientierungsfunktion und die primär mit emotionalen Prozessen assoziierte Unterhaltungsfunktion ein zweidimensionales Koordinaten system aufspannen, in das unterschiedliche Medien, Mediengenres und Medienbotschaften eingeordnet werden können (Klaus, 1996; Mangold, 2000). Dem entspricht eine Forschungsstrategie, bei der in kontrollierten Labor- und Feldsituationen die kogni-