deutung ist. Vielmehr trägt sie ganz wesentlich dazu bei, die Grenzen der Kompetenzen zu verdeutlichen, die die Gemeinschaft zu beachten hat, wenn sie im Medienbereich Sekundärrecht setzen will. Dieser Frage kommt weiterhin nicht nur deshalb zentrale Bedeutung zu, weil heute niemand mehr ernsthaft bestreiten kann, dass die Gemeinschaft befugt ist, Sekundärrecht auch im Bereich der Medien zu erlassen. Sie ist auch deshalb so wichtig, weil sich der EuGH auch mehr und mehr der Frage zuwendet, welche Grenzen die anderen Gemeinschaftsorgane zu beachten haben, wenn sie von ihren Kompetenzen Gebrauch machen wollen. Angesichts des derzeitigen Standes, den das Gemeinschaftsrecht zwischenzeitlich mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages erreicht hat, kann man eine solche Entwicklung nur begrüßen und den EuGH nachdrücklich ermutigen, auf diesem Wege fortzufahren.

Dieter Dörr

Philipp Steinwärder

Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland: Entstehung, Tätigkeitsfelder und Rechtsnatur

Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung zur Entwicklung, den Aufgaben und der Organisation der ARD

Baden-Baden: Nomos Verlag, 1998. – 382 S.

(Materialien zur interdisziplinären Medienforschung; 31)

ISBN 3-7890-5475-5

Die von W. Hoffmann-Riem betreute Dissertation befasst sich umfassend mit einer wichtigen und interessanten Thematik. Detailgenau und materialreich werden Entstehung, Tätigkeitsfelder und der Status der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) nachgezeichnet. Im ersten Teil befasst sich Steinwärder mit der Entstehung und den Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Dabei beeindrucken die Ausführungen zur Entstehung des föderalen Rundfunksystems in Westdeutschland. In diesem Zusammenhang hätte allerdings noch deutlicher aufgezeigt werden können, wie stark die von den Briten und den US-Amerikanern vorgegebenen Grundbedingungen durch die negativen Erfahrungen mit dem Staatsrundfunk in der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus beeinflusst waren. Zutreffend stellt Steinwärder dar, dass die starke föderale Komponente von den US-Amerikanern und die öffentlich-rechtliche Natur der Landesrundfunkanstalten von den Briten in das neue Rundfunksystem eingebracht wurden. Die Ausführungen sind ausgesprochen detailgenau und kenntnisreich. Anschließend geht der Verfasser auf die ersten Überlegungen ein, die auf eine Zusammenarbeit der neu errichteten Landesrundfunkanstalten in den drei Westzonen abzielten. Danach zeigt der Verfasser die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine solche Zusammenarbeit auf und macht dabei deutlich, dass die ARD ein Element des kooperativen Föderalismus darstellt. In diesem Zusammenhang wird allerdings aus meiner Sicht der Status öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nur ungenau beschrieben, jedenfalls nicht genügend ausgelotet. Auch hätte Steinwärder den Begriff der Selbstverwaltung im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchaus problematisieren können. Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach m. E. zutreffender Ansicht gerade nicht dem staatlichen Bereich zuzurechnen sind, ist ihre Autonomie mit dem Begriff der Selbstverwaltung eventuell fehlerhaft umschrieben.

Im zweiten Teil seiner Arbeit beschreibt Steinwärder überaus anschaulich und genau die Gründung der ARD. Hierbei werden die verschiedenen Vorschläge eingehend beleuchtet. Zutreffend arbeitet Steinwärder auch heraus, dass deutliche Unterschiede zwischen den Überlegungen Bredows und dem Entwurf, der weitgehend auf den Justitiar des WDR Brack zurückging und der die Grundlage der ARD wurde, bestanden. Im 4. Kapitel werden die organisations- und verfahrensrechtlichen Grundlagen der ARD nachgezeichnet. Einen wichtigen Raum nimmt dabei zu Recht die Satzung ein, die ursprünglich die einzige Rechtsgrundlage der ARD bildete. In der Satzung ist auch die Mitgliedschaft in der ARD geregelt, der heute elf Landesrundfunkanstalten sowie die Deutsche Welle als einzig verbliebene Rundfunkanstalt des Bundesrechts angehören. Bei der ARD-Gründung gab es lediglich sechs Mitglieder. Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Mitgliedschaft ist es allerdings unschön und verfehlt, wenn Steinwärder im Zu-

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-114 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sammenhang mit dem Saarländischen Rundfunk vom Anschluss des Saarlandes an die Bundesrepublik Deutschland spricht: Das Saarland ist ebenso wie die DDR auf der Grundlage des Art. 23 GG a. F. der Bundesrepublik Deutschland beigetreten. Die Rechte und Pflichten der Mitglieder, die Vertretung der Mitglieder in der ARD und die satzungsgemäßen Aufgaben der ARD werden ebenfalls dargelegt. Zutreffend zeigt der Verfasser auf, wie die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft im Einzelnen geregelt ist. Auch das System der Federführungen wird angesprochen. Im Zusammenhang mit den ständigen Fachkommissionen hätte Steinwärder allerdings auch darauf eingehen können, in welcher Weise das ZDF, das gerade nicht Mitglied der Arbeitsgemeinschaft ist, in deren Arbeit eingebunden wird. Die Abstimmungsregelung und die notwendigen Mehrheiten bei der Beschlussfassung in der ARD erläutert Steinwärder ebenfalls. Zutreffend wird aufgezeigt, dass für wichtige Beschlüsse eine qualifizierte Mehrheit bzw. Einstimmigkeit erforderlich ist.

Im dritten Teil wendet sich Steinwärder den Gemeinschaftsleistungen der ARD zu. Dabei nimmt zu Recht das deutsche Fernsehen einen breiten Raum ein, das seit dem 1.1.1992 seine spezielle normative Grundlage im ARD-Staatsvertrag hat. Zutreffend geht Steinwärder insoweit davon aus, dass dieser Staatsvertrag keine Ermächtigung zur Veranstaltung des Fernsehgemeinschaftsprogramms bedeutet, sondern die Landesrundfunkanstalten zur Veranstaltung dieses Fernsehgemeinschaftsprogramms verpflichtet. Allerdings sind die kurzen Ausführungen zum Koordinierungsabkommen vom 17. April 1959 (S. 99f.) etwas unklar. Es bleibt offen, wie der Verfasser dieses Koordinierungsabkommen einordnet.

Interessant sind die Ausführungen zur Programmverantwortung für das deutsche Fernsehen. Insoweit wird zutreffend herausgearbeitet, dass bei der Ausstrahlung des Gemeinschaftsprogramms über Satellit für die einzelnen Intendanten einer Rundfunkanstalt keine Möglichkeit mehr besteht, eine Sendung aufgrund der Befugnis im Fernsehvertrag abzusetzen. Damit wird die Programmverantwortung jedes einzelnen Intendanten für das in seinem Sendegebiet ausgestrahlte Programm, also auch für das Fernsehgemeinschaftsprogramm, zunehmend fraglich. Anders als beim terrestrisch verbreiteten Programm hat der Intendant einer einzelnen Landesrundfunkanstalt nämlich keine Möglichkeit mehr, die Verbreitung einer bestimmten Sendung in seinem Sendegebiet zu verhindern, sich also insoweit aus dem Gemeinschaftsprogramm „auszuklinken“. Leider zeigt der Verfasser keinen Lösungsansatz auf, wie diese Frage in Zukunft einer Regelung zugänglich gemacht werden könnte.

Besonders wichtig sind auch die Ausführungen zu den gemeinsamen Spartenprogrammen von ARD und ZDF. Fraglich ist allerdings, ob die Ermächtigung zur Veranstaltung dieser Programme durch § 19 Abs. 1, 2 RStV tatsächlich lediglich deklaratorische Wirkung hat. Jedenfalls hätte man aus meiner Sicht diese Frage eingehender beleuchten können. Dagegen werden die einzelnen Fragen im Zusammenhang mit den beiden Spartenprogrammen eher zu detailgenau beschrieben.

Nicht nur wegen der in der jüngsten Vergangenheit geführten harten Auseinandersetzungen über die ARD-Struktur sind die Ausführungen zum ARD-Finanzausgleich von erheblicher Bedeutung. Allerdings beschränkt sich der Verfasser hier im Wesentlichen auf eine überaus genaue Darstellung, die auch die gesamte historische Entwicklung des Finanzausgleichs umfasst. Der verfassungsrechtliche Hintergrund wird zwar angesprochen; es bleibt aber offen, wie sich der Verfasser zu diesen Fragen stellt. Insbesondere wird nicht genügend ausgelotet, dass der Finanzausgleich dazu dienen soll, dass alle Landesrundfunkanstalten letztlich eine ihrem angemeldeten und überprüften Finanzbedarf entsprechende Finanzausstattung erhalten sollen. Insoweit hätte man durchaus das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts eingehender auswerten können. Dieses Urteil sollte erklärtermaßen bewirken, dass alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter durch das vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene dreistufige Verfahren eine Finanzausstattung erhalten, die ihrem angemeldeten und überprüften Finanzbedarf entspricht.

Im vierten Teil seiner Abhandlung wendet sich Steinwärder insbesondere der Rechtsnatur der ARD zu. Die diesbezüglichen Überlegungen sind sachgerecht und überzeugend. Steinwärder sieht die ARD mit guter Begründung als eine nichtrechtsfähige öffentlich-rechtliche Verbandseinheit ein. Daraus wird konsequent abgeleitet, dass die ARD-Satzung zwar ur-

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-114 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sprünglich als Gesellschaftsvertrag im Sinne des § 705 BGB anzusehen war. Mit der heutigen öffentlich-rechtlichen Organisationsform ordnet Steinwärder die ARD-Satzung aber zutreffend als öffentlich-rechtlichen Vertrag ein, was zur Folge hat, dass auf die Zustimmung aller Mitglieder zu den Satzungsänderungen keinesfalls verzichtet werden kann. Diese Aussage hat gerade im Zusammenhang mit manchen Überlegungen zur ARD-Reform wichtige Konsequenzen. Dies gilt auch für die Aussage, dass sich in der Gleichberechtigung unter den Mitgliedern und in der konsensorientierten Verfahrenspraxis die besondere Natur der ARD ausdrückt. Dies sollte man manchen Politikern ins Stammbuch schreiben, die diese bewährte Struktur der ARD ohne Not zerschlagen wollen.

Im fünften Teil beschäftigt sich Steinwärder u. a. noch mit den Gemeinschaftseinrichtungen der ARD, die im lesenswerten Überblick vorgestellt werden.

Man kann dem Verfasser insgesamt nur zustimmen, dass die ARD innerhalb der vielfältigen Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus insgesamt ein Unikat darstellt und ihr konsensorientiertes Verfahren und die Gleichberechtigung aller Mitglieder den typischen Merkmalen der Zusammenarbeit im Bundesstaat entsprechen. Allerdings scheint das Bewusstsein für die ungeheure Bedeutung eines föderativen Aufbaus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Demokratie, die Vielfalt der Informationen und die kulturelle Vielfältigkeit mehr und mehr im Schwinden begriffen zu sein. Auch deshalb ist es zu begrüßen, dass Steinwärder die historischen Entwicklungen, die zur Gründung und zum Aufbau der ARD führten, eingehend und sachkundig nachgezeichnet hat. Insgesamt hat der Verfasser eine ungeheure Flut an Material, Literatur und Rechtsprechung bewältigt und auch eine beeindruckende Fleißarbeit vorgelegt. Jeder, der sich mit einzelnen Fragen der ARD beschäftigt, wird an Steinwärders Abhandlung nicht vorbeikommen und dort sachkundige Hilfe finden. Allerdings liegt das Schwergewicht aus meiner Sicht manchmal zu stark bei der Beschreibung und Darstellung; Steinwärder hätte zu manchen Fragen deutlicher seine eigene Auffassung darlegen und Details auch durchaus kürzer behandeln können. Insoweit wäre an manchen Stellen weniger durchaus mehr gewesen. Dies ändert aber nichts daran, dass der Verfasser ein beeindruckendes Werk vorgelegt hat, auf das jeder gerne zurückgreifen wird, der sich in Zukunft mit den Rechtsfragen im Zusammenhang mit der ARD beschäftigt.

Dieter Dörr

Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.)

Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft

Beiträge zur politischen Kommunikationskultur

Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1998. – 477 S.

ISBN 3-531-13335-7

Die Allgegenwart der Medien in modernen Gesellschaften, vor allem aber ihre zentrale Bedeutung bei der Politikvermittlung, rechtfertigt die Rede von der Mediengesellschaft. Kommunikation ist unter diesen Bedingungen zum dominanten Legitimationsmodus der Politik geworden. Der Notwendigkeit öffentlicher Zustimmung für das politische System steht der Informationsbedarf der Medienakteure gegenüber. Im Tauschgeschäft „Öffentlichkeit gegen Informationen" manifestiert sich das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Medien und Politik. Dieses enge Beziehungsgeflecht unterliegt jedoch keineswegs uneingeschränkten wechselseitigen Anpassungsprozessen. Während die „Mediatisierung der Politik" mittlerweile zum gesellschaftlichen Basiswissen gehört, kann im Gegenzug von einer „Politisierung der Medien" keine Rede sein. Durch die Kommerzialisierung des Mediensystems ist es vielmehr zu einer Entpolitisierung der Medien gekommen.

Mit dem kürzlich erschienenen Sammelband „Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft" von Ulrich Sarcinelli liegt nun ein fundierter und facettenreicher Forschungsüberblick vor, der die Folgen des medialen Wandels für das Verhältnis von Medien und Politik diskutiert. In 19 Einzelbeiträgen werden die verschiedensten Aspekte der Herstellung, Darstellung und Rezeption von Politik aufgegriffen und die einschlägigen Akteure, Strukturen und Prozesse beleuchtet. Der Reader wendet sich nicht nur Fachwissenschaftler, sondern „vermittelt Politik" auch an ein

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-114 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY