

Variablen) und formale Defizite (Gliederungsfehler, Verzicht auf Tabellen- und Abbildungsverzeichnis, lieblose bis unleserliche Grafiken), mit denen die Arbeit auch weniger ambitionierte Erwartungen unterläuft.

Angesichts der genannten Vorbehalte ist mit Blick auf die gewonnenen Befunde kaum zu beurteilen, ob etwa der behauptete Nachweis einer Beeinträchtigung der massenmedialen Thematisierungsfunktion durch die Online-nutzung tatsächlich erbracht wurde. Was die Arbeit stattdessen belegt, ist erstens die Tatsache, dass theoretischer Fortschritt nicht durch die additive Kumulation von möglichst vielen verschiedenen Ansätzen erreicht wird, und dass zweitens die Komplexität der empirischen Realität nur bedingt erfasst werden kann, indem man möglichst viele verschiedene abhängige Dimensionen ohne systematische Kontrolle von Drittvariablen über die immer gleiche Dichotomie bricht.

Mirko Marr

### **Tobias Scheel**

#### **Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr**

Rechtliche Kriterien und Grenzen der Gestaltungsmacht der Länder im Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr

Berlin: Duncker & Humblot 2007. – 241 S.

ISBN 978-3-428-12323-0

Die zu besprechende Abhandlung, die der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg als Dissertation vorgelegen hat, befasst sich mit interessanten und – wie jüngere Entwicklungen gezeigt haben – praktisch überaus bedeutsamen Fragen des Rundfunkgebührenrechts. In insgesamt sechs Teilen beleuchtet *Scheel* intensiv und umfassend die Reichweite des Entscheidungsspielraumes der Länder bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr.

Zu Beginn zeichnet der Autor die historische Entwicklung der Rundfunkgebühr sowie das Verfahren ihrer Festsetzung nach. Er geht dabei anschaulich auf die Umstände der einzelnen Gebührenerhöhungen vor allem im Kontext mit den zum jeweiligen Zeitpunkt vorherrschend diskutierten politischen und rechtlichen Fragestellungen ein. Den Schlusspunkt der dargestellten Entwicklung bilden die

Auseinandersetzungen um die Gebührenerhöhung im 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, mit dem die Länder vom Gebührenvorschlag der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) nach unten abwichen. Das darauf folgende zweite Gebührenurteil vom 11. September 2007, in dem das BVerfG eine Verletzung der Rundfunkfreiheit der Beschwerde führenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten feststellte, konnte keine Berücksichtigung mehr finden (Stand der Dissertation: Februar 2006).

Es folgen die Darstellung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sowie ein Überblick über die europarechtliche Beihilfe Problematik. Der Autor geht auf die Interpretation der Rundfunkfreiheit durch das BVerfG als „dienende Freiheit“ und den damit verbundenen Auftrag an den Gesetzgeber ein, eine positive Rundfunkordnung zu schaffen. Im Kontext der verfassungsrechtlich gebotenen funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weist *Scheel* besonders darauf hin, dass dem Staat neben dieser Finanzierungsverantwortung auch ein Wächteramt hinsichtlich der monetären Rezipienteninteressen zukommt.

Im dritten Teil untersucht *Scheel* das geltende Verfahren der Gebührenfestsetzung. Das strukturelle Dilemma zwischen der Programmautonomie der Anstalten sowie der Programmneutralität der Finanzierung einerseits und der Bestimmung des Funktionsauftrages durch den Gesetzgeber sowie der Programmakzessorietät der Finanzierung andererseits wird von *Scheel* ebenso präzise dargelegt wie das vom BVerfG zur Lösung dieses Dilemmas im ersten Gebührenurteil entwickelte dreistufige Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr, das in Folge dieser Entscheidung 1996 im 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag seine einfachgesetzliche Umsetzung erfuhr.

Im anschließenden vierten Teil der Arbeit beschäftigt sich *Scheel* intensiv und äußerst reflektiert mit der dritten Stufe des Verfahrens, der endgültigen Festlegung der Gebührenhöhe durch die Landesgesetzgeber. Es geht dabei also um die Frage, ob und inwieweit dem KEF-Votum Bindungswirkung zukommt. Die Möglichkeit einer Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF erschöpft sich nach Ansicht des BVerfG im Wesentlichen in den Gesichtspunkten des Informationszugangs und

der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer. *Scheel* beginnt mit einer umfassenden Darstellung des Meinungsstandes hinsichtlich der in der Literatur unterschiedlich bewerteten und interpretierten Reichweite und Tauglichkeit des Kriteriums der Angemessenheit. Danach entwickelt er seine eigene Sichtweise und wählt dafür als Ausgangspunkt die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Angemessenheit“. Im Rahmen der systematischen Auslegung plädiert er für die Einordnung in einen rundfunkspezifischen Kontext unter dem Einfluss des Sozialstaatsprinzips. Nach seiner Ansicht wird den Ländern danach nur eine Abweichung „nach unten“ ermöglicht.

Die vom BVerfG auch im zweiten Gebührenurteil, das freilich bei der Abfassung der Arbeit noch nicht vorlag, nochmals ausdrücklich betonte Unzulässigkeit medienpolitischer Zwecksetzungen bei der Entscheidung über die Höhe der Rundfunkgebühr – von *Scheel* durchaus treffend als Koppelungsverbot bezeichnet – wird als wenig überzeugend bezeichnet und soll nach Ansicht des Autors aufgegeben werden. Vielmehr seien bei der Gebührenfestsetzung programmliche und medienpolitische Erwägungen insoweit zulässig, als sie mit der Rundfunkfreiheit vereinbar sind. Diese Auffassung des Verfassers überzeugt mich allerdings nicht. Um die Staatsferne des Rundfunks bewahren zu können, ist es aus meiner Sicht unerlässlich, die Gebührenentscheidung von medienpolitischen Erwägungen frei zu halten. Ansonsten kann der Staat mittels der Gebühr verdeckt Einfluss auf das Programm nehmen oder dies zumindest versuchen. Medienpolitische Erwägungen gehören auf die Ebene der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung.

Auch mit dem Abweichungsgrund des fehlenden Informationszugangs und den dazu vertretenen Ansichten setzt sich *Scheel* auseinander. Er bevorzugt eine extensive Auslegung und verortet an dieser Stelle – die Aufhebung des Koppelungsverbot vorausgesetzt – die Frage, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Leistungen anbieten, die die rezipientenbezogene monatliche Belastung „wert“ sind. In den Augen des Autors ist dieser Abweichungsgrund vor dem Hintergrund einer Gesamtbetrachtung der dualen Rundfunkordnung sowohl als Garant wie auch als Kontrollvehikel für die Länder dafür anzusehen, dass die Anstalten auch tatsächlich ein umfassendes und qualitativ hochwertiges Programm anbie-

ten. Bei programmlichen Fehlentwicklungen will *Scheel* einen Abschlag vom KEF-Votum zulassen ebenso wie einen Zuschlag, wenn ansonsten ein qualitativ hochwertiges Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht dargeboten werden könnte. Damit begibt man sich in eine gefährliche Nähe staatlicher Programmkontrolle bzw. staatlicher Zensur. Denn wer soll bewerten, dass Programme qualitativ hochwertig sind bzw. Fehlentwicklungen vorliegen? Will der Autor wirklich zulassen, dass die Länder einen Gebührenabschlag vornehmen, weil aus Sicht der Parlamentarier oder der Ministerpräsidenten die öffentlich-rechtlichen Programme „more of the same“ geboten haben?

*Scheel* geht weiterhin davon aus, dass neben den vom BVerfG explizit genannten Abweichungsgründen noch weitere unbekannte Gründe in Betracht kommen. Ausgerichtet an einer von ihm zur Maxime erhobenen rationalen und plausiblen Gebührenentscheidung hält er Abweichungen aufgrund von Rechen- und Beurteilungsfehlern der KEF, Erwägungen zur wettbewerblichen Chancengleichheit in der dualen Rundfunkordnung und einer Rücksichtnahme auf das Pressewesen für zulässig, bei letztgenanntem allerdings nur bei gravierenden Beeinträchtigungen.

Der fünfte Teil der Arbeit widmet sich dem Entscheidungsspielraum der Länder bei der Anwendung der Abweichungsgründe im Einzelnen. Nach Ansicht *Scheels* sind an die Begründung einer Abweichung wegen der Unbestimmtheit der diese rechtfertigenden Gründe keine überhöhten Anforderungen zu stellen und den Länderparlamenten relativ große Spielräume einzuräumen. Weiterhin hält es *Scheel* für möglich und zulässig, die Rundfunkgebühr zu spalten, wenn die Voraussetzungen für das Vorliegen einzelner Abweichungsgründe zwischen den Ländern variieren.

Im sechsten und letzten Teil zeigt *Scheel* die Folgen der von ihm präferierten deutlich stärkeren Rolle der Landesparlamente bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr auf. Durch eine Abkehr von dem Verbot, medienpolitische Erwägungen in die Rundfunkgesetzgebung einfließen zu lassen, glaubt *Scheel* das Demokratieprinzip deutlich zu stärken und sieht sich dabei nicht unbedingt im Widerspruch zum BVerfG, das nach seiner Ansicht das strikte Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks in seinen Entscheidungen relativiert hat.

Ob diese Aussage auch nach der zweiten Gebührenentscheidung vom 11. September 2007 noch haltbar ist, scheint zweifelhaft.

Insgesamt stellt die Abhandlung einen wichtigen und anregenden Beitrag zum Gebührenfestsetzungsverfahren dar. Ich verhehle allerdings nicht, dass mich die vom Verfasser angebotene Lösung nicht überzeugt. Vielmehr halte ich es für sachgerecht und im Hinblick auf die Staatsferne des Rundfunks für notwendig, dass die Entscheidung über die Gebührenhöhe – wie vom BVerfG vorgegeben – weiterhin eine fachliche Entscheidung bleibt, die von medienpolitischen Erwägungen oder gar staatlichen Programmqualitätsbeurteilungen freigehalten werden muss.

Dieter Dörr

**Michael Schenk**

**Medienwirkungsforschung**

3., vollst. überarb. Aufl.

Tübingen: Mohr Siebeck, 2007. – 847 S.

ISBN 978-3-16-149240-2

Wer bereits mit der ersten oder zweiten Auflage der „Medienwirkungsforschung“ vertraut ist, wird nichts Überraschendes finden. Auch in der vorliegenden dritten Auflage eröffnet Michael Schenk seinen Literatur- und Forschungsüberblick mit einer Metaperspektive. Auf reichlich 70 Seiten werden historische Linien und Traditionen, die wichtigsten Modelle und Grundbegriffe sowie Paradigmen der Medienwirkungsforschung vorgestellt und einer Systematisierung unterzogen. Aus dieser leitet sich auch die Struktur des gesamten Bandes ab. Er gliedert das Forschungsfeld in vier Bereiche. Der Auswahl der darin vorgestellten Theorien und Forschungsfelder kann man – soweit dies überhaupt möglich ist – Vollständigkeit attestieren. Im ersten Teil „Wirkungen auf Einstellungen, Emotionen und Kognitionen“ werden die klassische Persuasionsforschung, langfristiger Einstellungswandel, konsistenztheoretische Ansätze, Medienwirkungen auf Emotionen und Erregung, Wirkung von Gewaltdarstellungen, Informationsverarbeitungsprozesse insbesondere unter dem Involvement-Aspekt, schematheoretische Erklärungen von Medienwirkungen sowie Priming und Framing zusammengefasst.

Etwas überschaubarer setzt sich der zweite

Teil mit den Wechselwirkungen zwischen Massenkommunikation und interpersonaler Kommunikation auseinander. Konkret werden das Konzept des sozialen Bezugsrahmens und der sozialen Gruppe im Massenkommunikationsprozess, das Meinungsführerkonzept und die Hypothese des Two-Step-Flow of Communication sowie die empirische Diffusionsforschung vorgestellt. Wirkungen der Massenkommunikation auf die Gesellschaft werden im dritten Teil behandelt, wozu die wohl prominentesten Theorien unseres Faches gehören: Agenda-Setting, die Theorie der Schweigespirale, die Kultivierungsthese und die Wissenskluft-Perspektive. Der vierte und letzte Teil fällt etwas aus dem Rahmen der Medienwirkungen. Aber ohne Frage ist auch dieser Teil, in welchem der Stand der Publikumsforschung und der Nutzen- und Belohnungsansatz vorgestellt werden, für das Verständnis der Wirkungsmechanismen von Massenkommunikation essenziell und genauso instruktiv und hilfreich wie der Rest des Werkes.

Man merkt diesem Buch sein Alter an. 1987 als „Publikums- und Wirkungsforschung“ in einer ersten Fassung publiziert, ist es nun als „Medienwirkungsforschung“ nach einer Neuauflage 2002 im Jahr 2007 in der dritten überarbeiteten Auflage erschienen. Viele der vorgestellten und diskutierten Studien und Publikationen stammen aus der Zeit vor der ersten Auflage 1987. Programmatisch ist hier beispielsweise die Vorstellung der Yale-Studien aus den 40er und 50er Jahren des letzten Jahrhunderts gleich zu Beginn der Ausführungen. Dies bedeutet aber keineswegs, dass die „Medienwirkungsforschung“ nicht aktuell ist. Durch die mit jeder Neuauflage verbundene Aktualisierung wurden die wesentlichen neuen Erkenntnisse der jeweiligen Teilgebiete berücksichtigt. Somit liefert das Buch auch aus einer zeitlichen Perspektive einen nahezu vollständigen Überblick über die Erkenntnisse der Medienwirkungsforschung. In der aktuellen Auflage wurden die Kapitel zu emotionalen Wirkungen und zur Wirkung von Gewalt stark überarbeitet. Den Konzepten Priming und Framing wurde ein eigenständiges, ausführliches Kapitel gewidmet, und der Teil zur Publikums- und Gratifikationsforschung wurde etwas erweitert. Durch diese stetigen Aktualisierungen ist der Umfang des Buches inzwischen auf fast 850 Seiten angewachsen.

Schenk gelingt auch in dieser Auflage wieder