

die Nutzung der Printmedien zurückgegangen ist, andererseits vielfältige empirische Belege für eine bildungsabhängige Segmentierung der Bevölkerung sowohl in eine Informationseleite als auch in ein Unterhaltungsproletariat (149) vorhanden sind. Allerdings, und darauf weist Eichmann auch hin, lässt sich daraus noch nicht unmittelbar auf eine Verschärfung von Wissensunterschieden schließen (153). Um hier doch noch argumentieren zu können, folgt ein leider nicht sehr differenzierter Abstecher in die Medienwirkungsforschung – Stichwort Theorie der Wissenskluft –, ergänzt durch Ergebnisse aus der empirischen Leseforschung einerseits und der genreorientierten Fernsehnutzungsforschung andererseits.

Kapitel vier bringt analog zum dritten Kapitel sekundäranalytische Befunde zur differenziellen Nutzung von Computern und Online-Medien, wobei aufgrund von österreichischen Studien (262ff.) nicht überraschend dargelegt wird, dass sich bspw. die Unterschiede im Informationsinteresse für EDV-Software und Hardware zwischen den verschiedenen Bildungsgruppen zwischen 1994 und 1997 nicht abgebaut, sondern sogar noch verstärkt haben. Auch hier kann dieser Befund differenztheoretisch erklärt werden, indem EDV-Interesse und EDV-Wissen vermutlich in der Irrelevanz dieses Themas für den täglichen Lebensvollzug bestimmter sozialer Segmente begründet sind. Konkret: Älteren Personen, die außerdem schon in Pension sind, erwachsen vermutlich durch ihre EDV-Abstinenz keine gesellschaftlichen Nachteile (265). Die Befunde zum Bereich EDV werden sodann ergänzt durch Daten zur Internet-Nutzung in Österreich, wobei auch hier signifikante Disparitäten bezüglich Geschlecht, Alter, Bildung und beruflicher Stellung zu konstatieren sind.

Das letzte, fünfte Kapitel (293ff.) steht unter der Frage bezüglich Heterogenisierung und Fragmentierung in der wettbewerbsorientierten Kontrollgesellschaft. Hinterfragt werden dabei u. a. die versprochenen „Freiheitsgewinne im Cyberspace“, aber auch die Partizipationspotenziale von virtuellen Gemeinschaften und Teledemokratie, wobei freilich kaum noch auf empirischer Basis.

Zusammenfassend erweist sich die Stärke dieser Arbeit gleichzeitig auch als deren Schwäche. Weil der bearbeitete Forschungsbereich sehr breit bzw. zu breit angelegt ist, leidet die Systematik der Argumentation. Der Leser er-

trinkt in der Fülle des Materials, das zu wenig stringent miteinander verbunden wird und dessen Relevanz vielfach unklar bleibt. Es erstaunt darum nicht, dass vieles additiv und fragmentarisch bleibt und ein eigener tragender theoretischer Unterbau fehlt. In empirischer Hinsicht hat die Breite zur Folge, dass gerade aus der Perspektive der Publizistikwissenschaft viele Studien nicht zur Kenntnis genommen werden. Insbesondere ist ärgerlich, dass praktisch keine Studien aus dem angelsächsischen Bereich rezipiert werden, was gerade bezüglich der differenziellen Nutzung von PC und Internet etwas provinziell anmutet. Schließlich wird sich der Medienpraktiker oder Medienpolitiker darüber ärgern, dass bei einem Umfang von fast 400 Seiten die Hauptbefunde der Untersuchung nicht in Syntheseform rasch zugreifbar sind, sondern an vielen Orten mehr oder weniger mühsam zusammengesucht werden müssen.

Heinz Bonfadelli

Tanja Eisenblätter

Regulierung in der Telekommunikation

Zum Begriff der Regulierung im TKG unter besonderer Berücksichtigung der Regulierung durch Independent Agencies in den USA

Frankfurt a. M.: Peter Lang, 2000. – 321 S.

ISBN 3-631-36834-8

Die von H. P. Bull und K. H. Ladeur betreute Hamburger Dissertation will „das Phänomen ‚Regulierung‘ anhand des konkreten Beispiels der Telekommunikation erforschen und die Frage ‚Was heißt ›Regulierung‹ im deutschen TKG?‘ beantworten“ (S. 15).

In einem ersten Teil „Grundlagen“ bemüht sich die Autorin zunächst (§ 1) um eine „theoretische Annäherung an das Rechtsinstitut“, nicht zuletzt um eine (im Vergleich zu § 3 Nr. 13 TKG) „genaue(re) Definition der Regulierung“, die sie in Anlehnung an Müller/Vogelsang (1979) als „staatliche dauerhafte Verhaltensbeeinflussung von Unternehmen in einem begrenzten Wirtschaftsbereich zur Durchsetzung nicht nur allgemeiner Regeln“ (S. 28) begriff. Diese konstituiert sich aus vier Merkmalen: Sektorspezifität, regulierungstypische Instrumente, Existenz einer Regulierungsbehörde und schließlich eines Regulierungsgesetzes. Hierauf aufsetzend stellt Eisenblätter in

§ 2 zwei ökonomische Regulierungstheorien – die „normative“ und die „positive“ – dar; beide ließen sich „– wenn auch nur begrenzt – auf die Entstehung und den Ausbau des Postmonopols übertragen“ (S. 48). Bei der Errichtung in Deutschland hätten jedoch „ebenso fiskalische, macht- und sicherheitspolitische wie auch militärische Gründe eine Rolle“ gespielt (S. 49), die Theorien bestätigten sich hier kaum. Sodann grenzt die Autorin (in § 3) De-Regulierung und Privatisierung ein und gegeneinander ab; es sei „sowohl eine Privatisierung, die nicht dereguliert, als auch eine Deregulierung ohne Privatisierung denkbar. Dazwischen existiert eine Schnittmenge“ (S. 58). Im Anschluss hieran (§ 4) fragt sie (etwas unvermittelt), ob die (deutsche) Verfassung solche Deregulierung(en) deckt, sie fordert oder ihr vielmehr Schranken zieht. Konstatiert wird letztlich eine gewandelte Verantwortlichkeit des Gemeinwesens, eine aus Sozialstaatlichkeit und als Privatisierungsfolge erwachsende „Regulierungsverantwortung“ gerade im Telekommunikationssektor, bei der der Staat die „ausreichende Versorgung durch private Anbieter“ gewährleistet und „lediglich die Auffangnetze bereit“ stellt (S. 88). Zum Abschluss des ersten Teils arbeitet Eisenblätter die Notwendigkeit einer („Theorie“ der) Re-Regulierung beim „Übergang in den Wettbewerb“ heraus und skizziert (zunächst ohne juristische Untermauerung) deren optimale „instrumentelle Umsetzung“ in der Telekommunikation, in Form von Marktstruktur-, Marktverhaltens- und (sehr kurz) Produktregulierung.

Der 2. Teil des Buches behandelt die „Regulierung durch das TKG“. Hier steht nunmehr die konkrete Ausgestaltung der (Re-)Regulierungsinstrumente in diesem Regulierungsgesetz vom Sommer 1996 (BGBl. I, 1120) am Anfang (§ 6), wobei die Autorin in ihrer Skizze (ohne weitere Begründung) Probleme der Nummerierung, der Frequenzordnung, des Zulassungswesens und der Wegerechte nicht weiter anspricht. Sodann werden die beiden anderen begriffstypischen Kriterien – spezifische Behörde (§ 7) und Verhältnis der TKG-Regelung zur allgemeinen Wettbewerbsaufsicht (§ 8) – näher, wenn auch nicht bis in alle Details beleuchtet. Vom Aufbau her wäre es wohl besser gewesen, vor der deutschen zunächst die US-Entwicklung als Quelle von Regulierungstheorien und –regelungen darzustellen; dies unternimmt Eisenblätter jedoch erst in

Teil 3. Bereits in der Überschrift hierzu – auch von einem der beiden Kapitel (§ 10) – wird die herausragende Rolle der „Independent Agencies“ deutlich. Lesenswert ist nicht nur die differenzierte Analyse von deren Eigenarten, sondern auch (zuvor, in § 9) die entwicklungs-geschichtlich verdeutlichte Unterscheidung mehrerer Regulierungstypen, deren Schicksale dann in der Deregulierungsphase der 80er Jahre durchaus verschieden verliefen (S. 172 ff.).

Vergleichsweise knapp ausgefallen ist der für eine Einschätzung von Stand und Perspektiven der deutschen TK-Regulierung wichtigste, vierte Teil: Ein „Strukturvergleich“, in dem die Autorin „eingehend betrachte(n)“ wollte, „inwieweit Beeinflussungen oder Übernahmen ins deutsche Recht möglich sind“ (S. 18). Eisenblätter hält zu Beginn ihres Vergleichs dafür, in Deutschland werde sich Regulierung „auf die Bereiche begrenzen, in denen eine spezifische Verantwortung des Staates dahingehend vorhanden ist, daß er aus sozialstaatlichen Gründen eine erhöhte Verantwortlichkeit für das Funktionieren des Bereiches trägt“; dies seien „die klassischen Price-and-Entry-Bereiche“ (S. 256), also Marktzutritts- und Preiskontrollen. Zu folgen ist der Autorin sicherlich darin, dass zentrale Verfassungsbestimmungen (wie Art. 80 I 2 GG, das Rechtsstaatsprinzip, ein von den USA abweichendes Verständnis von Funktionenteilung wie von parlamentarischer Demokratie) es schwerlich erlauben, (etwa) die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) nach dem Vorbild der Federal Communications Commission zu modellieren, auch und gerade wenn die bisherige Regulierungspraxis durchaus Affinitäten im prozeduralen Bereich zeigt (z.B. Anhörungen beteiligter Kreise, Publikation von Entscheidungsentwürfen und vorläufigen Auslegungen einzelner TK-Bestimmungen seitens der Behörde; s. Gramlich CR 1999, S. 489 ff. und 2000, S. 509 ff.). Plausibel sind auch die Überlegungen zu einem (letztlich wohl nicht vorhandenen, auch von ihrer Leitung stets in Abrede gestellten) Beurteilungsspielraum der RegTP sowie dem (tunlichst nicht zu aktualisierenden) ministeriellen Weisungsrecht (S. 275 ff., 280). Deshalb ist der letzte Satz der „Konklusion“ (§ 12) durchaus missverständlich, in dem es heißt, dass von einem deutschen Modell Regulierung durch Regulierungsbehörden deshalb noch nicht gesprochen werden könne, weil die Praxis der Regulierung genau

wie in den USA „erst in ihrer Anwendung ihrer Ausprägung finden“ werde (S. 288) – einer all zu engen Anlehnung an das Muster aus Übersee sind (vielmehr) einfach-gesetzliche, verfassungs- und wohl auch, was Eisenblätter leider kaum erörtert, europarechtliche Schranken gesetzt.

Die Untersuchung ist durchweg anregend und informativ, auch wenn das Verhältnis von Ökonomie und Recht zuweilen eher additiv und nicht optimal wechselseitig verknüpft erscheint. Ein inhaltliches Manko mag man darin sehen, dass Eisenblätter den föderalen Aspekt allenfalls streift, obgleich auch hier – in puncto Regulierungsbehörde und -gesetz – der Blick auf Parallelen und Unterschiede zwischen zwei Bundesstaaten aufschlussreich hätte sein können. Gewichtiger erscheint der Einwand, dass sie offenbar das vom Regulierer verfolgte „öffentliche Interesse“ („public interest“) des Öfteren in einen Gegensatz zum – hier wie dort demokratischen! – politischen Prozess bringt und (damit) Unabhängigkeit als bloßen Sachverstand (miss-)versteht, ohne das Problem der Akzeptanz und der Legitimität aufzuwerfen. Zudem spart die Autorin die (zumindest partielle) Verwandtschaft der deutschen Regulierung im TK- und im Postsektor zu speziellen Instrumentarien der Wirtschaftsaufsicht (insbesondere über Finanzmärkte) fast durchweg aus. Speziell die Lizenzierungsvorschriften (§§ 6 ff. TKG) können jedoch ihre Herkunft aus dem Gewerbe(polizei)recht nicht verleugnen, selbst wenn sie auch einen gleitenden Übergang der früheren (Netz- und Telefondienst-)Monopole in künftige schiere Überwachung (mit einem staatlichen Eingreifen allein ex post) intendier(t)en. Endlich sollte sich eine Arbeit über Regulierung in der „Telekommunikation“ auch etwas eingehender mit – im TKG (§§ 85 ff.) durchaus ausführlich behandelten – Spezifika des Mediums, nämlich der (gebotenen) Vertraulichkeit der Kommunikation (einschließlich des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung) befassen; spätestens im Blick auf Art. 10 GG zeigt sich, dass der Telekommunikations- eben kein x-beliebiger Markt ist. Die immer wieder erhobenen Forderungen nach Abbau der (asymmetrischen) Regulierung dürften daher nicht allein sozialstaatliche Belange gering schätzen, sondern auch spezifische grundrechtliche Schutzpflichten verkennen, wenn sie denn nicht allein auf die (in der Tat schon rein praktisch höchst diffizi-

le) Preisregulierung abzielen. Da hiervon allein marktbeherrschende Unternehmen betroffen sind, scheint sich die Debatte ohnehin zunehmend auf die Frage der richtigen Abgrenzung der sachlich und/oder räumlich relevanten Märkte zu verlagern. Auch dies belegt, dass – anders als dies wohl Eisenblätter sieht – Regulierung in der Telekommunikation (wie im Postsektor) in Deutschland ein Amalgam aus Gewerbe-, Kartell- und Privatisierungsfolgenrecht bildet, wobei nur der letzte Bestandteil temporärer Art sein dürfte.

Nur schade, dass die Arbeit über kein Sach-/Personenverzeichnis verfügt, das ihren Ertrag besser erschließt.

Ludwig Gramlich

Jens Wolling

Politikverdrossenheit durch Massenmedien?

Der Einfluss der Medien auf die Einstellungen der Bürger zur Politik

Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999. – 287 S.

ISBN 3-531-13404-3

Politikverdrossenheit ist der populäre Begriff für ein Syndrom verschiedener Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum politischen System, seinen Strukturen und dem Handeln der politischen Akteure. In der Politikwissenschaft erlebt das Thema seit einigen Jahren eine gewisse Konjunktur. Da wird über Begrifflichkeit, Messung und Messbarkeit, über Ursachen und Folgen diskutiert. Wenn nach den Ursachen gefragt wird, beweist die Politikwissenschaft indessen einmal mehr einen ihrer blinden Flecken. Zum einen verschließt sie sich der Tatsache, dass die Bevölkerung Politik überwiegend in der Vermittlung der Massenmedien wahrnimmt und diese daher bei der Suche nach den Auslösern von Politikverdrossenheit oder als intervenierende Variable unbedingt zu berücksichtigen sind. Daraus folgt dann zum anderen, dass der diesbezügliche Forschungsstand, den es in der Kommunikationswissenschaft gibt, ebenfalls kaum herangezogen wird.

Im Zentrum der Studie von Jens Wolling, und das sagt ja auch der Titel des Buches (was übrigens immer weniger selbstverständlich ist), steht eben die Frage nach dem Einfluss der Medien auf Politikverdrossenheit. So weit wie