

## Medienwandel & Medienwirklichkeit in Osteuropa: Pressefreiheit mit Schönheitsfehlern

Sanin Hasibovic

Johannes Paul II lebte noch, als der polnische Journalist und ehemalige Pressesprecher der kommunistischen Regierung Jerzy Urban in der politisch-satirischen Wochenzeitung *Nie* („Nein“) eine Satire über den ehemaligen Pontifex schrieb. Urban, der in seinem Satireblatt oft mit der katholischen Kirche oder der Solidarnosc-Bewegung hart ins Gericht ging, wurde prompt der Verletzung religiöser Gefühle angeklagt und im Januar 2006 zu einer Geldstrafe in Höhe von ca. 5000 Euro verurteilt. Ein weiterer polnischer Journalist muss mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren rechnen, weil er seine Quelle nicht preisgeben wollte. Seit Juni letzten Jahres ist sein gesamtes Inventar beschlagnahmt. Wegen dieser und ähnlicher Vorfälle ist unser Nachbarland auf der jüngsten Rangliste zur Situation der Pressefreiheit, die die Organisation „Reporter ohne Grenzen“ alljährlich veröffentlicht, um mehr als 20 Plätze abgerutscht (von Rang 32 auf 53).

Auch bei den EU-Beitrittskandidaten ist es um die Pressefreiheit nicht gut bestellt: nicht einmal ein Jahr vor dem geplanten EU-Beitritt hat sich Bulgarien um 12 Plätze verschlechtert (2005:48, 2004:36). Rumänien ist auf dem für einen EU-Anwärter eigentlich inakzeptablen 70. Rang geblieben (noch hinter solchen Ländern wie Ghana, Nicaragua, Paraguay, Botswana und Niger). Auch in Kroatien hat sich die Lage etwas verschlechtert (2004: 54, 2005:56).

Sogar der EU-Musterschüler Slowenien hat im September 2005 sein Rundfunkgesetz erheblich verschärft. Kritiker, darunter die Journalistengewerkschaft, Oppositionspolitiker und zahlreiche slowenische und ausländische Medienexperten werfen der regierenden Mitte-Rechts-Regierung vor, durch das neue Gesetz die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt „RTV Slovenija“ politisch unterwerfen zu wollen. Im Unterschied zum früheren, sehr fortschrittlichen Rundfunkgesetz, das beispielsweise eine starke Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Programm- und Personalpolitik der Anstalt vorsah, soll zukünftig der Generalintendant vom Parlament mit einfacher Mehrheit (!) gewählt werden können. Dass damit die programmatische und finanzielle Selbstständigkeit des Rundfunks nicht ausreichend geschützt ist, befürchten nicht nur die Kritiker.

Velimir Ilic, der serbische Minister für Kapitalinvestitionen, nahm kein Blatt vor den Mund, als er im August letzten Jahres die Journalisten des unabhängigen Belgrader Radiosenders B92 als „die letzten

Idioten in Serbien“ beschimpfte. Der Sender hat ihm Justizbeeinflussung vorgeworfen. Kein Wunder, dass Serbien-Montenegro auf der Rangliste der *Reporter ohne Grenzen* noch schlechter als z.B. Botswana, Tonga, Niger oder Albanien abschneidet (Rang 66, 2005).

Auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion wären solche Verhältnisse wie in Serbien jedoch eine enorme Verbesserung. Zentralasiatische Republiken (vielleicht einzig mit Ausnahme Kirgisiens), der Kaukasus und zunehmend auch Russland sind absolute Schlusslichter in punkto Pressefreiheit. Nicht einmal die samtene Revolution in Georgien 2003 hat zu einer nennenswerten Verbesserung der Lage geführt. Georgien belegt den 99. Platz auf der Rangliste der Pressefreiheit. In der früheren Sowjetunion konnte lediglich in der Ukraine durch die "orangene" Revolution die staatliche Presselenkung gelockert werden, wodurch sich dieses ex-kommunistische Land von Rang 138 im Jahr 2004 auf Platz 122 im drauf folgenden Jahr verbessert hat.

Lediglich in manchen mitteleuropäischen und baltischen Staaten ist die Situation der Massenmedien einigermaßen befriedigend, obgleich diese Länder auch fünfzehn Jahre nach der Wende einige typische Merkmale der Übergangszeit aufweisen. Der Abstand zwischen diesen fortschrittlicheren postkommunistischen Staaten und dem Rest des ehemaligen Ostblocks vergrößert sich dadurch zusehends. So sind Tschechien, die Slowakei, Ungarn, die baltischen Staaten und Slowenien auf der Rangliste der *Reporter ohne Grenzen* im oberen Drittel. Sogar das kleine, arg gebeutelte Bosnien-Herzegowina konnte sich dank eines beispiellosen Engagements der Internationalen Gemeinschaft in der Nachkriegszeit deutlich verbessern. Strenge Lizenzierungsregeln, permanentes Monitoring der Berichterstattung, starke internationale Präsenz im Lande und üppige Medienförderungsprogramme haben zu einer relativ freien und pluralistischen Medienlandschaft geführt. Trotz zahlreicher Schwächen ist die Situation der Massenmedien in Bosnien-Herzegowina heute meilenweit vom Chaos der unmittelbaren Nachkriegszeit entfernt.

Dieses kurze Schlaglicht auf die Situation der Pressefreiheit in ehemaligen Ostblockländern sollte nur die Schwierigkeiten der Schaffung und Konsolidierung eines freien und pluralistischen Mediensystems in Transformationsgesellschaften illustrieren. Man könnte sicherlich einwenden, dass neue noch nicht vollends konsolidierte Demokratien nicht nach denselben Maßstäben beurteilt werden dürfen, wie deren westeuropäische Vorbilder. Schließlich hatten die letzteren ungleich mehr Zeit gehabt, freie und pluralistische Mediensysteme aufzubauen, wofür den osteuropäischen Transformationsgesellschaften gerade einmal 15 Jahre zur Verfügung standen. Insofern ist die Gefahr einer vorschnellen

oder gar unfairen Bewertung des Medienwandels in diesen Staaten durchaus ernst zu nehmen. Des Weiteren sollte auch nicht vergessen werden, dass die normativen Maximen demokratischer Medienordnungen (v.a. Vielfalt und Freiheit) auch in manchen etablierten westeuropäischen Demokratien nicht mehr als eine Fiktion, ein publizistisches Ideal, darstellen. Man denke hierbei z.B. an Italien. Außerdem sind neue medienbezogene und technische Entwicklungen, die unter die Rubrik „Informationsgesellschaft“ fallen, gleichermaßen eine große Herausforderung für das „neue“ wie für das „alte“ Europa.

Trotz dieser Relativierungen ist Dusan Reljic zuzustimmen, dass das einzige brauchbare Kriterium zur Beurteilung des Fortschritts im Transformationsprozess osteuropäischer Mediensysteme das Ausmaß der Verwirklichung des sog. westeuropäischen Modells zu sein scheint (vgl. Reljic 2004). Dies gilt umso mehr, weil sich trotz einer ursprünglich stärkeren Konkurrenz normativer Ordnungsvorstellungen im Medienbereich, das westeuropäische Modell allmählich durchgesetzt hat. Dieses Modell impliziert im Wesentlichen die Existenz eines privaten Mediensektors auf der einen Seite, der verantwortungsvoll agiert und Recht respektiert sowie die wichtigsten Grundsätze der journalistischen Ethik beachtet. Auf der anderen Seite postuliert der europäische Institutionalisierungstypus des Mediensystems das Vorhandensein von öffentlich-rechtlichen Medien, in aller Regel im Rundfunkbereich.

Das westeuropäische Standardmodell ist auch deswegen so wichtig, weil die Europäische Union im Rahmen von EU-Beitrittsverhandlungen die Umsetzung der Grundcharakteristika dieses normativen Medienmodells quasi zur Beitrittsvoraussetzung gemacht hat. Alternative Modelle, die unmittelbar nach der demokratischen Wende in vielen osteuropäischen Staaten diskutiert wurden, hatten eine minimale Wirkungskraft und verschwanden recht bald vollends aus dem politisch-gesellschaftlichen Raum. Eines der intensiv diskutierten Modelle, insbesondere unter ehemaligen Dissidenten, war das sog. demokratisch-partizipatorische Kommunikationsmodell (vgl. Jakubowicz and Paletz 2003). Dieses Modell postuliert eine „totale Transformation“ von gesellschaftlichen Kommunikationsbeziehungen und den ihnen zugrunde liegenden (kommunikativen) Machtverhältnissen unter (radikal-)demokratischen Gesichtspunkten. Dies impliziert eine fundamentale Diskontinuität zwischen dem alten und neuen Kommunikationssystem, die sich durch eine vollständige Erneuerung der Kommunikationsordnung auszeichnet. Endziel einer so gearteten Medienreform ist die Kreierung eines Mediensystems, das auf Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität basiert (vgl. McQuail 1992, 66f). Die Hoffnung auf einen solchen radikalen Umbau der osteuropäischen Kommunikationsordnungen wurde jedoch

schnell enttäuscht, da eine fortschreitende Integration ins internationale (Kommunikations-)System entsprechende Reformansätze obsolet machte.

Eine etwas größere Anziehungs- und Wirkungskraft konnte das materialistische Gegenstück des demokratisch-partizipatorischen Modells, das sog. wirtschaftsliberale Modell, entfalten. Dieses Modell besagt, dass alleine eine vollständige Privatisierung aller Medienorganisationen (insbesondere aber der staatlich kontrollierten elektronischen Medien) zu einer echten Medienautonomisierung führen und so das Mediensystem dem staatlichen Zugriff entziehen könne. Dieses Modell wurde vor allem von der westlichen Medienindustrie propagiert. Obwohl wirtschaftsliberale Vorstellungen eine wichtige Rolle bei der Umgestaltung osteuropäischer Mediensysteme gespielt hatten, hat sich dieses Modell nirgendwo in Reinform durchgesetzt. In allen fortschrittlicheren Ländern des ehemaligen Ostblocks (auch und gerade wegen der Magnetwirkung der EU) konnte der westeuropäische Institutionalisierungstypus als dominantes normativ-präskriptives Medienmodell am stärksten an Boden gewinnen. In den eher autoritär geprägten postkommunistischen Staaten blieb es weiterhin bei einer paternalistisch-subordinativen Beziehung des politisch-administrativen Systems zum Mediensystem, einhergehend mit einer weitgehenden staatlichen bzw. politischen Kontrolle von Medienleistungen.

Neben dem o.g. strukturellen Grundcharakteristikum des westeuropäischen Standardmodells (Koexistenz privater und öffentlich-rechtlicher Medien) richtet dieses Modell eine Reihe von weiteren normativ-funktionalen Forderungen an das Mediensystem (vgl. Jakubowicz and Paletz 2003, 25f):

- **Politisch:** Autonomiegewinnung gegenüber dem politischen System (strukturelle Trennung des Mediensystems vom politischen System und die gesetzliche Absicherung dieser Trennung);
- **Ökonomisch:** Autonomiegewinnung gegenüber politischen und primär ökonomischen Machtstrukturen durch eine „günstige“ Dispersion von Verfügungsrechten bzw. unterschiedliche Formen von Verfügungsrechten;
- **Soziokulturell:** Stärkere Responsivität von Medien gegenüber ihren Publika; Umwandlung von passiven Rezipienten in aktive Partner in der informationellen Interaktion, die von differierenden, gegensätzlichen und sich verändernden Interessen geprägt ist;
- **Technologisch:** Einführung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien;
- **Professionell:** Professionalisierung der Berichterstattung und des Berufsstandes; Trennung von Nachricht und Kommentar etc.

Es ist einleuchtend, dass es sich hierbei um ein idealtypisches Transformationsmodell der Massenkommunikation handelt, das auf Grund unterschiedlicher Hemmfaktoren sehr schwer in die Praxis umzusetzen ist. Dies gilt insbesondere für die ersten beiden Forderungen (politische bzw. ökonomische Autonomiegewinnung), die, wie bereits erwähnt, auch in konsolidierten westlichen Demokratien nur annäherungsweise erfüllt werden können. Nichtsdestotrotz ist deren Bedeutung für den demokratischen Prozess kaum zu überschätzen. Denn jenseits aller unterschiedlichen normativen Vorstellungen, die die offizielle Kommunikationspolitik der post-kommunistischen Staaten in den letzten 15 Jahren geprägt haben, ist Medienfreiheit (als Ergebnis der Autonomiegewinnung) das bei Weitem wichtigste Element demokratischer Medienordnungen. Dabei wird argumentiert, dass Freiheit und Unabhängigkeit der Massenmedien unverzichtbare Grundvoraussetzungen für demokratische Meinungsbildung, Partizipation und Kontrolle in einer gelebten Demokratie seien (vgl. McQuail 2000). Der ungehinderte Zugang zu freien und vielfältigen Informationsquellen hat daher in den meisten westlichen Demokratien Grundrechtscharakter und ist untrennbar mit der Vorstellung von Demokratie verbunden (vgl. Ungar 1990). Aber auch im Entstehungsprozess neuer demokratischer Systeme (demokratische Transformation) spielen freie Massenmedien eine zentrale Rolle (O'Neil 1998, 7ff). Ohne die Durchsetzung dieses grundlegenden Strukturprinzips demokratischer Kommunikationsordnungen – so weiter die Argumentation – könnten autoritäre Staaten nicht demokratisiert werden. Demzufolge ist eine erfolgreiche Etablierung und Konsolidierung liberal-demokratischer Herrschaft ohne ein freies (und pluralistisches) Mediensystem (basierend auf grundlegenden Kommunikationsfreiheiten) kaum möglich.

Dabei ist das Konzept der Medienfreiheit in der kommunikationswissenschaftlichen Literatur nicht ganz eindeutig umrissen. McQuail (2000) behauptet, dass sich Medienfreiheit sowohl auf den Grad der Freiheit, den Medien genießen bezieht als auch auf die Breite und Zahl der Zugangsmöglichkeiten zu Medieninhalten (Vielfalt). Curran (1996) unterscheidet zwischen einer klassisch-liberalen Sicht auf Medienfreiheit und einer radikal-demokratischen Perspektive. Während die erstere ihren Fokus auf die Freiheit zu veröffentlichen oder zu senden richtet, konzentriert sich die letztere auf die Frage, wie Massenkommunikation auch im Konflikt und Wettbewerb zwischen verschiedenen sozialen Gruppierungen vermitteln kann (vgl. Curran 1996). In der klassischen Perspektive geht es also v.a. darum, dass die Medien dazu beitragen sollten, das Individuum gegen staatlichen Machtmissbrauch zu schützen, während den Medien innerhalb der radikal-demokratischen Perspektive die Aufgabe zukomme, gesellschaftliche Ungleichheiten und Disparitäten auszugleichen oder zumindest zu thematisieren.

Dieser Artikel folgt aber der Argumentation von Beata Rozumilowicz, die Medienfreiheit nicht im absoluten Sinne versteht, sondern eher die Frage nach einer demokratieverträglichen bzw. -fördernden Diffusion von Zugangsmöglichkeiten, Macht und Kontrolle über die Mittel der Massenkommunikation aufwirft. Für sie ist die Verwirklichung von Medienfreiheit in Reinform utopisch, und somit als medienpolitische Handlungsmaxime nur bedingt brauchbar. Denn schließlich ist absolute Unabhängigkeit von Massenmedien, sogar dann wenn diese dem schwer fassbaren „öffentlichen Interesse“ dienen, nicht zu verwirklichen. Aus diesem Grunde argumentiert Rozumilowicz, dass die Frage **wer** genau die Kontrolle über Massenmedien ausübt viel wichtiger sei, als die Frage, **ob** Massenmedien frei und unabhängig sind. Es geht also vor allem um die Träger der Verfügungsrechte über Massenmedien bzw. um deren Diffusion. Folglich plädiert sie für eine optimale Verteilung von Zugangsmöglichkeiten, Macht und Kontrolle über Massenmedien, die im institutionellen, rechtlichen, ökonomischen und soziokulturellen System eines Staates verankert und flankiert ist. Unter Diffusion versteht sie dabei eine effektive Demonopolisierung der Massenmedien, d.h. sie sollen von keiner politischen, gesellschaftlichen oder ökonomischen Akteursgruppe dominiert werden. Demokratiefördernde Medien könnten nur in einer Struktur existieren, *„which is effectively demonopolized of the control of any concentrated social groups or forces and in which access is both equally and effectively guaranteed“* (Rozumilowicz 2002, 14). Rozumilowicz erachtet die Demonopolisierung von Massenmedien als Ergebnis eines demokratisch geführten Reformprozesses. Es scheint so, als ob die Essenz der Unabhängigkeit und Freiheit von Massenmedien darin läge, dass sie weder durch den Staat noch den Markt oder dominante soziale Kräfte monopolisiert werden (vgl. hierzu auch: McQuail 1992, 110).

Es ist nämlich so, dass eine konsistente Konzentration von Ressourcen in den Händen einer dominanten Akteursgruppe im Widerspruch zur Entwicklung und Konsolidierung von demokratischen Regierungsformen steht. Eine sich demokratisierende Gesellschaft müsste also so beschaffen sein, dass sie u.a. eine Demonopolisierung von Informationsquellen ermögliche (vgl. Rozumilowicz 2002, 14).

### Medienfreiheit: Tiefe Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Nach dieser theoretischen Betrachtung drängt sich sofort die Frage auf, wie und ob eine so verstandene Medienfreiheit in postkommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas ausreichend verwirklicht ist. Bevor wir jedoch mit der Analyse beginnen ist ein Zwischenschritt notwendig. Bereits in der Einleitung zu diesem Artikel wurde deutlich, dass es mindestens zwei große Gruppen von Transformationsländern gibt. Nennen wir die erste Gruppe in Anlehnung an Karol Jakubowicz Typus A und die zweite

Gruppe Typus B.<sup>1</sup> Zum ersten Typus zählen solche Staaten, die sich auf gutem Wege zu einer konsolidierten parlamentarischen-demokratischen Ordnung befinden. Das sind in erster Linie die neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten. In der zweiten Gruppe befinden sich Länder, deren Systemtransformation erhebliche Defizite aufweist. Hierzu gehören vor allem zentralasiatische Republiken, Armenien, Georgien, Aserbeidschan, Weißrussland, Moldawien sowie mit Einschränkungen die Ukraine und zunehmend auch Russland. In der Grauzone zwischen diesen beiden Gruppen befinden sich etliche Nachzügler, die Merkmale beider Typen aufweisen. Hierzu zählen v.a. Kroatien, Bulgarien, Rumänien sowie mit Einschränkungen auch Albanien, Serbien-Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Makedonien. Dieser Artikel wird sich vor allem mit dem Typus A sowie mit den sog. Nachzüglern beschäftigen. Die Situation der Medienfreiheit in den meisten Ländern der Gruppe B ist von Unterdrückung und Abhängigkeit geprägt und soll an dieser Stelle nicht behandelt werden.

In der Ländergruppe A hat sich gewiss ein aner kennenswerter Medienreformprozess seit 1989 vollzogen. Diese *erste Reformwelle* im Medienbereich hat drei wichtige Errungenschaften vollbracht (vgl. Sukosd and Bajomi-Lazar 2003):

1. Sie führte zur Transformation des staatlichen oder staatlich kontrollierten Rundfunksystems in ein öffentlich-rechtliches System und stellte dessen Finanzierung sicher.
2. Sie führte zur Liberalisierung des Rundfunksektors und erlaubte die Gründung von privaten Sendeanstalten. Damit entstand in ganz Ostmitteleuropa ein duales Rundfunksystem.
3. Sie führte zu einer weitgehenden Privatisierung der Presse, einhergehend mit massivem Engagement westlicher Medienkonzerne.

Diese Entwicklungen haben zwar zu einer spürbaren Abnahme des politischen Einflusses auf die Massenmedien in allen Ländern des Typus A geführt, eine genuine Medienfreiheit (im oben verstandenen Sinne) hatten sie fast nirgendwo hervorgebracht. Dies gilt insbesondere für elektronische Medien. Während in der neuen Ära der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Freiheit die Unabhängigkeit der Presse in erster Linie von den Mechanismen der freien Marktwirtschaft bedroht zu sein scheint, und der politische Druck auf sie stetig abnimmt, bleiben die elektronischen Medien (hier vor allem das öffentliche Fernsehen) immer noch im Zentrum der Aufmerksamkeit politischer Eliten. Der

---

<sup>1</sup> Selbstverständlich sind viel differenziertere Kategorisierungen möglich. Für den Zweck dieses Artikels ist jedoch ein weitmaschiges Einordnungsraster ausreichend. Es steht außer Zweifel, dass jedes osteuropäische Land einen individuellen Transformationspfad eingeschlagen hat (in Hinblick auf die Qualität des kommunistischen Regimes, die Art und Weise des Übergangs sowie den darauf folgenden Systemwandel). Nichtsdestotrotz sind grobe Verallgemeinerungen möglich und ins unserem Falle auch forschungsökonomisch notwendig.

wichtigste Grund hierfür ist sicherlich das Fehlen einer demokratischen politischen Kultur – ein Relikt aus der beinahe 40-jährigen kommunistischen Herrschaft (vgl. Sukosd and Bajomi-Lazar 2003). Politische Eliten scheinen die Massenmedien immer noch in erster Linie als Mittel zur Beeinflussung der Gesellschaft (bzw. der Öffentlichkeit) zu begreifen (vgl. Manaev 1995).

Die politischen Machthaber in der Region erwiesen sich als äußerst kreativ, wenn es darum ging, neue Möglichkeiten oder gesetzliche Schlupflöcher zur Einflussnahme auf die Massenmedien ausfindig zu machen. Während sich der Pressesektor relativ schnell vom politisch-administrativen System emanzipierte, unterlagen die elektronischen Medien (v.a. der ehemalige staatliche Rundfunk) noch lange mannigfaltigen Kontroll- und Steuerungsversuchen durch die politische Elite. Dennoch wurden liberale Rundfunkgesetze verabschiedet, um günstige Bedingungen für ausländische Investitionen zu schaffen – eine unabdingbare Voraussetzung für die Modernisierung des gesamten Sektors. Die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen lässt aber immer noch zu wünschen übrig. In manchen Ländern wurden vormals liberale Rundfunkgesetze sogar verschärft (z.B. in Slowenien, s.o.). Diese Entwicklungen zeugen von einem immer noch vorhandenen Glauben an die Wirksamkeit von Massenmedien, insbesondere von Hörfunk und Fernsehen. Die Überzeugung, dass der politische Erfolg bzw. der Machterhalt auch ohne Medienkontrolle möglich ist, scheint in den meisten post-kommunistischen Staaten wenig ausgeprägt zu sein. Alte informelle Mechanismen führen immer noch dazu, dass (vor allem elektronische) Massemedien kaum als gleichberechtigte Interaktionspartner im demokratischen Prozess wahrgenommen, sondern eher in die alte subordinative Position zurückgedrängt werden.

Wenn sie auf oben geschilderte Defizite in punkto Pressefreiheit angesprochen werden, verweisen osteuropäische Politiker gerne auf geltende Gesetze. Tatsächlich ist Medienfreiheit in allen Ländern der Gruppe A verfassungsrechtlich garantiert. Nichtsdestotrotz existiert auf der anderen Seite eine Reihe von eher informellen Normen und Mechanismen, die eine effektive Implementierung des gesetzlichen Regelwerks verhindern. Oder wie bereits erwähnt, es mangelt an einer demokratischen politischen Kultur, die solche (an sich liberalen) Gesetze mit Leben füllen könnte. Es existiert also ein Nebeneinander von neuen und alten Normen und Institutionen, vor allem von alten informellen und neuen formellen Institutionen (vgl. Milton 2000, 1-56; Thomas and Tzankoff 2001, 45). Das institutionelle Erbe der kommunistischen Epoche wirkt also auch in der Zeit nach dem demokratischen Umbruch fort und erschwert vor allem durch seine informellen Wirkungsmechanismen und Beziehungen den Prozess der Autonomisierung von Massenmedien. Es ist diese institutionelle Kontinuität im Medienbereich, die trotz der formalen Strukturreform (z.B. die Umwandlung des staatlichen Rundfunks in

einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk) die Herausbildung eines autonomen und professionellen Mediensystems stark behindert (vgl. hierzu: Gross 2002).

Die Umgestaltung von alten Institutionen (zu denen das Mediensystem auf jeden Fall gehört) gestaltet sich dabei erheblich problematischer als die Kreierung von neuen Institutionen (wie z.B. demokratische Wahlen). Oder mit Miltons Worten: *“democratically reconstituting existing institutions in the process of political transition [...] is more difficult than creating wholly new democratic institutions.”* (2000, 7). Daher ist das Fortbestehen des Abhängigkeitsverhältnisses zwischen dem massenmedialen und dem politischen System kurz- und mittelfristig wesentlich wahrscheinlicher als eine schnelle Erlangung von mehr Autonomie und Freiheit (vgl. Milton 2000, 8). Die Massenmedien befinden sich zwar formal im gesellschaftlichen Funktionssystem (und nicht mehr im politisch-administrativen System, wo sie sich im Kommunismus befanden), ihre (alten) Beziehungen zu politischen und anderen Institutionen sind jedoch weitgehend erhalten geblieben. Das zwingt uns zu einer Unterscheidung zwischen formalen und informellen Institutionen und Regeln. Formal ist das Massenkommunikationssystem durchaus „demokratisiert“ worden, seine Normen, informellen Beziehungen und Spielregeln aus der kommunistischen (und teilweise auch vorkommunistischen) Zeit sind jedoch immer noch mehr oder weniger wirksam. Die Herstellung von neuen Spielregeln innerhalb des Mediensystems selbst und in seinem Interaktionsverhältnis zu anderen Institutionen bleibt ein langfristiges Projekt mit mehr oder weniger offenem Ausgang. Eine Reihe von ökonomischen, politischen, kulturellen und ideologischen Faktoren erschwert diesen Prozess zusätzlich:

- ❑ Technologische Innovationen, die einen Entwicklungsschub in Westeuropa ausgelöst haben, erreichen den Osten Europas nur bruchstückhaft. Rechtliche Strukturen hinken immer noch technologischen Veränderungen hinterher. Rundfunkgesetze sollten primär die analoge Verbreitungstechnologie regulieren und orientierten sich daher immer noch am längst überholten Prinzip der Frequenzknappheit. Die Einführung des digitalen Fernsehens, das das Problem der Frequenzknappheit dauerhaft lösen könnte, lässt in Osteuropa immer noch auf sich warten. Auch andere neue Medien, wie zum Beispiel das Internet finden keine Erwähnung in den geltenden Mediengesetzen, obwohl dieses Medium seit Jahren wachsende Nutzungsraten verzeichnet. Ein möglicher Grund für diese unverständliche Vernachlässigung der technologischen Trends in der ersten medienpolitischen Reformwelle dürfte die durchaus starke Politisierung der Medienpolitik sein. Politische Themen (z.B. die Zusammensetzung und Aufgaben der Rundfunkaufsichtsräte) standen viel mehr im Vordergrund. Das Unvermögen der politischen Entscheidungsträger den technologischen Wandel im Gesetzgebungsprozess zu be-

rücksichtigen könnte sich auf weitere Pluralisierung und Demokratisierung des Mediensystems negativ auswirken und dessen ökonomische Wettbewerbsfähigkeit unterminieren.

- Die gegenwärtige politische Landschaft ist immer noch sehr politisiert. Aus Angst ihre neu erungene Macht wieder zu verlieren, versucht die „class politique“ durch intensiven Interventionismus in den Medienbereich öffentliche Zustimmung für ihre Politik zu gewinnen. Paradoxerweise rechtfertigen sie ihre Eingriffe in die Medienautonomie mit offenem Bekenntnis zur Demokratisierung. „Nur ein starker Staat kann das Demokratisierungsprojekt erfolgreich gestalten“ heißt das Moto. Ein starker Staat ist nach dieser Auffassung Garant des Erfolgs des Systemwandels und soll die zarte Pflanze Demokratie vor allen Angriffen schützen, auch und gerade wenn sie von (vermeintlich unverantwortlichen) Medien kommen. Obwohl die legislativen Aktivitäten der ersten postkommunistischen Jahre darauf ausgerichtet waren, die Medienfreiheit gesetzlich und institutionell sicherzustellen, lehrt uns die Erfahrung des vergangenen Jahrzehnts, dass sie eher dazu geführt haben, die informelle politische Kontrolle über die Medien zu institutionalisieren. Postkommunistische politische Eliten scheinen sich in ihrem Glauben an die Mobilisierungskraft der Massenmedien kaum voneinander zu unterscheiden. Dabei teilen sie die Überzeugung, dass politischer Erfolg ohne kontinuierliche Medienpräsenz kaum möglich sei. Um eine vorteilhafte Berichterstattung herbeizuführen, schrecken sie auch vor illegitimen (und illegalen) Mitteln nicht zurück. Paradoxerweise scheint sich diese Überzeugung nicht zu wandeln, obwohl die Praxis inzwischen mehrmals gezeigt hat, dass forcierte positive mediale Darstellung alleine nicht ausreicht, um politische Unterstützung zu generieren.
  
- Alle Medien sehen sich mit großen finanziellen Problemen konfrontiert, in erster Linie wegen unterentwickelter Medienmärkte. Die meisten Medienmärkte im Osten Europas sind klein und werden wahrscheinlich aus zweierlei Gründen klein bleiben:
  - Die Region ist linguistisch und ethnisch sehr heterogen, und in den meisten Fällen determinieren linguistische Grenzen auch die Grenzen der Medienmärkte.
  - Die Region ist nicht besonders wohlhabend. Dementsprechend sind Einkommensraten und Kaufkraft im Vergleich zu Westeuropa relativ niedrig. Angesichts dieser Situation ist auch keine besonders positive Entwicklung der Werbemärkte (als wichtigste Finanzierungsquelle der kommerziellen Medien) in den nächsten Jahren (oder gar Jahrzehnten) zu erwarten.

- In fast allen postkommunistischen Staaten sind Änderungen der Mediengesetzgebung initiiert worden, der legislative Prozess ist jedoch sehr kontrovers und langsam. Paradoxerweise macht das durch schnelle politische Veränderungen entstandene legale Vakuum die proklamierte Politik der ökonomischen Liberalisierung und Deregulierung im Medienbereich noch komplizierter.

Im Folgenden soll die Entwicklung und vor allem der gegenwärtige Stand der Rundfunkfreiheit genauer betrachtet werden. Dabei sollen der Prozess der Rundfunkreform (Deregulierung/Liberalisierung) und die Schaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Nachfolger des ehemals staatlichen Rundfunks im Vordergrund stehen.

### Rundfunk(de-)regulierung

Man hätte erwarten können, dass massive Wandlungsprozesse im politischen System automatisch entsprechende gesetzgeberische Aktivitäten im Medienbereich auslösen. Eher das Gegenteil war der Fall. Die Verabschiedung neuer Mediengesetze erwies sich als ein äußerst langwieriger und überpolitizierter Aushandlungsprozess, der mit einer Fülle von konkurrierenden normativen Vorstellungen hinsichtlich des künftigen Mediensystems verbunden war (s.o.). Die Einen vertraten eine dezidiert liberale Position: Spezifische Mediengesetze wären nicht erforderlich, man könne den gesamten Sektor den Selbstregelungskräften eines *unpolitischen und unideologischen* Marktes überlassen. Privatisierung als Wundermittel. Einige Regierungen entschlossen sich deswegen zu einer verstärkten Medienregulierung erst, als die Auswirkungen einer ungesteuerten Marktkoordinierung nicht zu übersehen waren. Sie ruderten dann panisch zurück, verstärkten die Rundfunkaufsicht, verschärfte die Lizenzierungsregeln, bevorzugten regierungnahe Investoren etc., so dass das Pendel wieder in die umgekehrte Richtung schwank: hin zu mehr Interventionismus und Kontrolle (vgl. Peace Institute 2004, 15ff).

Die rundfunkrelevante Gesetzgebung oszillierte im Grunde genommen zwischen zwei Polen: einer strikten Regulierung und einer großzügigeren Deregulierung. In Bulgarien wurde z.B. das 1998 verabschiedete Rundfunkgesetz 9mal ergänzt, jedes Mal in Richtung einer erweiterten Kontrolle. Auf der anderen Seite erfuhren kroatische Rundfunkgesetze insgesamt 11 Änderungen, die die staatliche Umklammerung zuerst etwas lockerten (so wurden auch Vertreter der Zivilgesellschaft in den Rundfunkrat aufgenommen), um vor einigen Wochen im Zuge der Absetzung des kritischen Nachrichtenmagazins *Latinica* wieder die Zügel anzuziehen.

In der Folge wurde der Rundfunksektor, im Unterschied zur Presse, Gegenstand massiver staatlicher Beeinflussung, insbesondere die sog. öffentlichen Sender. Eines der Probleme war das Fehlen von zuständigen Institutionen zur Lizenzierung und Regulierung der elektronischen Medien. Rundfunkregulierungsbehörden wurden erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre etabliert. Sie fanden ein hoffnungslos überfülltes Frequenzspektrum, chaotische Eigentumsverhältnisse, nicht existente Programmkonzepte u.ä. vor. Mit anderen Worten, der Gesetzgeber schuf Regulierungsbehörden, die erstens mächtig überfordert waren, zweitens etliche vollendete Tatsachen akzeptieren mussten (z.B. Eigentumsverhältnisse, Frequenzzuteilungen) und als Folge dessen in vielen Bereichen nicht in der Lage waren, die zukünftige Entwicklung des Rundfunksektors adäquat zu gestalten. Außerdem war auch die nominale Unabhängigkeit solcher Regulierungsinstanzen in vielen Fällen eher symbolisch und wurde oft untergraben, z.B. durch Budgetkürzungen (Slowenien, Kroatien), durch Ablehnung der Annahme von Jahresberichten (Albanien, Polen), durch Behinderung der Aufsichtsausübung (z.B. durch Personalmangel) u.v.a.m. (vgl. Peace Institute 2004, 16ff)

Auch die beinahe explosionsartige Vermehrung von Massenmedien als Folge des Zusammenbruchs der kommunistischen Medienkontrolle machte den Regulierungsbehörden zu schaffen. Fehlende Privatisierungs- und Rundfunkgesetze begünstigten zusätzlich diesen Medienboom, der im elektronischen Medienbereich am stärksten zu spüren war. Heute sind private Rundfunkanstalten fast überall in Osteuropa ein fester (zum Teil dominanter) Bestandteil der elektronischen Medienlandschaft.

Neben der Regulierung des Rundfunksektors war die Übertragung der Verfügungsrechte über staatliche Medien eine der Schlüsselfragen im Zuge der Systemtransformation im ehemaligen Ostblock. Wie sollen die neuen Eigentümer bestimmt werden? Der Staat bzw. die KP war nie der Medieneigentümer im eigentlichen Sinne des Wortes, da diese Art von Eigentumsrechten nicht von Kapitalgenerierungsinteressen geleitet war. Der Staat war grundsätzlich nicht daran interessiert Gewinne zu erzielen, sondern eine wirksame Kontrolle der Medieninhalte sicherzustellen. Im Einklang mit diesem Anliegen beschränkte sich die Ausübung der Verfügungsrechte über Massenmedien auf die Kontrolle des Zugangs zu Informationen. Aus diesem Grunde waren die Medienmärkte in ehemals kommunistischen Ländern keine richtigen Märkte, wie sie von anderswo bekannt sind (vgl. Peace Institute 2004, 12ff).

Während hinsichtlich der Eigentumsform (Primat des Privateigentums) kaum Dissens bestand, gab es keinen Konsens in Bezug auf die geeignete Privatisierungsmethode. In den meisten Ländern des ehe-

maligen Ostblocks kam es zunächst zu Spontanprivatisierungen<sup>2</sup>, während staatliche Privatisierungsbemühungen erst später einsetzten. Schließlich wurde das Gros der Medien entweder an private Investoren verkauft oder von staatlichen Fondsgesellschaften (z.B. in Polen) übernommen. Dabei waren ausländische Investitionen der wohl wichtigste Motor der Privatisierung (abgesehen von einigen Staaten des Westbalkan). Dabei investierten westeuropäische Medienunternehmen am stärksten in die Presse, während US-Investoren auf dem osteuropäischen Rundfunkmarkt dominierten.

All diese vielfältigen Privatisierungsaktivitäten haben jedoch zu keiner echten Demonopolisierung des Rundfunksektors geführt. Wie oben erwähnt kam es zu keinem gravierenden Rückgang der staatlichen Kontrolle (im Verlaufe der 90er Jahre nahmen staatliche Regulierungs- und Kontrollbemühungen sogar noch zu). Obwohl nun die Rundfunkaufsicht von demokratisch gewählten staatlichen Organen und nicht mehr von der KP ausgeübt wurde, hat dies zu keiner massiven Veränderung im Abhängigkeitsverhältnis der Rundfunkmedien von externen politischen Akteuren geführt. Dies gilt insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und aber mit Einschränkungen auch für kommerzielle Sender.

Es stellt sich die Frage, warum die Privatisierung zu keiner optimalen Medienautonomisierung bzw. – demonopolisierung geführt hat. Zumindest vier Gründe könnten für einen geringen Beitrag der Privatisierung zur Realisierung der Medienautonomie verantwortlich gemacht werden (vgl. Splichal 1994):

1. Wie im Westeuropa der 80er Jahre führte die Deregulierung des Rundfunks in Mittelosteuropa zu einer Depolitisierung und Kommerzialisierung des Programms, einhergehend mit einer schnell wachsenden Bedeutung der Unterhaltungsfunktion. Dieser Trend stellt traditionelle liberale Konzepte der politischen Rolle von Massenmedien vor große Herausforderungen.
2. Die traditionelle Teilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft wird auch durch die Entwicklung neuer Medienfunktionen – Unterhaltung und Werbung – und die ökonomische Umstrukturierung moderner kapitalistischer Gesellschaften zunehmend in Frage gestellt. Wie der Staat gefährden die Agenten der unsichtbaren Macht (Kapital) durch ihre transnationale Vernetzung und das Prinzip der Profitmaximierung die Medienfreiheit und die Freiheit und Gleichheit von Bürgern.
3. Die Privatisierung hat nicht immer und überall zu einer Abnahme der staatlichen Kontrolle geführt. In vielen Fällen waren die Käufer politische Parteien, staatsnahe Unternehmer, staatliche

---

<sup>2</sup> In der Tschechischen Republik wurde die Mehrheit der Medienorganisation in Rahmen der sog. Spontanprivatisierung (1990-1992) privatisiert, und der Rest im Rahmen der staatlich regulierten Privatisierung (1992-1994). Im Jahre 1993 befand sich kein einziges Medium mehr in staatlicher Hand.

Fondsgesellschaften etc., so dass betroffene Medienorganisationen trotz Privatisierung unter staatlicher Kontrolle blieben.

4. Oligopolisierungs- und Monopolisierungsprozesse im Medienbereich verändern das traditionelle Interaktionsverhältnis zwischen Staat, Kapital und Medien. Während früher der Staat danach trachtete, in die Mediensphäre zu intervenieren, kooperiert er jetzt mit Medienkonzernen, die ihrerseits Regierungen zu beeinflussen vermögen. Eine Besonderheit vieler osteuropäischer Medienmärkte ist die Existenz enger Verbindungen zwischen einflussreichen Medienhäusern auf der einen Seite und lokalen ökonomischen und politischen Eliten auf der anderen Seite. Insbesondere lokale Medienmärkte weisen einen erschreckend hohen Grad an medialer, politischer und ökonomischer Machtkonzentration in den Händen von einzelnen Personen bzw. Gruppen. Private Medienorganisationen werden häufig als Mittel zur Erreichung von politischen oder ökonomischen Zielen und nicht als Unternehmen verstanden.

Gegenwärtige Konzentrationstendenzen auf osteuropäischen Medienmärkten (Punkt 4) sind neben dem staatlichen Interventionismus die wohl größte Gefahr für die Medienfreiheit. Wenn wir (in Anlehnung an Rozumilowicz) Medienfreiheit als weitreichende Demonopolisierung des Mediensektors verstehen, dann sind aktuelle Monopolisierungstendenzen das genaue Gegenteil davon. Denn der Markt kann nur eine ganz bestimmte Menge von Anbietern absorbieren: Es handelt sich sozusagen um ein Null-Summen-Spiel, jeder Konzentrationsprozess verursacht ein Absterben von nicht wettbewerbsfähigen (meist kleineren) Medienorganen, was zwangsläufig zu einer Reduzierung der Medien- und Meinungsvielfalt, einer gefährlichen Konzentration von Medienmacht, zur informationellen Exklusion bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (z.B. Minderheiten) führt etc. All dies kann nicht im Sinne eines gesunden demokratischen Prozesses sein.

Dabei geht die Herausbildung von monopolistischen und oligopolistischen Medienstrukturen mit zwei gegensätzlichen Tendenzen einher. Auf der einen Seite gibt es eine offensichtliche Tendenz zur Diversifikation, Fragmentierung und Individualisierung der Hardware (neue Informations- und Kommunikationstechnologien) und der Software (Programmspezialisierung). Auf der anderen Seite kommt es hinsichtlich der Programmqualität und -vielfalt zu einer Standardisierung und Uniformität auf der Konsumentenseite (vgl. Spichal 1994). So hat auch die Einführung der dualen Systems in Deutschland nicht unbedingt zu mehr Vielfalt geführt, sondern eher zu einer Trivialisierung des öffentlich-rechtlichen Programms und zu einer generellen Abwanderung der Zuschauer von informationslastigen zu unterhaltenden Programmen. Dies ging auch mit einem starken Rückgang der Eigenpro-

duktionen einher. Obwohl der Privatsektor unter autoritären Regimes zweifellos als Garant gegen die staatliche Bevormundung und Knebelung dienen kann (dies ist auch das Kernargument des wirtschaftsliberalen Medienmodells), führt zunehmende Konzentration der Medienmacht zu einer neuen Gefahr für die Medienfreiheit, und zwar in erster Linie durch den Markt, der in der Regel ausgezeichnete Beziehungen zu politischen Machteliten pflegt (personelle Verschränkungen sind ohnehin an der Tagesordnung). Dusan Reljic hat zu Recht darauf hingewiesen, dass westliche Investoren sehr schnell ihre neu erworbenen Medien am politischen und journalistischen Mainstream ausrichten und spektakuläre Konfrontationen mit den Machthabern vermeiden (vgl. Reljic 2004, 11). Dass die Kritik- und Kontrollfunktion der Medien darunter leiden kann, muss nicht besonders betont werden.

### Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist die zweite Säule des dualen Rundfunksystems. Obwohl unterschiedliche Auffassungen darüber existieren, was einen genuine öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausmacht, gibt es eine Reihe von Voraussetzungen, die eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt auf jeden Fall erfüllen sollte (vgl. Price and Raboy 2002, 13ff). Dies sind:

- **Landesweiter (universaler) Empfang:** Alle Haushalte innerhalb eines Staates müssen in der Lage sein, das Sendesignal zu empfangen. Auf der anderen Seite sollte das Prinzip der maximalen Reichweite kein Monopol rechtfertigen.
- **Programmvielfalt:** Alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen sollten sich in einem öffentlich-rechtlichen Programm wieder finden können. Es ist nicht so wichtig, wie viele Menschen ein Programm konsumieren, es ist viel mehr von Belang, dass sie ein interessantes, verfügbares und qualitativ hochwertiges Programm empfangen können. Die Aufgabe eines öffentlich-rechtlichen Senders besteht nicht darin, die größtmögliche Zuschauerzahl zu erreichen, sondern seine Programme der gesamten Bevölkerung eines Landes zugänglich zu machen. Zusätzlich zur Forderung, dass alle gesellschaftlich relevanten Gruppen im Programm repräsentiert werden (also die für sie interessanten Programme erhalten), sollte auch das Programm an sich aus unterschiedlichen Sendeformaten und Programmgenarten bestehen: Nachrichten, Unterhaltung, Film, Drama, Dokumentationen, Sport etc. Länder wie Großbritannien und Deutschland vertreten den Standpunkt, dass die Grundeigenschaft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Vielfalt und Reichhaltigkeit des Programmangebotes besteht. In diesem Zusammenhang steht auch die Forderung nach Eigenproduktionen, die sich, so weiter die Argu-

mentation, zur Grundbedürfnisbefriedigung, Integration und Identifikation der Zuschauer am besten eignen.

- **Unabhängigkeit:** Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte zu keiner einzigen gesellschaftlichen, politischen oder ökonomischen Gruppe tendieren, noch sollte er den Interessen des Staates, der Werbeindustrie oder individuellen Machtzentren dienen. Er sollte nur den Endempfängern dienen – also der allgemeinen Öffentlichkeit. Unabhängigkeit im obigen Sinne bedeutet auch finanzielle Unabhängigkeit. Dies bedeutet, dass eben die Endnutzer den öffentlichen Rundfunk (zum größten Teil) finanzieren sollten.
- **Minderheitenschutz:** Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte in seinem Programm ethnische, religiöse und andere Minderheiten berücksichtigen. Die Berücksichtigung der Minderheitenbelange sowie das Gebot der Programmvielfalt überschneiden sich mit einer anderen Aufgabe des öffentlichen Rundfunks (in einigen Ländern): mit der Pflege und Förderung der nationalen Identität. Diese Förderung kann sich allerdings als ein zweischneidiges Schwert erweisen, da die Regierung dies als Vorwand benutzen könnte, bestimmte Programmschemata durchzusetzen.
- **Dienst am öffentlichen Interesse:** Dies ist eine relativ umstrittene Forderung. Öffentliches Interesse wird häufig als Bereitstellung von Informationen verstanden, die für eine eigenständige Formulierung von Meinungen und Entscheidungen der Bevölkerung notwendig sind. So bleibt das Konzept des öffentlichen Interesses vielleicht das einzige wirkliche Unterscheidungsmerkmal zwischen kommerziellen und öffentlichen Sendern. Bis zu einem gewissen Grade beschränkt sich die Aufgabe der kommerziellen Medien darauf, ihre Produkte gut zu verkaufen, d.h. die Profitmaximierung steht im Vordergrund, während öffentliche Sender dem wage definierten, öffentlichen Interesse dienen sollen.

Auf Grund dieser zweifellos hohen Anforderungen galt und gilt die Errichtung eines genuinen öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eine der schwierigsten medienpolitischen Aufgaben in Mittel- und Osteuropa. Nicht zuletzt deswegen, weil dieser Prozess unter sehr ungünstigen Rahmenbedingungen erfolgte: in einer instabilen politischen und wirtschaftlichen Umwelt, mit zahlreichen Erblasten des kommunistischen Regimes, mit zum Teil erheblichen makroökonomischen und fiskalpolitischen Einschränkungen und ständigen Machtkämpfen unter post-kommunistischen Eliten (vgl. Mungiu-Pippidi 2003, 31f).

Diese Restriktionen führten zur Entstehung eines dualen Rundfunksystems, das sowohl den alten kommunistischen Typus der staatlichen Medien als auch das traditionelle westliche Modell des öffent-

lich-rechtlichen Rundfunks in Frage stellte. Der Marktanteil und die Reichweite öffentlicher Sender gingen innerhalb kürzester Zeit dramatisch zurück. Dies führte zu einer ernsthaften Identitätskrise, die durch eine beinahe Existenz gefährdende Finanzkrise noch mehr verstärkt wurde. In manchen Fällen waren diese finanziellen Probleme durchaus gewollt, denn die finanzielle Unterstützung durch den Staat hatte meistens ihren politischen Preis: eine regierungsfreundliche Berichterstattung. Dies hatte zur Folge, dass im Laufe der letzten Dekade öffentlich-rechtliche Medien viel öfter *partikulare* als *universale* Interessen und Ziele verfolgten, was berechtigte Fragen nach der Erfüllung ihres Grundversorgungsauftrags aufwarf. In manchen Staaten befindet sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer ernsthaften politischen, finanziellen und professionellen Krise (vgl. Sukosd and Bajomi-Lazar 2003, 17f).

Im Grunde stellt die politische Elite immer noch das größte Hindernis zur Herausbildung eines unabhängigen öffentlichen Rundfunks. Die Haupthindernisse können wie folgt beschrieben werden (vgl. Gross 2002, 83ff):

1. Die herrschenden Eliten kontrollieren in beträchtlichem Umfang die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.
2. Die dominante politische Kultur verleitet zu Manipulation und Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (öffentlicher Rundfunk dient als Plattform zur Darstellung und Legitimation der Regierungspolitik).
3. Das journalistische Personal unterlag keinem nennenswerten Wandel in Hinblick auf professionelle Standards und Verhaltensregeln.

Es lässt sich deshalb mit einigem Recht behaupten, dass in keinem postkommunistischen Staat ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk existiert, der alle oben genannten Kriterien (Unabhängigkeit, Vielfalt etc.) erfüllt. So heißt es in einem Bericht der International Federation of Journalists: „*Regrettably, even those countries closest to the accession to the EU have not been able to fully transform public media into a genuinely professional and democratic institution*” (zitiert nach: Reljic 2004, 8). Obwohl die britische BBC als Modell zur Umgestaltung des staatlichen Rundfunks in vielen Transformationsstaaten diente, konnte das Endergebnis kaum weit genug entfernt von diesem Vorbild sein. Vor allem die so wichtig anmutende „öffentliche“ Kontrolle konnte nirgendwo verwirklicht werden. In den Aufsichtsgremien aller öffentlich-rechtlichen Sender in Osteuropa sitzen mehrheitlich politische Vertreter. Die Zivilgesellschaft ist so gut wie nicht vertreten. Es ist daher kein Zufall, dass das deutsche Modell der Rundfunkaufsicht, verkörpert durch den Rundfunkrat, nirgendwo eine größere Anziehungskraft entfalten

konnte. Denn dieses Modell sieht eine Begrenzung des Anteils von politischen Vertretern im Rundfunkrat auf höchstens ein Drittel vor. (vgl. Spichal 1994).

Eines der wichtigsten Elemente der Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks betrifft die Berufung (und Abberufung) von Intendanten und die Grenzen ihrer Entscheidungsgewalt. Bevor die jeweiligen Rundfunkgesetze in Kraft traten, oblag die Berufung der Sendeleitung entweder der Regierung (Ungarn und Bulgarien) oder dem Präsidenten (Polen). Nach den neuen Gesetzen sind entweder das Parlament oder parlamentarische Ausschüsse für diese Personalentscheidung zuständig (vgl. Mungiu-Pippidi 2003). Es fand also ein Verantwortungstransfer von der Exekutive auf die Legislative statt. In der Praxis bewirkte diese Veränderung wahrlich wenig, weil parlamentarische Mehrheiten die gleichen politischen Interessen reflektieren. Wie mehrere Analysten betonen, teilen sowohl die politische Linke als auch die Rechte eine ähnliche Konzeption von Medien als *ein* Instrument der politischen Macht, und das öffentliche Fernsehen als *das* Instrument der politischen Macht schlechthin.

Ein weiteres wichtiges Element der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft dessen Finanzierungsstruktur. Um eine unabhängige Stellung des öffentlichen Rundfunks sicherzustellen, ist eine ausgewogene Mischung von Einnahmequellen notwendig. In den meisten osteuropäischen Staaten sind drei Arten von Finanzierung in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen anzutreffen: Rundfunkgebühren, Steuermittel und Werbeeinnahmen. Jede Art der Finanzierung hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile.

- Obwohl die Gebührenfinanzierung am ehesten in der Lage zu sein scheint, die redaktionelle und strukturelle Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks sicherzustellen, hat sie den Nachteil, dass sie schwer berechenbar und oft mit schwerwiegenden Legitimationsproblemen behaftet ist. Außerdem können die Höhe und die Art der Gebührenerbringung zum Spielball politischer Interessen werden, v.a. wenn das Gebührenaufkommen zur Finanzierung des Senders nicht reicht. Große Einnahmeschwankungen, auf die viele Sender nicht kurzfristig reagieren können, führten zu erneuten Rufen nach staatlichen Subventionen. So schlug die Leitung des Ungarischen Fernsehens (MTV) im Jahre 1999 (angesichts einer schweren ökonomischen Krise des Senders) eine vollständige Rückkehr zur staatlichen Finanzierung vor. Außerdem können Rundfunkgebühren auf wachsende Ablehnung stoßen, wenn die Programmstruktur wenig Resonanz bei den Zuschauern findet.

- ❑ Steuerfinanzierter Rundfunk ist aufgrund der finanziellen Abhängigkeit vom Staatshaushalt der redaktionellen und personellen Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selten förderlich. Lediglich begrenzte staatliche Subventionen für bestimmte Programmgestaltungen (z.B. Minderheiten- und Bildungsprogramme, Parlamentsfernsehen etc.) scheinen die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht substantiell zu gefährden.
- ❑ Eine zu starke Ausrichtung auf den Werbemarkt kann bei öffentlichen Rundfunkanstalten zu gleichen Problemen führen wie bei kommerziellen Sendern (z.B. Trivialisierung des Programms etc.). Außerdem können auf diese Art und Weise privaten Sendern überlebensnotwendige Werbeeinnahmen entzogen werden, weil öffentlich-rechtliche Sender aufgrund ihrer Verbreitungs- und Sendekapazität für die werbetreibende Wirtschaft sehr attraktiv sind. Sie sind auch in ihrer Preisgestaltung flexibler, weil sie über andere Einnahmequellen verfügen.

In keinem postkommunistischen Land Mittel- und Osteuropas konnte ein System der ausschließlichen Gebührenfinanzierung verwirklicht werden. Fast alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten setzen auf einen Finanzierungsmix aus Gebühren, Steuergeldern und Werbeeinnahmen. Dies hängt einerseits mit geringem Gebührenaufkommen zusammen, da viele Endnutzer keine Rundfunkgebühren bezahlen. Andererseits sind die für die Gebührenfestsetzung zuständigen Organe oft an einer suboptimalen Finanzlage öffentlich-rechtlicher Sender interessiert, damit sie weiterhin von staatlichen Zuschüssen abhängig bleiben. Staatliche Beihilfen sind aber kein Garant für eine gesunde Finanzlage. Häufig sind öffentliche Kassen schlicht und einfach leer und staatliche Zuwendungen schon aus diesem Grunde gering. Wenn noch das Gebührenaufkommen bescheiden ausfällt, geraten öffentlich-rechtliche Sender oft in eine schwere finanzielle Krise. So beliefen sich die Schulden der estnischen öffentlichen Rundfunkanstalt „ETV Eesti Television“ im Jahre 2000 auf mehr als zwei Mio. US\$. Um aus der Finanzkrise herauszukommen haben viele öffentlich-rechtliche Sender ihre Werbefinanzierung erhöht. Neben den negativen Effekten für die Entwicklung des kommerziellen Sektors (siehe oben) begeben sich solche Sender außerdem in neue Abhängigkeiten (z.B. von finanzstarken Konzernen oder gar staatlichen Unternehmen). Daraus folgt eine zunehmende Anpassung der Programmstruktur an Wünsche und Vorstellungen der Werbekunden, womit zwangsläufig ein Prozess der Kommerzialisierung einsetzt. Der Verlust des eigentlichen öffentlich-rechtlichen Charakters ist dann nur eine Frage der Zeit.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass osteuropäische Machteliten wenig Interesse an der Entwicklung eines genuinen (hier v.a. unabhängigen) öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigen. Da auch in

Westeuropa öffentlich-rechtliche Sender zunehmend mit Legitimationsproblemen zu kämpfen haben, könnte sich dieser Trend zusätzlich verschärfen. Momentan sind viele Fragen noch offen und der Kampf um Einfluss und Kontrolle ist noch längst nicht abgeschlossen. Wer ihn gewinnen wird und ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine realistische Überlebens- oder gar Entwicklungschance hat, wird sich noch zeigen.

### Fazit

Auch fünfzehn Jahre nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa sind die meisten Massenmedien (insbesondere die elektronischen), trotz spürbarer Autonomiegewinne, immer noch in unterschiedlichem Grad politischen (aber zunehmend auch kommerziellen) Beeinflussungsversuchen ausgesetzt. Manche Autoren bezweifeln sogar grundsätzlich die Existenz unerlässlicher Bedingungen zur Autonomisierung des Massenmediensystems. Nach dieser Auffassung ist die Entwicklung freier und pluralistischer Medienstrukturen, die alle wesentlichen Interessen und Schichten einer Gesellschaft repräsentieren immer noch unrealistisch. Dabei sei nicht nur die Schaffung eines neuen, osteuropäischen Modells der Medienfreiheit gescheitert, sondern auch die Übertragung entsprechender westlicher Modelle. Massenmedien würden nach dieser Ansicht sogar gegen die Demokratisierung wirken (aufgrund zunehmender Trivialisierung, Sensationslust, Überpolitisierung, Missachtung journalistischer Standards etc.).

Es gibt allerdings keinen Grund für ein so düsteres Bild. So lässt sich zwar auch in der Ländergruppe A ein mehr oder weniger starker *Einfluss* des Staates auf den Mediensektor feststellen, direkte *Kontrolle* oder gar *Lenkung* wie in vielen Ländern der Gruppe B sind aber fast gänzlich verschwunden. Zwei Entwicklungen geben allerdings Anlass zur Sorge. Erstens, die Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der immer noch vielfältigen staatlichen Kontroll- und Beeinflussungsversuchen ausgesetzt ist und keine klare Bestands- und Entwicklungsgarantie hat. Zweitens, die Besorgnis erregenden Konzentrationstendenzen auf vielen osteuropäischen Medienmärkten (nicht zuletzt aufgrund zahlreicher Medienbeteiligungen ausländischer Konzerne). Hier sind vor allem wirksame Kartell- bzw. Antimonopolgesetze erforderlich, die leider immer noch auf sich warten lassen. Das ist z.Z. die einzige Form der Beschneidung der Medienfreiheit, die wirklich dringend geboten ist. Denn schon jetzt haben wir (vor allem auf lokaler Ebene) monopolistische Strukturen, die den mühsam aufgebauten und ohnehin schwach ausgeprägten Meinungspluralismus zu verhindern drohen. In beiden Fällen ist ein entschiedenes Vorgehen politischer Entscheidungsträger gefordert, die allerdings, wie bereits erörtert, wenig

Interesse an einer substanziellen Modifizierung der informellen paternalistischen Beziehungen zum Mediensystem haben. Schon aus rein rationalen Gründen und nicht nur auf Grund irgendwelcher alten kommunistischen Gewohnheiten versuchen sie die informelle Kontrolle über Massemedien in ihrer Einflussphäre (hierzu zählt vor allem der öffentlich-rechtliche Rundfunk) aufrechtzuerhalten oder gar zu maximieren.

Zusammenfassend kann man sagen, dass es trotz anhaltender Beeinflussungsversuche politischer Eliten auf Massenmedien in der Ländergruppe A keine stichhaltigen Beweise für eine Renaissance der staatlichen Medienlenkung gibt. Der Weg aus der ersten post-kommunistischen Dekade ist einerseits gepflastert mit gescheiterten Versuchen des politisch-administrativen Systems, die staatliche Kontrolle über das Mediensystem zu restaurieren, andererseits sind Kämpfe um Autonomie des Mediensektors vom Staat noch lange nicht vorbei. Diese Kämpfe um Autonomie und Selbsterhalt sind das wesentliche Merkmal der Beziehungen zwischen dem massenmedialen und politischen System im Postkommunismus. Auch in solchen Fällen, in denen staatliche Einmischungsversuche erfolgreich waren (wie in Ungarn bei der Unterwerfung des ungarischen öffentlichen Rundfunks unter staatliche Kontrolle) ist ein weitreichender Bedeutungsverlust solcher Medienanstalten zu verzeichnen. Aufgrund der Liberalisierung des Rundfunkmarktes sind neue elektronische Medien entstanden, die in der Zuschauergunst viel höher stehen als das politisch kontrollierte öffentliche Fernsehen. Die Beziehungen zwischen Medien und politischen Strukturen haben sich langsam aber sicher zugunsten des Mediensystems entwickelt, haben aber schon lange nicht zu einem wirklich autonomen Mediensektor geführt.

Es sei zum Schluss noch eine wichtige Bemerkung erlaubt: obwohl die obige Analyse gezeigt hat, dass osteuropäische Mediensysteme des Typus A im Vergleich zur kommunistischen Zeit oder zum staatlichen Paternalismus in der Ländergruppe B durchaus viel freier und unabhängiger geworden sind, kann es keine dauerhafte Autonomie und keinen wirksamen Schutz vor staatlichen oder kommerziellen Einschränkungen der Medienfreiheit geben, wenn keine Durchsetzungs- und Schutzinstanzen dieser Freiheit vorhanden sind. Hierzu gehören in erster Linie unabhängige Gerichte und Medienregulierungsbehörden, sowie ganz generell eine demokratische politische Kultur. Insofern ist demokratischer Medienwandel, hier verstanden v.a. als Medienautonomisierung und -pluralisierung, untrennbar mit dem allgemeinen Demokratisierungsprozess verbunden. Und wie wir bereits aus der westlichen Erfahrung wissen ist Medienfreiheit etwas, was nicht in einer endgültigen und perfekten Weise verwirklicht werden kann. Es handelt sich um ein für unsere demokratische Gesellschaftsordnung enorm wichtiges Gut, das jeden Tag aufs Neue verteidigt werden muss. Auch bei uns, auch heute.

**Sanin Hasibovic**, geb. 1978 in Sarajevo, lebt seit 1996 in Berlin. Studium der Publizistik, BWL, Osteuropastudien mit einer Abschlussarbeit über internationale Medienpolitik auf dem Balkan. Wissenschaftliche Themengebiete: externe Demokratie und Medienförderung, internationale Beziehungen, Transformationsprozesse (ins. Medienwandel) in Osteuropa. Tätigkeit unter der Ägide zahlreicher NGOs. Langjähriger Übersetzer literarischer, wissenschaftlicher und technischer Texte, sowie mehrerer Filme.

**Literaturverzeichnis**

- J. Curran** (1996). Media and democracy: The third route, in: M. Brunn. Media and democracy, Oslo, University of Oslo: 53-76
- Peter Gross** (2002). Entangled evolutions: media and democratization in Eastern Europe. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Peace Institute** (2004) Media ownership and its impact on media independence and pluralism, Ljubljana
- Karol Jakubowicz and David L. Paletz** (2003). Business as usual: continuity and change in Central and Eastern Europe. Cresskill, N.J., Hampton Press.
- Denis McQuail** (1992). Media Performance: Mass Communication in the Public Interest, Sage Pubns.
- Denis McQuail** (2000). McQuail's mass communication theory. London, Sage Publications.
- Andrew Milton** (2000). The rational politician: exploiting the media in new democracies. Aldershot, Ashgate.
- Alina Mungiu-Pippidi** (2003). From State to Public Service: The Failed Reform of State Television in Central Eastern Europe, in: M. Sükösd and P. Bajomi-Lázár. Reinventing Media: Media Policy Reform in East Central Europe, Budapest
- Patrick H. O'Neil** (1998). Communicating democracy: the media and political transitions. Boulder; London, Lynne Rienner.
- Monroe E. Price and Marc Raboy** (2002). Public Service Broadcasting in Transition. Belgrade.
- Dusan Reljic** (2004). Who Builds Civil Society? Civil Society, Mass Media and Democracy in Post-Communist Countries, DCAF Working Papers. Geneva. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF),
- Beata Rozumilowicz** (2002). Democratic Change: A theoretical approach, in: M. E. Price, B. Rozumilowicz and S. G. Verhulst. Media reform: Democratizing the media, democratizing the state, London and New York, Routledge
- Slavko Spichal** (1994). Media Beyond Socialism: Theory and Practice in East-Central Europe. Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press.
- Miklos Sukosd and Peter Bajomi-Lazar** (2003). Reinventing Media: Media Policy Reform in East Central Europe. Budapest, Central European University Press.
- Barbara Thomas and Michaela Tzankoff** (2001). Medien und Transformation in Osteuropa. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Sanford J. Ungar** (1990). The role of free press in strengthening democracy, in: J. Lichtenberg. Democracy and Mass Media, Cambridge, Cambridge University Press