

Beiträge zur Politikwissenschaft

Sylvia Dietl

Transformation und
Neustrukturierung des
DDR-Rundfunks
im Prozess der
Wiedervereinigung
Deutschlands

Akteure, Interessen, Prozesse

Sylvia Dietl

**Transformation und Neustrukturierung des DDR-
Rundfunks im Prozess der Wiedervereinigung
Deutschlands**

Akteure, Interessen, Prozesse

Beiträge zur Politikwissenschaft
Band 20

Ebook (PDF)-Ausgabe:
ISBN 978-3-8316-7684-2 Version: 1 vom 13.05.2022
Copyright© utzverlag 2022

Alternative Ausgabe: Hardcover
ISBN 978-3-8316-4939-6
Copyright© utzverlag 2021

Transformation und Neustrukturierung des DDR-Rundfunks im Prozess der Wiedervereinigung Deutschlands

Akteure, Interessen, Prozesse

Sylvia Dietl



Beiträge zur Politikwissenschaft

Band 20

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Bundesstiftung zur Aufarbeitung
der SED-Diktatur.

**BUNDESSTIFTUNG
AUFARBEITUNG** 



Zugl.: Diss., Düsseldorf, Univ., 2019

D 61

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Sämtliche, auch auszugsweise Verwertungen bleiben vorbehalten.

Copyright © utzverlag GmbH • 2022

ISBN 978-3-8316-4939-6 (gebundenes Buch)

ISBN 978-3-8316-7684-2 (E-Book)

Printed in EU
utzverlag GmbH, München
089-277791-00 • www.utzverlag.de

Für meine Eltern

Abstract

Dem Wandel von Mediensystemen wird in der Transformationsforschung wenig Beachtung geschenkt, was angesichts der immensen Bedeutung des Übergangs von einer Autokratie zur Demokratie ein großes Defizit darstellt. Forschungsziel dieser Arbeit ist es, zu analysieren, wie sich der Transformationsprozess des Staatsrundfunks der DDR und seine Integration in das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Bundesrepublik vor und nach der staatlichen Wiedervereinigung im Jahr 1990 vollzogen haben. Vor dem Hintergrund des Systemwechsels bedeutete dies einerseits die Überleitung bzw. Auflösung von Hörfunk und Fernsehen der DDR und andererseits die Konstituierung einer gesamtdeutschen Rundfunkordnung. Dies erforderte ordnungspolitische Entscheidungen mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz.

Daraus ergibt sich die Forschungsfrage: Welche Akteure haben mit ihren unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen das strukturelle Ergebnis der Rundfunkneuordnung in Ostdeutschland bestimmt? Um dies zu beantworten, wird der rundfunkpolitische Handlungs- und Entscheidungsprozess rekonstruiert und analysiert. Dadurch lässt sich das Zustandekommen der ordnungspolitischen Entscheidungen und strukturellen Ergebnisse kausal erklären. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von Oktober 1989 bis 31. Dezember 1991. Er umfasst den Gesamtprozess und wurde in drei zeitliche Transformationsphasen eingeteilt.

Die empirische Untersuchung ist eine deskriptive Politikfeldanalyse konzipiert als Einzelfallstudie. Als theoretisches Paradigma und Analyseraster wird der akteurzentrierte Institutionalismus zugrunde gelegt. Dieser Ansatz wird verknüpft mit dem Phasenmodell eines Systemwechsels aus der Transformationsforschung. Die Datenbasis bilden neben Literatur primäre und sekundäre Quellen, wie z.B. Dokumente, Expertengespräche und Presseartikel. Die Datenauswertung erfolgt qualitativ durch Literatur-, Quellen- und Dokumentenanalyse.

Der medienpolitische Entscheidungsprozess brachte folgende gesamtdeutsche Rundfunkstruktur hervor (1. Januar 1992): Der DDR-Rundfunk („Einrichtung“) war aufgelöst und überführt. Zu den neun bestehenden ARD-Anstalten traten mit dem Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) und dem Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg (ORB) zwei neue öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten hinzu; Mecklenburg-Vorpommern trat dem NDR-Staatsvertrag bei; der SFB erweiterte sein Sendegebiet auf Gesamt-Berlin. Deutschlandfunk, RIAS Berlin und der Ostsender DS-Kultur fusionierten zum „Deutschland-Radio“ unter dem Dach von ARD/ZDF. Die Untersuchung zeigt, dass die Strukturentscheidungen im Osten von teils langanhaltenden Konflikten der konkurrierenden politischen Akteure begleitet wurden. Diese waren geprägt von Eigeninteressen, Machtkalkül und Verteilungskonflikten. Auffällig sind massive Steuerungsversuche und Einflussnahmen der westdeutschen politischen Akteure. Diese wurden begünstigt durch eine ausgeprägte Machtasymmetrie infolge des Eliten- und Institutionentransfers. Daher blieben innovative Gestaltungsimpulse der ostdeutschen Akteure unberücksichtigt. Hinzu kam die Besetzung der Führungspositionen in den neuen Rundfunkanstalten mit westdeutschen Akteuren. Deutlich wird, wie die öffentlich-rechtlichen Anstalten den rundfunkpolitischen Entscheidungsprozess aktiv im Sinne ihrer Eigeninteressen zu beeinflussen suchten. Integrative Aspekte spielten kaum eine Rolle. Im Ergebnis fand eine unveränderte Übertragung des bundesdeutschen Rundfunksystems auf die neuen Länder statt.

Danksagung

Diese Arbeit lag der Philosophischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Sommersemester 2019 als Dissertation vor. Besonders danken darf ich meinem Erstgutachter Professor Dr. Gerhard Vowe für die wohlwollende Unterstützung und die Bereitschaft, nach dem vorherigen Verlust zweier Doktorväter, mein Forschungsprojekt zu betreuen und weiterzuentwickeln. Mit wissenschaftlichem Scharfsinn und Weitblick war ihm stets daran gelegen, die Arbeit in die rechte Bahn zu lenken. Professor Dr. Wolfgang Seufert, Friedrich-Schiller-Universität Jena, dem Zweitgutachter des Promotionsverfahrens, sei für seine beträchtlichen Bemühungen und Anregungen ebenfalls auf das Herzlichste gedankt.

Wesentliche Impulse für das Gesamtgefüge der Studie erhielt ich von meinem akademischen Lehrer Professor Dr. Rudolf Wildemann, dem ich posthum danken möchte. Als kritisch engagierter und moderner Politikwissenschaftler war er immer seiner Zeit voraus.

Für ihre sehr präzisen Auskünfte und die zeitweise Überlassung von Dokumenten bin ich Helmut Haunreiter, Roland Tichy und Bernd Rieger (Beraterstab des Rundfunkbeauftragten), Hinrich Peters und Manfred Becker (Mitglieder des Rundfunkbeirats der Einrichtung) sowie Jürgen Büsow (SPD, NRW) und Hans Günther Merk (Bundesinnenministerium) sehr zu Dank verpflichtet. Dieser Dank geht auch an die vielen ungenannten Akteure, die mir in Gesprächen ihre Zeit, Kenntnisse und Erfahrungen zur Verfügung gestellt haben.

Hervorheben möchte ich die Archive, die mir großzügig die Benutzung gestattet haben, vor allem das Bundesarchiv in Sankt Augustin, das Deutsche Rundfunkarchiv (DRA) in Berlin und das Archiv der Staatskanzlei des Landes Brandenburg. Sehr dankbar bin ich für die Hilfestellung der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, die mir einen Druckkostenzuschuss für die Veröffentlichung der Dissertation gewährte.

Für ihren tatkräftigen Einsatz danke ich Dietmar Schmitz, der in unzähligen Stunden Interviews transkribiert hat, Laurent Tardy für die Unterstützung während meiner USA-Aufenthalte sowie Dr. Martin Wiesenmeyer für seine technische Hilfestellung bei Graphiken und Layout. Außerdem bedanke ich mich bei Professor Dr. Karl-Georg Loritz, der mir in zahlreichen Diskussionen und durch kritische Lektüre einzelner Manuskriptteile viele Anregungen gegeben hat.

Eine solche Arbeit ist nur machbar, wenn man sich bei Freunden und im Familienkreis gut aufgehoben weiß. Durch unausweichliche Krisen haben mich Birgit Zahn und Bernd Schmitz navigiert. Auch die Fürsorge meiner Eltern und Geschwister, Dr. Sabine Loritz und Uwe Dietl, hat mir Halt gegeben und trägt mich bis heute. Mein besonderer Dank gilt meiner Tochter Chiara Fischer, die mich oft entbehren musste und dafür viel Verständnis aufgebracht hat. Ihnen allen danke ich sehr für die Geduld, mit der sie mich und meine Arbeit über all die Jahre voller Zuversicht begleitet haben.

All den Menschen, die mich unterstützt haben, bin ich herzlich verbunden.

Kreuzau, München im Januar 2022

Sylvia Dietl

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung	19
1	Problemstellung.....	19
2	Forschungsfrage.....	21
3	Begründung der Fragestellung.....	22
4	Relevanz der Fragestellung.....	24
4.1	Historische Relevanz.....	24
4.2	Theoretische Relevanz.....	25
4.3	Kommunikationswissenschaftliche Relevanz	26
4.4	Kommunikationspraktische Relevanz.....	27
5	Gang der Darstellung.....	28
II	Theoretischer Bezugsrahmen	31
1	Forschungsstand	31
1.1	Transformation und Neustrukturierung des DDR-Rundfunks.....	31
1.2	Die Mediensysteme der Bundesrepublik und der DDR (vor allem Rundfunk)	36
1.3	Transformationsprozess Ostdeutschland	37
2	Politikfeld Medienpolitik	41
3	Akteurtheoretische Erklärungsansätze	44
4	Akteurzentrierter Institutionalismus als theoretisches Paradigma	45
5	Transformationstheoretische Ansätze	50
5.1	Akteurtheorien	51
5.2	Synthese von System- und Akteurtheorien.....	52
5.3	Transformationsphasen.....	53
5.4	Transformationsprozesse von Mediensystemen	57
6	Theoretischer Ansatz der empirischen Analyse	59
6.1	Akteurzentrierter Institutionalismus: Analyseraster	59
6.2	Erfassung des Transformationsprozesses.....	63
III	Methode	65
1	Der Untersuchungsansatz	65
2	Datenerhebung.....	66
2.1	Primärquellen	67
2.2	Sekundärquellen	70
3	Datenanalyse	70
IV	Rahmenbedingungen	73
1	Politische Grundlagen des Transformationsprozesses.....	73
1.1	Umbruch in der DDR	73
1.1.1	Regimeende und Einleitung der Demokratisierung.....	73
1.1.2	Überlagerung durch die nationale Frage	77
1.2	Systemtransfer von West- nach Ostdeutschland.....	80
2	Rundfunkrechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik	83

2.1	Verfassungsrechtliche Ordnungskriterien.....	84
2.2	Der Einfluss europarechtlicher Bestimmungen	89
3	Rundfunkregulierung: Akteure, Entscheidungsebenen und Instrumente	92
3.1	Das Interesse der politischen Akteure am Rundfunk.....	92
3.1.1	Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung.....	92
3.1.2	Ökonomische Interessen	93
3.2	Entscheidungsebenen und Akteure.....	94
3.3	Steuerungsinstrumente des politisch-administrativen Systems	97
3.3.1	Ordnungspolitik.....	97
3.3.2	Organisations- und Personalpolitik.....	98
3.3.3	Gebühren- und Finanzpolitik.....	102
3.3.4	Technologie-, Infrastruktur- und Standortpolitik	104
4	Das Rundfunksystem der Deutschen Demokratischen Republik (DDR)	106
4.1	Strukturelle und funktionale Grundlagen	107
4.2	Steuerung und Kontrolle.....	110
4.3	Institutionelle Ausgangssituation.....	115
4.3.1	Organisation von Hörfunk und Fernsehen	115
4.3.2	Sender- und Programmstruktur.....	116
4.3.3	Empfangbarkeit und Nutzung.....	122

V Der Transformationsprozess des Rundfunks in der revolutionären DDR bis zur Volkskammerwahl am 18. März 1990 (Phase 1)..... 125

1	Die Rolle des Rundfunks zwischen Machterhalt und Machtverlust.....	125
1.1	Medienpolitische Interessen der Oppositionsbewegung	126
1.2	Vom Machtinstrument zum Destabilisierungsfaktor.....	129
1.2.1	Tabus, Zensur und Schönfärberei.....	129
1.2.2	Kurskorrekturen.....	132
1.3	Der Rundfunk als Instrument der „Dialogstrategie“.....	135
1.3.1	Handlungsziel Machterhalt.....	135
1.3.2	Verordnete journalistische „Freiheit“	137
1.4	Die Bürgerbewegung als Generator für Medienfreiheit.....	140
1.5	Emanzipation des Rundfunks zum autonomen Handlungsakteur	142
2	Rundfunkpolitische Demokratisierung während der Regierung Modrow	144
2.1	Restaurationsversuche in Hörfunk und Fernsehen.....	144
2.1.1	Rücktritte und Absetzungen	144
2.1.2	Neubesetzung mit Reformkadern	146
2.1.3	Umgestaltung ohne demokratische Erneuerung	148
2.2	Ein freiheitssicherndes Mediengesetz als Ziel der Reformakteure	149
2.2.1	Die Forderung nach einem Mediengesetz.....	149
2.2.2	Der medienpolitische Zehn-Punkte-Plan	152
2.2.3	Institutionalisierung der Mediengesetzgebungskommission	154
2.2.4	Der Medienbeschluss	156
2.3	Umstrukturierung zu öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten	163
2.3.1	Zielrichtung der neuen Hörfunkleitung.....	164
2.3.2	Zielrichtung der neuen Fernsehleitung.....	167
2.3.3	Die Konstituierung gesellschaftlicher Aufsichtsgremien.....	171

	2.3.4 Rechtliche Umgestaltung.....	174
	2.3.5 Der Medienkontrollrat als zentraler Akteur.....	178
3	Interessen der rundfunkpolitischen Akteure in der Bundesrepublik.....	183
	3.1 Deutsch-deutsche Mediengespräche.....	184
	3.1.1 Interessen der Bundesregierung.....	184
	3.1.2 Die Interessen der Bundesländer.....	187
	3.2 Rundfunkmodelle westdeutscher Akteure.....	190
	3.2.1 Verband privater Rundfunkanbieter.....	191
	3.2.2 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.....	192
	3.2.3 Bundesrundfunkanstalten und RIAS.....	193
	3.2.4 Politische Akteure im Ballungsraum Berlin.....	195
4	Resümee.....	198

VI Rundfunkpolitische Prozesse in der Übergangsregierung de Maizière vom 18. März bis 2. Oktober 1990 (Phase 2)..... 201

1	Medienpolitische Rahmenbedingungen.....	201
	1.1 Rundfunkpolitische Übereinkünfte der Koalition.....	201
	1.2 Konstituierung neuer medienpolitischer Institutionen.....	203
2	Der endogene Transformationsprozess des Fernsehens der DDR.....	207
	2.1 Zielsetzungen der Generalintendanz.....	207
	2.1.1 Wirtschaftliche Stabilisierung.....	208
	2.1.2 Das Statut des Fernsehens.....	209
	2.1.3 Programmreform.....	212
	2.1.4 Reaktionen medienpolitischer Akteure.....	214
	2.1.5 Abberufung des Generalintendanten.....	219
	2.2 Neuorientierung des DFF.....	222
	2.2.1 Entlassung leitender Akteure.....	223
	2.2.2 Das endgültige Statut des Fernsehens.....	224
	2.2.3 Strukturelle und personelle Veränderungen.....	229
	2.2.4 Versperrter Beitritt zur ARD.....	231
3	Der endogene Transformationsprozess des DDR-Hörfunks.....	233
	3.1 Zielsetzungen der Generalintendanz.....	234
	3.2 Maßnahmen zur Föderalisierung.....	235
	3.3 Kooperationsabkommen mit der ARD.....	238
	3.4 Die Handlungsorientierungen der Landesdirektionen.....	241
	3.4.1 Sachsenradio.....	242
	3.4.2 Thüringischer Rundfunk.....	246
	3.4.3 Antenne Brandenburg.....	247
	3.4.4 Radio Mecklenburg-Vorpommern.....	248
	3.4.5 Radio Sachsen-Anhalt.....	249
	3.5 Zukunftsmodelle für die nationalen Hörfunksender.....	250
	3.5.1 DS-Kultur.....	250
	3.5.2 Jugendradio DT 64.....	251
	3.5.3 Berliner Rundfunk.....	256
	3.5.4 Radio DDR 1 – Radio aktuell.....	257
	3.5.5 Radio Berlin International (RBI).....	259

	3.5.6 Konzepte der neuen Leitungsakteure im Funkhaus Berlin	259
3.6	Die Finanzlage des Hörfunks als Einflussfaktor	263
	3.6.1 Finanzielle Bedingungen	263
	3.6.2 Auswirkungen der finanziellen Notlage	264
	3.6.3 Politisches Interesse an knappen Kassen?.....	268
4	Das Rundfunküberleitungsgesetz	269
	4.1 Das Interesse der Regierung de Maizière	270
	4.2 Der Gesetzentwurf des Ministeriums für Medienpolitik	272
	4.2.1 Genese unter dem Einfluss der Bundesregierung	272
	4.2.2 Kritik am Gesetzentwurf.....	274
	4.3 Der Gegenentwurf der SPD-Fraktion	279
	4.4 Der Kompromissentwurf des Volkskammerausschusses	280
5	Rundfunkpolitische Zielvorstellungen bundesdeutscher Akteure	283
	5.1 Zielvorstellungen der politischen Parteien	283
	5.1.1 CDU/CSU.....	284
	5.1.2 SPD.....	287
	5.1.3 FDP.....	289
	5.1.4 Zielvorstellungen im Vergleich.....	290
	5.2 Zielvorstellungen Bund/Länder	291
	5.2.1 Bundesregierung.....	291
	5.2.2 Bundesländer	291
	5.3 Zielvorstellungen der politischen Akteure im Ballungsraum Berlin	292
	5.3.1 Berliner Senat	293
	5.3.2 SPD und CDU Berlin (West).....	294
	5.3.3 Sachverständigengruppe „Medienordnung“	295
	5.4 Interessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	297
	5.4.1 ARD	297
	5.4.2 Westdeutscher Rundfunk (WDR).....	302
	5.4.3 Norddeutscher Rundfunk (NDR)	304
	5.4.4 Sender Freies Berlin (SFB)	305
	5.4.5 Saarländischer Rundfunk (SR) und Radio Bremen (RB)	308
	5.4.6 Bayerischer Rundfunk (BR)	308
	5.4.7 ZDF	309
6	Resümee	311

VII Überleitung und Ent-Institutionalisierung des Rundfunks der DDR vom 3. Oktober 1990 bis zum 31. Dezember 1991

	(Phase 3: Einrichtung).....	315
1	Rechtliche Grundlage: Art. 36 Einigungsvertrag (EV)	315
	1.1 Die Verhandlungen zum Einigungsvertrag	315
	1.2 Die Genese des „Rundfunk-Artikels“ 36 EV	318
	1.2.1 Erster Entwurf.....	320
	1.2.2 Zweiter Entwurf.....	322
	1.2.3 Dritter Entwurf.....	325
	1.2.4 Endgültige Fassung.....	326
	1.3 Die Organe der Einrichtung.....	333

1.4	Die Befristung der Einrichtung.....	334
1.5	Weitere Regelungen und Nicht-Regelungen.....	337
1.5.1	Anmerkungen zu den weiteren Regelungen.....	337
1.5.2	Anmerkungen zu den Nicht-Regelungen	339
1.6	Die Bedeutung von Artikel 36 EV	340
1.7	Handlungsanalytische Bewertung.....	341
2	Die Wählentscheidung für das Amt des Rundfunkbeauftragten	345
2.1	Die Kandidatensuche	345
2.2	Die umstrittene „Wahl“ des Rundfunkbeauftragten	349
3	Der Rundfunkbeauftragte als hierarchische Steuerungsinstanz.....	353
3.1	Aufgaben und Zielsetzungen.....	353
3.2	Mitwirkungsebene	355
3.2.1	Der Beraterstab	355
3.2.2	Die geschäftsführenden Intendanten	358
3.2.3	Der Rundfunkbeirat	358
3.3	Interaktionsformen des Rundfunkbeauftragten.....	360
3.3.1	Interne „Dienstweisungen“	360
3.3.2	Öffentlichkeitsarbeit	361
3.3.3	Interaktionen mit der Bundesregierung	362
3.3.4	Interaktionen mit den neuen Bundesländern	364
4	Die Reduktionspolitik des Rundfunkbeauftragten – Programme und Personal zwischen Grundversorgung, Überführung und Abwicklung	366
4.1	DFE-Fernsehen	367
4.1.1	Programmübernahme von ARD und ZDF.....	367
4.1.2	Reaktionen	369
4.1.3	Die neue „DFE-Länderkette“	372
4.1.4	Medienpolitische Bedeutung	374
4.2	Hörfunk-Konzepte	376
4.2.1	Privatisierungskonzepte für Radio Aktuell und DT 64.....	377
4.2.2	DS-Kultur als Teil eines nationalen Hörfunks.....	379
4.2.3	Überführungskonzept Berliner Rundfunk	380
4.2.4	Die Sonderlage Berlins	381
4.3	Organisatorische Konzepte	382
4.3.1	Bimediale Keimzellen für die Landesrundfunkanstalten.....	382
4.3.2	Gewährleistung der Programmproduktion	383
4.3.3	Ressourcen-Transfer	384
4.4	Personalabbau als Grundsatzentscheidung der Länder	385
4.4.1	Personalabbau-Konzept	386
4.4.2	Sozialplan und Qualifizierungsmaßnahmen	390
4.4.3	Mitarbeiterüberprüfung	393
5	Der Umgang der neuen Länder mit den alten Strukturen	397
5.1	Rundfunkpolitische Versäumnisse aus Sicht der Einrichtung	397
5.2	Die Interessen der ostdeutschen Bundesländer	402
6	Programm- und Ressourcentransfers aus der Einrichtung.....	405
6.1	Programmtransfer Hörfunk	405
6.1.1	DS Kultur	405

6.1.2 DT 64	415
6.1.3 Berliner Rundfunk	421
6.1.4 Radio Aktuell	425
6.2 Programmtransfer Fernsehen.....	426
6.2.1 Elf 99.....	426
6.2.2 Transfer von Programmteilen	427
6.3 Transfer von Klangkörpern des Funkhauses Berlin	429
6.3.1 Überführungsoptionen.....	430
6.3.2 Überführung.....	431
6.4 Personaltransfer.....	433
6.5 Vermögenstransfer.....	435
6.5.1 Haushaltsplan der Einrichtung 1991	436
6.5.2 Regelungsbedürftige Aspekte	437
6.5.3 Beschlussempfehlung an die Länder.....	439
6.5.4 Der Beschluss der Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 25. September 1991.....	441
6.5.5 Konstituierung der Arbeitsgruppen.....	442
6.5.6 Entscheidungen der neuen Bundesländer vom 20. November 1991	446
6.6 Fazit des Rundfunkbeauftragten.....	446
7 Die Ent-Institutionalisierung der Einrichtung	449
7.1 Auflösung der Einrichtung nach Art. 36 EV	449
7.2 Aufgaben der Gesellschaften NLG und NFL.....	450

VIII Institutionalisation der Rundfunkordnung in Ostdeutschland:

Akteure, Konflikte und Entscheidungen (Phase 3: Neuordnung) ...	453
1 Rahmenbedingungen	453
1.1 Rundfunkordnungspolitik als Aufgabe der neuen Bundesländer.....	453
1.2 Strukturelle Überlegungen	457
1.3 Erwartungen der ARD an die künftige Rundfunkordnung.....	458
2 Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)	459
2.1 Die Entscheidung für eine Drei-Länderanstalt.....	459
2.2 Kritik am MDR-Staatsvertrag.....	462
2.3 Der „Rundfunkbeirat“	463
2.3.1 Aufgaben und Zusammensetzung.....	463
2.3.2 Personelle Entscheidungen	466
2.3.3 Der Rundfunkrat des MDR.....	469
2.4 Medienpolitisches Ergebnis.....	471
3 Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg (ODR/ORB)	473
3.1 Rundfunkpolitische Konzeptionen	474
3.1.1 Rundfunkmodell der Landesregierung Brandenburg	474
3.1.2 Rundfunkmodell der Regierungsfractionen	475
3.2 Das Scheitern der Mehrländeranstalt Nordostdeutscher Rundfunk (NOR)	479
3.3 Das Vorschaltgesetz zum Rundfunk in Brandenburg.....	485
3.4 Berufung und Tätigkeit des Gründungsintendanten.....	486
3.5 Das Gesetz über den Rundfunk Brandenburg (RBr-Gesetz)	489
3.5.1 Anhörung zum Gesetzesentwurf.....	490

	3.5.2 Kernpunkte des Rundfunkgesetzes.....	492
	3.5.3 Die Organe des „Rundfunks Brandenburg“	493
	3.6 Personelle Entscheidungen.....	494
	3.6.1 Besetzung der Aufsichtsorgane.....	494
	3.6.2 Die Wahl des Intendanten.....	495
	3.6.3 Die Besetzung der Leitungspositionen.....	496
	3.7 Kooperationsinteressen mit dem SFB	497
	3.8 Der ORB zum Sendebeginn	499
	3.9 Medienpolitisches Ergebnis.....	500
4	Der rundfunkpolitische Entscheidungsprozess in Mecklenburg-Vorpommern	503
	4.1 Strukturelle Optionen.....	504
	4.1.1 Beitritt zum NDR	504
	4.1.2 Der Nordosten zwischen NDR und NOR	506
	4.2 Neues Ziel des Ministerpräsidenten: NOR	509
	4.3 Der Forderungskatalog des Ministerpräsidenten.....	512
	4.4 Der erste Anlauf für NOR	513
	4.5 Der zweite Anlauf für NOR	519
	4.6 Eine eigenständige Rundfunkanstalt?	524
	4.7 Beitritt zum NDR-Staatsvertrag	526
	4.8 Das Vorschaltgesetz.....	530
	4.9 Medienpolitisches Ergebnis.....	533
5	Der SFB auf Partnersuche.....	536
	5.1 Rundfunkmodelle	537
	5.2 Handlungsbedingungen des SFB	538
	5.3 Zielsetzungen des SFB	539
	5.4 Der rundfunkpolitische Kurs Berlins	540
	5.5 Der Staatsvertrag über die Zusammenarbeit	543
6	Resümee.....	544

IX Die strukturelle Neuordnung der Bundesrundfunkanstalten und RIAS (Phase 3: Nationaler Hörfunk)

1	Zielvorstellungen der öffentlich-rechtlichen Akteure.....	553
	1.1 Modelloptionen des ZDF	553
	1.2 Modelloptionen der ARD	555
2	Zielvorstellungen der betroffenen Rundfunkanstalten	556
	2.1 Deutschlandfunk (DLF)	556
	2.2 RIAS Berlin	559
	2.2.1 RIAS-Hörfunk	559
	2.2.2 RIAS-TV	561
	2.3 Deutsche Welle (DW)	563
3	Zielvorstellungen der politischen Akteure	564
	3.1 Ministerpräsidenten: Das Engholm/Streibl-Papier	564
	3.2 Politische Parteien: Synoptische Übersicht.....	566

3.3	Bund/Länder-Arbeitsgruppe.....	567
3.3.1	Ausgangspositionen.....	567
3.3.2	Konkretisierung der Zielvorstellungen.....	569
3.3.3	Ergebnisse.....	571
4	Der medienpolitische Entscheidungsprozess.....	575
4.1	Beschlüsse der Ministerpräsidenten vom 28. Februar und 4. Juli 1991.....	575
4.2	Verhandlungspositionen der Bund/Länder-Akteure.....	578
4.2.1	Position der Bundesregierung.....	579
4.2.2	Bund/Länder-Positionen: Synoptische Übersicht.....	582
4.3	Organisationsmodelle.....	583
4.3.1	Federführungsmodell.....	584
4.3.2	Körperschaftsmodell.....	584
4.3.3	Anstaltsmodell.....	585
4.4	Entscheidungsphase 1.....	586
4.4.1	Beschluss der Regierungskoalition vom 15. Oktober 1991.....	586
4.4.2	Beschluss der Ministerpräsidenten vom 23./25. Oktober 1991.....	587
4.4.3	Grundsatzbeschluss Bund/Länder am 4. Dezember 1991.....	588
4.5	Entscheidungsphase 2.....	591
4.5.1	Beschluss der Ministerpräsidenten vom 12. März 1992.....	591
4.5.2	Entscheidung Bund/Länder vom 25. Juni 1992.....	593
4.5.3	Zähe Verhandlungen bis zum Staatsvertrag am 17. Juni 1993.....	594
4.6	Entscheidung: RIAS-TV zur Deutschen Welle (DW).....	595
5	Resümee.....	597
X	Fazit.....	601
1	Ergebnisse.....	601
2	Weiterführende wissenschaftliche Erkenntnisse.....	610
3	Schlussbemerkung.....	612
XI	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	615

I Einleitung

1 Problemstellung

Die Transformation des autokratischen Staates DDR und seine Integration in das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland war ein in der Weltgeschichte einzigartiger Prozess eines Systemwechsels. Im Herbst 1989 brach das totalitäre SED-Regime zusammen. Nachdem am 9. November 1989 die Berliner Mauer geöffnet wurde, ging es rasch um die Frage, ob die DDR als Staat überhaupt weiter bestehen sollte. Mit ihren kraftvollen Rufen „Wir sind ein Volk“ und „Deutschland einig Vaterland“ gaben die demonstrierenden Bürger inmitten der DDR die Systemalternative vor. Der Kollaps der staatlichen Institutionen und die wachsende innere Destabilisierung der DDR zu Beginn des Jahres 1990 erhöhten zusätzlich den Druck aus der Bevölkerung. Die Forderung nach einer staatlichen Vereinigung, unter Preisgabe der völkerrechtlichen Identität der DDR, wurde zum alles bestimmenden Faktor der politischen Wirklichkeit. Im Ergebnis der ersten freien, demokratischen Volkskammerwahl am 18. März 1990 kam dieser Volkswille deutlich zum Ausdruck.

Unter Federführung der Bonner Regierung mit Helmut Kohl als Bundeskanzler kamen dynamische außen- und deutschlandpolitische Verhandlungen mit dem dezidierten Ziel der Wiederherstellung der nationalen Einheit in Gang. Diese Grundsatzentscheidung löste einen Vereinigungsprozess aus, der mit enormer Geschwindigkeit im Verlauf des Jahres 1990 Vereinbarungen und Verträge zustande gebracht hat, die den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik auf der administrativen Grundlage des Grundgesetzes nach Artikel 23 GG ermöglichten. Mit Unterzeichnung des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands am 31. August 1990 (Einigungsvertrag) und seinem Inkrafttreten am 3. Oktober 1990 war die Form für eine staatliche Wiedervereinigung gefunden.¹ Die Herstellung der Einheit und der damit verbundene Übergang der Souveränität an die Bundesrepublik beendete formal die Teilung Deutschlands. Damit war die Deutsche Demokratische Republik (DDR) als eigenständiger Staat erloschen. Der Einigungsvertrag mit seinen 45 Artikeln und zahlreichen Anlagen regelte die Voraussetzungen für den Beitritt zum Bundesgebiet (und damit zum Geltungsbereich des Grundgesetzes), also den Vollzug der deutschen Einheit, und war nicht nur rechtlich verbindlich, sondern zugleich auch politisches Programm.

Eine Anleitung, wie die Verschmelzung zweier entgegengesetzter politischer Systeme und ihrer konträren Gesellschaftsordnungen in der Praxis verwirklicht werden konnte, gab der Einigungsvertrag allerdings nicht mit auf den Weg. Es gab auch kein historisches Beispiel, auf welche Weise eine Systemangleichung konzeptionell durchgeführt werden konnte. Die politischen Akteure in Ost und West befanden sich in einer außergewöhnlichen Handlungssituation. Der unerwartete Zusammenbruch der DDR und die Dynamik der Wiedervereinigung trafen die politischen Akteure auf beiden Seiten völlig unvorbereitet. Gleichsam aus dem Stand mussten Vereinigung und Systemwechsel bewerkstelligt werden. Der politische Druck von unten machte öffentliches Handeln zum Gebot der Stunde. Doch weder gab es Gestaltungskonzepte noch theoretische Modelle für die Transformation des autokratischen DDR-Systems in die parlamen-

¹ „Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands“, abgedr. in: BT-Drucks. 11/7760; BR-Drucks. 600/90.

tarische Demokratie der Bundesrepublik. Problemlösungsstrategie der Bundesregierung war der Austausch des gesamten institutionellen Ordnungsgefüges und die Übertragung der Grundordnung der Bundesrepublik mit allen geltenden Regeln und Normen auf die fünf wieder errichteten Länder im Osten Deutschlands plus Berlin. Darüber hinaus galt es, die immensen Alllasten von 40 Jahren totalitär-kommunistischer SED-Herrschaft und sozialistischer Planwirtschaft zu beseitigen. Die Transformation vollzog sich als Integration und bedeutete in ihrer Konsequenz nicht nur den Untergang des gesamten Staates DDR, sondern auch die Ent-Institutionalisierung und Auflösung der bestehenden Strukturen des zentralistisch-organisierten DDR-Systems.²

In einem nie dagewesenen Ausmaß veränderten sich innerhalb kürzester Zeit die Rahmenbedingungen eines ganzen Staatsgebildes. Der Transformationsprozess erfasste gleichzeitig neben dem politischen System, der Rechtsordnung und dem Wirtschaftssystem auch gesellschaftliche Teilsysteme. Nach einem tiefgreifenden Umbruch bei massivem Elitentransfer stand am Ende des Vereinigungsprozesses ein fundamentaler Systemwechsel. In keinem anderen Fall verlief der grundlegende Wandel von einer autokratischen Herrschaftsform zu einem pluralistischen demokratischen System so schnell und radikal wie bei der Institutionalisierung der Strukturen der Bundesrepublik auf dem Gebiet der ehemaligen DDR.

Innerhalb des Transformations- und Integrationsprozesses nahmen die maßgeblichen Akteure des politisch-administrativen Systems eine überragende Rolle ein. Kraft ihres Amtes waren sie aufgerufen, eine neue gesamtdeutsche Ordnung zu konstituieren und die Eine durch die Andere zu ersetzen. Die westdeutschen Eliten trafen auf strukturelle und personelle Hinterlassenschaften der Institutionen der DDR-Diktatur, die sich meist erheblich von denen der Bundesrepublik unterschieden (vgl. Eisen/Seibel 1995: 238). Zudem stießen die etablierten politischen Akteure der Bundesrepublik auf neue ostdeutsche Reformakteure. Aus dieser Gesamtkonstellation ergaben sich situativ nicht nur ständig fortschreitende Sachprobleme, sondern auch zunehmende politische Interessenkonflikte. Denn über die konkrete institutionelle Ausformung hatten die konkurrierenden politischen und korporativen Akteure voneinander abweichende Vorstellungen. Auch wenn die meisten Transformationsergebnisse durch Vorgaben im Einigungsvertrag und durch die institutionelle Anpassung an das westdeutsche Modell in gewisser Weise schon vorgezeichnet waren, bestand in den verschiedenen Politikfeldern während der Implementationsphase erheblicher ordnungspolitischer Gestaltungsspielraum, der mehrere Entscheidungsalternativen zuließ.

Besonders ausgeprägt war der institutionelle Angleichungsprozess in den „staatsnahen Sektoren“ (Mayntz/Scharpf 1995), für die der Staat eine gewisse Regulierungskompetenz besitzt. Dazu gehören gesellschaftliche Dienstleistungsbereiche, wie z.B. das Gesundheitswesen, das Bildungs- und Forschungssystem, der Energiesektor oder der Rundfunk. Vor allem die Transformation des DDR-Rundfunksystems und seine Integration in eine gesamtdeutsche Medienlandschaft stellen ein markantes und konfliktreiches Beispiel für sektoralen Institutionentransfer dar. Die Neuordnungskompetenz des Staates für Hörfunk und Fernsehen und der weitgehende Konsens der westdeutschen politischen Akteure, das Rundfunksystem der Bundesrepublik nach Ostdeutschland zu übertragen, wirkten richtungsgebend auf das Transformationsergebnis.

Von besonderem Forschungsinteresse ist, auf welche Weise der Systemwandel des ostdeutschen Rundfunksystems vollzogen wurde und wie das Ergebnis zustande gekommen ist. Aufgabe des politisch-administrativen Systems war es, neue Bedingungen der massenmedialen öffentli-

² Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik erfolgte über Art. 23 GG [Geltungsbereich des Grundgesetzes]. Eine theoretische Möglichkeit wäre die Anwendung von Art. 146 GG [Geltungsdauer des Grundgesetzes] gewesen, die eine Neukonstituierung Deutschlands bedeutet hätte.

chen Kommunikation im Osten Deutschlands herzustellen. Das heißt, es mussten ein Ordnungsrahmen für den Rundfunk gesetzt und Strukturentscheidungen getroffen werden. An diesem Prozess waren zahlreiche Akteure mit divergierenden Konzepten, Zielen und Eigeninteressen beteiligt. Trotz zahlreicher Kontroversen standen am Ende strukturelle Weichenstellungen, die eine neue Rundfunkordnung konstituierten.

2 Forschungsfrage

Gegenstand der Arbeit ist der Transformationsprozess des Staatsrundfunks der DDR und seine Integration in das föderale öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Bundesrepublik im Zeitraum vor und nach der staatlichen Wiedervereinigung. Vor dem Hintergrund des Systemwechsels bedeutete dies einerseits die Überleitung bzw. Ent-Institutionalisierung von Hörfunk und Fernsehen der DDR und andererseits die Neuinstitutionalisierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf ostdeutschem Gebiet. Kurzum: Alte Institutionen waren durch neue Institutionen zu ersetzen mit solchen Regelungen, die mit dem bundesdeutschen Rundfunksystem kompatibel waren.

Analysiert wird der medienpolitische Handlungs- und Entscheidungsprozess, der im November 1989 mit endogenen Reformen innerhalb des DDR-Rundfunksystems einsetzte und nach Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 unter veränderten rechtlichen Bedingungen bis zum 31. Dezember 1991 fortgesetzt wurde. Ziel war die Konstituierung einer gesamtdeutschen Rundfunkordnung. Wie diese jedoch auszusehen hat, war offen und ließ mehrere Möglichkeiten zu. Aufgabe der Medienpolitik war es, den ostdeutschen Rundfunk neu zu gestalten, integrationsfähig zu machen oder aufzulösen. Dies erforderte ordnungspolitische Entscheidungen mit kollektiver Bindungskraft.

An diesem komplexen Handlungs- und Entscheidungsprozess waren politisch-administrative und korporative Akteure aus Ost- und Westdeutschland beteiligt, allen voran staatliche Instanzen der Bundesrepublik. Die medienpolitisch handelnden Akteure verfügten über ein beträchtliches institutionelles Gestaltungspotential. Medienpolitische Entscheidungen haben sich zwar auch an verfassungsrechtlichen Normen zu orientieren, unterliegen jedoch vor allem der Interessenpolitik der politisch Handelnden. Entsprechend unterschiedlich waren in diesem einmaligen Prozess der staatlichen Vereinigung die rundfunkpolitischen Konzeptionen, Interessen und Zielsetzungen der konkurrierenden Akteure sowie die Bedingungen ihrer Durchsetzung. Im Ergebnis wurden verbindliche ordnungspolitische Entscheidungen mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz getroffen, die die Implementierung neuer Rundfunkanstalten im Osten Deutschlands zur Folge hatten und zu strukturellen Rückwirkungen auch im Institutionengefüge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik führten. Erkenntnisinteresse ist die Rekonstruktion dieses medienpolitischen Handlungs- und Entscheidungsprozesses und die Erklärung der daraus resultierenden Entscheidungen. Daraus ergibt sich folgende zentrale Forschungsfrage:

Welche Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen haben das strukturelle Ergebnis der Rundfunkneuordnung in Ostdeutschland bestimmt?

Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden die strukturellen Rahmenbedingungen dargestellt, die gestaltenden Akteure identifiziert, ihre Interessen und Zielsetzungen ermittelt sowie Handlungsoptionen und Konflikte herausgearbeitet. Um die enorme Komplexität dieses medienpolitischen Prozesses zu reduzieren und zu vereinfachen, wird die Leitfrage in folgende Teilfragen zerlegt:

- Institutioneller Kontext: Welche strukturellen und normativen Rahmenbedingungen waren in den verschiedenen Transformationsphasen grundlegend für die gestaltenden Akteure?
- Identifizierung der Akteure: Wer sind die politisch-administrativen und korporativen Akteure, die an diesem rundfunkpolitischen Entscheidungsprozess beteiligt waren?
- Interaktionen: Welche handlungsleitenden Interessen, Ziele und Strategien hatten die beteiligten Akteure in diesem medienpolitischen Entscheidungsprozess?
- Optionen/Restriktionen: Welchen Gestaltungsspielraum und welche daraus sich ergebenden Handlungsoptionen hatten die medienpolitischen Akteure im Verlauf des Transformationsprozesses?
- Entscheidungen: Welche strukturellen Entscheidungen zur Konstituierung einer neuen Rundfunkordnung im Osten Deutschlands wurden getroffen? Welche Akteure setzten sich im Ergebnis durch?
- Strukturveränderungen: Welche Rückwirkungen hatte die Institutionenbildung in Ostdeutschland auf die Rundfunkordnung der alten Bundesrepublik?

Die Teilfragen sind darauf ausgerichtet, zu erforschen, wie und unter welchen Bedingungen die relevanten Akteure in diesem Prozess tatsächlich handelten, welche Interessen und Zielsetzungen sie hatten, welche Akteure sich mit welchen Macht- und Handlungsressourcen durchgesetzt haben und zu welchen strukturellen Ergebnissen die medienpolitischen Entscheidungen führten.

3 Begründung der Fragestellung

Die Konstellation der Verknüpfung von Systemtransformation und staatlicher Vereinigung ist ordnungspolitisch eine absolute Ausnahmesituation. Es stellte die staatlichen Akteure vor eine Fülle von Problemen mit enorm hoher Komplexität. Die grundsätzlich von der Bundesregierung gewählte Lösungsstrategie des System- und Institutionentransfers in die neuen Bundesländer galt auch für das zu implementierende Rundfunksystem und bedeutete gravierende strukturelle Umwälzungen.

Die generelle Übertragung des westdeutschen Institutionensystems auf das Gebiet der ehemaligen DDR wird in der wissenschaftlichen Literatur nicht selten als „Blaupause“ (z.B. Reichard/Röber 1993), Imitation und Ähnliches bezeichnet. Dies erweckt den Anschein mangelnder Gestaltungsspielräume. Faktisch waren zwar der Rahmen als struktureller Grundriss sowie die geltenden Normen und Verfahrensregeln vorgegeben und damit Restriktionen vorhanden. Doch aufgrund des in der Übergangszeit bestehenden strukturellen Vakuums verfügten die politisch-administrativen Akteure in der Ausgestaltung der Institutionenordnung gerade im Rundfunkbereich über beträchtliche Handlungs- und Gestaltungsspielräume.

Vor diesem Hintergrund mussten zwangsläufig Interessenkonflikte auftreten. Die Abwicklung des staatlichen Hörfunks und Fernsehens in der DDR und die Neugestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern gehört bis heute zu den umstrittensten Kapiteln deutscher Medienpolitik. In der Kritik steht vor allem die Art und Weise der vorgenommenen medienpolitischen Entscheidungen. Die politisch-administrativen Entscheidungsträger und die korporativen Akteure der Rundfunkorganisationen in Ost- und Westdeutschland artikulierten bereits von Ende 1989 an ihre unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen, konzipierten Rundfunkmodelle für die Osterweiterung und entwickelten Handlungsstrategien zur Durchsetzung ihrer Interessen. Es ist daher eine zentrale Untersuchungsfrage, welche me-

dienpolitischen Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen und Handlungsressourcen das verbindliche ordnungspolitische Ergebnis letztlich entschieden haben.

Medienstrukturen sind von beträchtlicher Bedeutung, weil sie die institutionellen Bedingungen für die Medien als Organisationen festlegen. Sie beeinflussen die Entstehung von Medieninhalten und den Prozess der medialen öffentlichen Kommunikation (vgl. Jarren 2003: 13; grundlegend Lazarfeld/Merton 1965: 459 ff.; Siebert/Peterson/Schramm 1956). Strukturen nehmen folglich Einfluss auf die öffentliche Meinung. Aus diesem Grund ist der Handlungs- und Entscheidungsprozess der Rundfunkneuordnung von besonderem Gewicht. Mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands wurden zentrale „medienpolitische Weichenstellungen“ (Vowe/Opitz/Dohle 2008: 159) vorgenommen. Dabei handelte es sich einerseits um „kollektiv bindende Entscheidungen“³ und andererseits um fundamentale Entscheidungen über die Rahmenbedingungen der medialen öffentlichen Kommunikation (vgl. Vowe/Opitz/Dohle 2008: 165), die von strukturbildender Dimension waren. Die medienpolitischen Entscheidungen in einem Gesamtdeutschland verschoben das Institutionengefüge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und definierten den rundfunkpolitischen Handlungsraum neu. Da diese Entscheidungen zu einem späteren Zeitpunkt kaum mehr rückgängig zu machen sind, sind sie zudem von dauerhafter Wirkung.

Die vorliegende Forschungsarbeit untersucht die Transformation und Integration des DDR-Hörfunks und DDR-Fernsehens vom Herbst 1989 bis Ende 1991 und den parallel ablaufenden Neugestaltungsprozess der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den neuen Bundesländern. Nicht bearbeitet werden die Printmedien, die nach der Wende vorwiegend von westdeutschen Verlagskonzernen übernommen wurden und aufgrund der Pressefreiheit kaum der Regulierung bedurften, sowie die Entstehung und Entwicklung des ostdeutschen privaten Hörfunk- und Fernsehmarktes. Die thematische Begrenzung auf das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem liegt in Folgendem begründet:

Die Institutionalisierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den neuen Bundesländern hatte absolute Priorität. Demgegenüber war die Notwendigkeit einer Regulierung des privaten Rundfunks und seiner Zulassung nachrangig, obwohl der Aufbau eines dualen Rundfunksystems im Osten Deutschlands in Angleichung an die bundesdeutsche Medienordnung außer Frage stand. Gemäß den Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den privaten Sendern vorgezogen, weil ihnen eine hohe gesellschaftliche Bedeutung und somit der Grundversorgungsauftrag zukommen.⁴ Dies spiegelte sich auch im Einigungsvertrag (EV) vom 3. Oktober 1990 wider. Mit seinem Inkrafttreten hatte die Bevölkerung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR einen Anspruch auf Versorgung mit Hörfunk und Fernsehen nach den allgemeinen Grundsätzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Um dem zu entsprechen, wurden in Artikel 36 EV Hörfunk und Fernsehen der ehemaligen DDR zunächst in der sog. „Einrichtung“ als öffentlich-rechtliche Anstalt zusammengefasst. Diese hatte per Gesetz die programmliche Grundversorgung in den neuen Bundesländern bis zum Ende des Jahres 1991 sicherzustellen. Ab dem 1. Januar 1992 hatten an ihrer Stelle die neu gegründeten öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten in Verantwortung der neuen Bundesländer zu treten. Da überdies Privatfunk in der ehemaligen DDR nicht existiert hat, mussten solche Institutionen auch nicht transformiert und integriert werden. Der Aufbau des dualen

3 „Kollektiv bindende Entscheidungen“ sind nach Parsons (1969: 352) das funktionale Hauptmerkmal der Politik.

4 Hierzu insbes. BVerfGE 57, 295 ff.; 73, 118

Rundfunksystems gehörte auch nicht zu den Aufgaben des Rundfunkbeauftragten. Im gesamten Neuordnungsprozess ging es lediglich darum, die notwendigen Voraussetzungen für den Neuaufbau des privaten Rundfunks nicht zu beschneiden. Dies bedeutete vor allem, Private in die Frequenzplanungen einzubeziehen und Frequenzen bereitzustellen.

Für eine Konzentration auf das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem spricht ein weiterer Punkt: Der Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit endet am 31. Dezember 1991. Zwar konstituierten die neuen Bundesländer im Jahr 1991 die rechtlichen Grundlagen für das duale Rundfunksystem, die neu gegründeten Landesmedienanstalten vergaben jedoch erst ab 1992 regionale Sendelizenzen für private Veranstalter. Innerhalb dieses Gesetzgebungsprozesses kam es weder zu bedeutsamen Neuerungen oder Abweichungen noch beeinflussten neue Akteure die Entwicklung. Ordnungspolitisch ist der Aufbau des dualen Rundfunksystems in den neuen Bundesländern daher zu vernachlässigen.

In der vorliegenden Analyse werden private Rundfunkanbieter lediglich dann berücksichtigt, wenn Teilbereiche des DDR-Rundfunks privatisiert wurden, wenn Privatisierung eine Handlungsoption darstellte oder wenn sie als Lösungsvorschlag für die Länder in die Lastenverteilung einbezogen werden sollten. Darüber hinaus werden Private beachtet, wenn es um das Verständnis des Gesamtzusammenhangs geht oder der Vollständigkeit halber.

4 Relevanz der Fragestellung

Die Transformation und Integration des DDR-Rundfunks in das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Bundesrepublik ist aus mehreren Blickwinkeln von Bedeutung. Die historische Perspektive erscheint zwar am augenfälligsten, doch wird nachfolgend deutlich, dass dieser Untersuchungsgegenstand auch transformationstheoretische, medienpolitische und kommunikationspraktische Relevanz besitzt.

4.1 Historische Relevanz

Rundfunkpolitik ist ein Teil der Zeitgeschichte und lässt sich nicht unabhängig vom politischen Ordnungssystem und von der Regierungsform erforschen und erklären. Jedes der vier in Deutschland seit dem Ersten Weltkrieg entstandenen politischen Systeme – die Weimarer Republik, der nationalsozialistische Staat, die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik und die totalitäre DDR – haben jeweils ein spezifisches Rundfunksystem hervorgebracht. Der Verlauf der Geschichte hat demnach mehrfach Einfluss auf die strukturellen Ausformungen des Rundfunksystems genommen. Vor diesem Hintergrund ist es selbstverständlich, dass politische Umwälzungen, verbunden mit dem Wechsel einer Staats- und Regierungsform, auch zu tiefgreifenden Einschnitten in der deutschen Rundfunkordnung geführt haben.

Eine gravierende Zäsur war auch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten. Der Untergang der DDR und die fundamentalen Veränderungen für die Bundesrepublik markierten zugleich einen bedeutenden Einschnitt in der deutschen Rundfunkgeschichte. Dem Beitritt der DDR in die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik musste zwangsläufig eine Adaptation ihres zentralistisch-gelenkten SED-Rundfunks folgen. Diese Vorgänge nehmen in der Mediengeschichte eine Schlüsselrolle ein. Die grundlegende Neugestaltung führte auch zu einer teilweisen Neupositionierung der ordnungspolitischen Eckpfeiler des bundesdeutschen Rundfunksystems. Schon allein aufgrund dieser außerordentlichen Umstrukturierung der

Rundfunkordnung ist die analytische Betrachtung dieses Einzelfalles von zentraler Bedeutung. Das erklärt ihren herausragenden historischen Stellenwert.

Aus rundfunkgeschichtlicher Sicht ist es grundsätzlich notwendig, durch Forschung ein bisher gesellschaftlich nicht vorhandenes Bewusstsein für den rasant abgelaufenen Transformationsprozess des DDR-Rundfunksystems zu schaffen. Zu sehr geriet die historische Dimension dieses Prozesses in den Hintergrund. Die wissenschaftliche Aufarbeitung ist zudem relevant, weil selbst aus der inzwischen zeitlich erheblichen Distanz noch bedeutsame Unklarheiten über bestimmte Akteure, Sachverhalte und Zielsetzungen bestehen. Viele Fragen wurden bislang nur unzureichend gestellt und beantwortet. Noch immer gibt es, nicht zuletzt wegen bisher nicht verwerteten, nicht veröffentlichten oder nicht zugänglichen Quellenmaterials, Schiefagen bezüglich der Bewertung scheinbar eindeutiger Vorgänge. Außerdem wurden lediglich Einzelaspekte des rundfunkpolitischen Transformationsprozesses der Jahre 1989 bis 1991 aufgearbeitet. All dies bietet Anlass genug für eine systematische Analyse, die eine detaillierte Rekonstruktion des rundfunkpolitischen Gesamtprozesses vornimmt und das strukturelle Ergebnis der Neuordnung sowie sein Zustandekommen erklärt. Dieses für sich hat einen eigenen Erkenntniswert. Wenn zusätzlich neue Erkenntnisse zutage gefördert werden, eröffnen sich auch andere Blickwinkel, wenn es um die Deutung und Wertung der Ausgestaltung der gesamtdeutschen Rundfunkordnung geht. Darüber hinaus wird deutlich, ob und inwieweit gegenwärtige Problemlagen ihren Ursprung im Ergebnis dieses rundfunkpolitischen Entscheidungsprozesses im Osten Deutschlands haben.

4.2 Theoretische Relevanz

Theoretische Relevanz erhält die Studie im Bereich der Systemtransformation. Die sozialwissenschaftliche Transformationsforschung entwickelte insbesondere nach dem Kollaps der kommunistischen Regime des ehemaligen Ostblocks Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre zahlreiche theoretische Zugangsweisen (z.B. modernisierungstheoretische Ansätze, Transformationsansätze, Strukturalismus, politisch-ökonomische Ansätze). Eine allgemein gültige Transformationstheorie bildete sich jedoch nicht heraus. Die verschiedenen Erklärungsansätze zur Transformation postsozialistischer Staaten erfassten die Wandelprozesse der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und vor allem der politischen Teilsysteme. In zahlreichen Studien wurden Einflussfaktoren, Verlaufsformen und Ergebnisse des Transformationsprozesses untersucht und Vergleiche angestellt (grundlegend die Reihe „Systemwechsel“ von Merkel/Beyme/Bendel 1994–2001; Beyme 1994, 1996; Offe 1994, 1996; Pridham/Vanhanen 1994; Linz/Stepan 1996; Lauth/Merkel 1998; Croissant/Lauth/Merkel 2000; Grugel 2002 u.a.). Mediensysteme finden in diesen Untersuchungen kaum Beachtung.

Die Transformationsforschung von Mediensystemen, die sich im Wandel von einer Autokratie zu einer pluralistischen Demokratie befinden, führt ein wissenschaftliches Schattendasein. Es fehlen theoretische Ansätze zur Mediensystemtransformation. Angesichts der enormen Bedeutung dieser Umbrüche stellt dies ein erhebliches Manko dar. Lucie Hribal (2003: 55–56) beklagte: „Die Medienwissenschaft kennt keine eigenen transformationstheoretischen Ansätze. Die Transformationsforschung wiederum ist eine politikwissenschaftliche Domäne, die Massenmedien und ihre Bedeutung für politischen Wandel marginal behandelt.“ Eine ähnliche Diagnose stellten auch andere Wissenschaftler (z.B. Tzankoff 2001: 10; Thomaß 2001: 60; Voltmer 2000: 123 ff.) und bemängelten, dass es keine umfänglichen Analyserahmen gebe. Voltmer äußerte sich überrascht, dass „die Massenmedien und ihre Bedeutung für die demokratische Transformation von der Politikwissenschaft bisher praktisch vollständig ignoriert worden sind“ (2000: 123) und

Thomaß (2001: 60) bemerkte: „Die Rolle der Medien im Transformationsprozess ist eine Frage, für die die Kommunikationswissenschaft nur wenig vorbereitet ist.“ Dennoch gibt es zahlreiche empirische Studien und Beiträge, die den Verlauf der Medientransformation in verschiedenen Ländern beleuchten (z.B. Thomaß 2001; Gunther/Mughan 2000; O’Neil 1997; Paletz 1995). Diesen Veränderungen und Entwicklungen werden zumeist vorhandene Erklärungsansätze (vor allem Phasenmodelle) aus der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung zugrundegelegt, d.h. in modifizierter Form auf die Medientransformation übertragen, und der Wandel auf diese Weise systematisch erfasst (z.B. Voltmer 2000; Thomaß 2001, 2015; Rozumilowicz 2002). Schwachstelle ist die Annahme, dass der Wandel des Mediensystems parallel zum politischen System und in denselben zeitlichen Phasen verläuft. Dies ist in der Realität nicht zwingend der Fall. Im Rahmen der Medientransformationsforschung gibt es zudem Theorien, die normative Zielvorgaben (hergeleitet aus demokratietheoretischen Annahmen) erstellen und anhand derer den Grad des Medienwandels bemessen (grundlegend Jakobowicz 2005; vgl. Gunther/Mughan 2000; Sparks 2000). Mangels Theoriebildung lassen sich mit dieser Vorgehensweise jedoch keine übergeordneten und länderübergreifenden Zusammenhänge herstellen.

Diese Lücke suchte Töpfl (2011) mit einem Analyserahmen für den Verlauf von Prozessen der Mediensystemtransformation zu schließen. Der Erklärungsansatz, der als Grundlage für vergleichende Länderstudien von Mediensystemen in Transformationsprozessen sowie semidemokratischen Herrschaftsordnungen konzipiert ist, wird in Einzelaspekten des Medienwandels in die Untersuchung miteinbezogen. Die theoretische Basis liefert indes der Transformationstheoretiker Wolfgang Merkel (2010) mit seinem umfassenden Ansatz vor allem hinsichtlich des Zeitverlaufs und der Einteilung von Phasen, die auf den Systemtransformationsprozess der DDR angelegt werden. Die ansatzweise Neuverknüpfung dieser beiden Theoriestränge kann Impulse für die weitere Theoriebildung zur Transformation von Mediensystemen geben. Gleichwohl ist es nicht das Anliegen der vorliegenden Arbeit, die einen Ausnahmefall von Systemtransformation behandelt, eine übergeordnete Theorie zu entwickeln.

4.3 Kommunikationswissenschaftliche Relevanz

Die Organisation der Medieninstitutionen und Medienstrukturfragen finden in der Kommunikationswissenschaft, in der öffentliche Kommunikation der vorrangige Gegenstand ist, nur wenig Berücksichtigung. Im Vordergrund des Forschungsinteresses stehen Medieninhalte und deren Wirkungen, Mediennutzung, Medienanalysen oder die Kommunikatoren selbst. Analysen zum Ordnungsgefüge oder zum medienpolitischen Handeln des politisch-administrativen Systems wurden vergleichsweise selten angestellt. Doch gerade aus den institutionellen Rahmenbedingungen und der strukturellen und rechtlichen Verfasstheit der Medien resultieren die Kommunikationsbedingungen, die letztlich über die Struktur, den Inhalt und den Prozess der medialen öffentlichen Kommunikation entscheiden (vgl. Jarren 2003: 13). Für die publizistische Leistungsfähigkeit der Medien sind die Organisations- und Strukturdimension genauso wie die ökonomischen Bedingungen sehr entscheidend. Selbst die politischen Medieninhalte werden als „das Ergebnis von politischen Medienstrukturen wie als Ergebnis von politischen Interaktionsprozessen (...) begriffen“ (Jarren/Donges 2006: 31). Die Neuinstitutionalisierung eines Rundfunksystems, wie es im Zuge der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands in den neuen Bundesländern erforderlich war, ist daher von großer Bedeutung. Schon allein deswegen kommt der Analyse dieses ordnungspolitischen Sonderfalles kommunikationswissenschaftliche Relevanz zu.

Das zentrale Politikfeld, das sich auf jene Strukturen und Prozesse von Medieninstitutionen bezieht, ist die Medienpolitik (vgl. Puppis 2010: 35; Jarren 2007: 283; Vowe 2003: 212 ff.; Donges 2002; Jarren/Donges 1997: 239). Hierbei handelt es sich um die Regulierung des Ordnungsrahmens, innerhalb dessen massenmediale, öffentliche Kommunikation durch Medienorganisationen entsteht und verbreitet wird. Die Neugestaltung eines rundfunkpolitischen Ordnungsrahmens in dieser Gesamtheit ist eine äußerst seltene Angelegenheit und bedeutete eine Weichenstellung für das deutsche Mediensystem. Aus diesem Grund ist die Forschungsfrage von großer medienpolitischer Relevanz. Im ostdeutschen Rundfunkbereich war ein strukturelles Vakuum entstanden, das einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnete. Es wurden zahlreiche Entscheidungsprozesse von hoher Komplexität und Dichte in Gang gesetzt und Weichenstellungen herbeigeführt, die das bundesdeutsche Rundfunksystem erheblich veränderten. Diese Prozesse werden analysiert und transparent gemacht. Für die Bewertung der medienpolitischen Entwicklung ist es unabdingbar, exakt zu wissen, welcher Akteur sich mit welchen Interessen und Zielsetzungen wie und aus welchen Gründen durchgesetzt hat. Zum Erkenntnisinteresse bei der Untersuchung von Medienpolitik gehört es auch, verdeckte Ziele und Motive des Handelns zu entschlüsseln (vgl. Kepplinger 1982: 16). Auch wenn es sich dabei um einen Einzelfall handelt, lassen sich doch bestimmende Mechanismen in der Medienpolitik aufzeigen. Die Untersuchung der Integration des DDR-Rundfunksystems liefert zudem einen erklärenden Beitrag zum Verständnis der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in der Bundesrepublik und seiner Medienorganisationen. Darüber hinaus beeinflussten die Strukturveränderungen maßgeblich die Fortschreibung der Rundfunkstaatsverträge und haben damit für die Weiterentwicklung der Rundfunkordnung prägende Kraft.

4.4 Kommunikationspraktische Relevanz

In der politischen Praxis werden kommunikationspolitische Forschungsergebnisse im Allgemeinen nicht oder nur zögerlich umgesetzt. Deshalb stellt sich gerade auch beim Transformationsprozess des DDR-Rundfunks die Frage nach seinem praktischen Nutzen in der Gegenwart und Zukunft. Angesichts der fundamentalen Bedeutung der Medien ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit praktischer Medienpolitik per se unverzichtbar. Dies gilt umso mehr bei strukturellen Veränderungen im Mediensystem, die in hohem Maße von politischen Entscheidungen beeinflusst sind. Wissenschaftliche Ergebnisse bringen Erklärungs- und Deutungsmuster in den medienpolitischen Prozess ein. Saxer sieht als „strategisches Hauptziel der wissenschaftlichen Kommunikationspolitik“ eine „Maximierung der Verwendbarkeit“ (1994: 42). Ronneberger erklärte bereits 1978, dass Forschungsergebnisse zu Erkenntnissen führen, „die sich zu Alternativen für das praktische und politische Handeln verdichten können“ (1978: 21). So verstanden zeigt die Kommunikationswissenschaft den medienpolitischen Akteuren Handlungsoptionen auf und legt die Konsequenzen bestimmter Entscheidungen dar (vgl. Kleinstaub 1996: 20). Idealerweise fungiert Medienpolitik folglich als angewandte Kommunikationswissenschaft, und ihre Forschungsbefunde dienen als Planungshilfe für praktische Medienpolitik. Tatsächlich nahmen Ministerien, Medienverbände und andere Instanzen kommunikationswissenschaftliche Beratung bisher nicht selbstverständlich in Anspruch. Daher ist zu vermuten, dass der Einfluss der Kommunikationswissenschaft auf die medienpolitischen Ordnungsvorstellungen und Entscheidungen der Akteure eher als gering einzustufen ist, im Gegensatz zur Rechtswissenschaft, vor allem hinsichtlich der Ordnungsvorstellungen, und zu den Wirtschaftswissenschaften (vgl. Vowe 2007: 78 ff.).

Doch ungeachtet, dass dies die kommunikationswissenschaftliche Forschung generell nicht von der Erkenntnisfindung abhalten darf, gewinnen die vorliegenden Erkenntnisse kommunikationspraktische Relevanz auf einer anderen Ebene: transnational – mit Blick auf zukünftige Transformationsprozesse von Mediensystemen bei einem Wechsel von einem totalitären zu einem freiheitlich-demokratischen politischen System. Sie können über die nationale Bedeutung hinaus als Transformationsvorbild dienen, wie der Wandel des Mediensystems (regime change) in der Praxis bewerkstelligt werden kann. Mit Blick auf unterschiedliche Transformationsprozesse der sog. „dritten Welle“ (Huntington 1991) ist unbestreitbar, dass externe Faktoren den Transformationsprozess in Ablauf und Ergebnis beeinflussen. Ein Interesse an den Forschungsergebnissen könnten Akteure externer Demokratieförderung haben, die in bestimmten Zielländern (z.B. Entwicklungs-/Schwellenländer in der Dritten Welt) den eingeleiteten Demokratisierungsprozess mit konkreten Maßnahmen zu unterstützen suchen. Dies kann sich auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, wie dem Aufbrechen des staatlichen Informationsmonopols, oder auf Hilfe beim institutionellen Aufbau eines unabhängigen Rundfunksystems beziehen. Es kann aber auch auf eine Einflussnahme auf die Präferenzen der lokalen Akteure (Eliten) zielen. Extern geförderte Strukturveränderungen zur Sicherung demokratischer Institutionen und Verfahren können zu einer dauerhaften Stabilität beitragen.

Demokratieförderung ist auch ein zentrales Ziel und Instrument in der Entwicklungs- und Außenpolitik westlicher Demokratien (vgl. Merkel 2010b: 169). Externe Akteure, die sich seit dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten in Ost- und Mitteleuropa Anfang der 1990er Jahre zunehmend an Demokratieförderung beteiligen, sind inter- und supranationale Organisationen (z.B. UN, EU), multilaterale Wirtschaftsorganisationen (z.B. Weltbank, IWF), Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und einzelne demokratische Staaten (z.B. USA, Japan, Bundesrepublik) (vgl. Beichelt 2010; Jünemann/Knodd 2007). Neben verschiedenen Bundesministerien leistet auch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung aktive Unterstützung beim Aufbau von Medienstrukturen in bestimmten Förderländern. Insgesamt gilt es, in Demokratisierungsprozessen die grundlegende Bedeutung eines unabhängigen Rundfunks zu verdeutlichen. Gerade in Ländern, die sich demokratische oder liberalisierte Strukturen geben oder frühere demokratische Strukturen in neuer Form wiederbeleben, muss klar sein, dass ein neu institutionalisiertes Rundfunksystem auch die Aufgabe hat, junge pluralistische Demokratien zu stärken und zu stabilisieren. Die handelnden Akteure und Institutionen sind entscheidende Faktoren für einen Demokratisierungserfolg. Der hier untersuchte Transformationsprozess kann dabei wie ein Lehrstück wirken.

5 Gang der Darstellung

Einleitung, Theorie, Methodik, Rahmenbedingungen:

Die *Einleitung* in **Kapitel I** umfasst Problemstellung, Forschungsfrage, Relevanz und den Aufbau der Arbeit.

Kapitel II legt den Forschungsstand dar und konzipiert den *theoretischen Bezugsrahmen*. Da in der vorliegenden Policy-Studie der Fokus auf intentional handelnde Akteure gerichtet ist, wird für die Analyse eine akteurtheoretische Perspektive gewählt, die mit Bausteinen aus der Systemtransformationstheorie verknüpft wird.

Kapitel III. zeigt die *Untersuchungsmethodik* auf.

In **Kapitel IV.** werden die politischen, normativen und institutionellen *Rahmenbedingungen* dargelegt, die für den Rundfunkneuordnungsprozess bestimmend waren: Hierzu werden im Abschnitt IV.1 die politischen Grundlagen des deutschen Wiedervereinigungsprozesses skizziert. In Punkt IV.2 werden die rundfunkrechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik herausgearbeitet und in Punkt IV.3 die Abweichungen vom normativen Anspruch in der medienpolitischen Praxis verdeutlicht. Anschließend wird das Interaktionsgeflecht der bundesdeutschen Rundfunkpolitik belichtet und werden die Steuerungsinstrumente dargelegt, mit denen medienpolitische Akteure ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Diese Erkenntnisse sind eine wesentliche Grundlage, um den realen prozessualen Verlauf in der Sondersituation der Transformation des DDR-Rundfunks erklären und bewerten zu können. Abschnitt IV.4 zeigt Struktur und Funktion des DDR-Rundfunksystems auf. Die institutionelle Ausgangssituation im Jahr 1989 ist grundlegend für die gesamte Untersuchung.

Empirischer Teil der Untersuchung:

Der rundfunkpolitische Transformations- und Neuordnungsprozess setzte im Herbst 1989 ein und endete formal am 31. Dezember 1991. Dieser Prozess wird in drei Zeitphasen zerlegt, die durch politische Zäsuren voneinander abgegrenzt sind. Diese Zäsuren beeinflussten ganz erheblich die Konstellationen der handelnden Akteure in Ost- und Westdeutschland sowie deren rundfunkpolitische Handlungsorientierungen.

Phase 1 umfasst den beginnenden Transformationsprozess des DDR-Rundfunksystems und wird in **Kapitel V** analysiert. Die endogene Demokratisierung setzt mit dem Kollaps des autoritären SED-Regimes im Oktober 1989 ein und setzt sich fort bis zur Volkskammerwahl am 18. März 1990. Aufgezeigt werden personelle, strukturelle und programmliche Veränderungen in den Rundfunkorganisationen der DDR sowie der Funktionswechsel des DDR-Rundfunks (V.1, 2). In Punkt V.3 werden die in der DDR medienpolitisch handelnden Akteure identifiziert sowie deren Interessen, Strategien und Handlungsoptionen aufgezeigt. V.4 greift die Interessen und rundfunkpolitischen Zielvorstellungen der bundesdeutschen Akteure auf, die sich parallel zum endogenen Demokratisierungsprozess in der DDR formierten.

Phase 2 umfasst den Übergangszeitraum der demokratisch gewählten DDR-Regierung de Maizière und wird in **Kapitel VI** untersucht. Diese Phase beginnt mit der Volkskammerwahl am 18. März 1990 und endet mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990. Die in diesem Zeitraum stattfindenden rundfunkpolitischen Handlungsprozesse werden auf drei unterschiedlichen Ebenen analysiert: aus der Perspektive der DDR-Rundfunkanstalten (Ost-Akteure), der DDR-Regierung (Ost-Akteure) und der bundesdeutschen Akteurguppen (West-Akteure). Die verschiedenen Akteure suchten ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen und den integrativen Transformationsprozess in bestimmte Richtungen zu steuern. Identifiziert werden die handelnden DDR-Akteure, ihre Interessen, Handlungsorientierungen und Handlungsspielräume (VI. 2, 3, 4). In VI.5 werden die relevanten westdeutschen Akteurguppen und ihre Zielvorstellungen ermittelt.

Phase 3 umschließt den Zeitraum von Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 (Staatsende der DDR und Einheit Deutschlands) bis zum 31. Dezember 1991. In dieser dritten und zeitlich letzten Phase finden parallel drei unterschiedliche rundfunkpolitische Handlungs- und Entscheidungsprozesse statt, die stets auch ineinandergreifen:

- Überleitung und Auflösung des DDR-Hörfunks und DDR-Fernsehens, zusammengefasst in der sog. Einrichtung (**Kapitel VII: Einrichtung**)
- Institutionalisierung eines föderalen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems durch die politischen Akteure in den neuen Bundesländern (**Kapitel VIII: Neuordnung**)
- Strukturelle Neuordnung der Bundesrundfunkanstalten und RIAS, die von der Vereinigung unmittelbar betroffen waren (**Kapitel IX: Nationaler Hörfunk**)

Diese drei rundfunkpolitischen Prozesse werden getrennt analysiert:

Phase 3/1: Einrichtung in Kapitel VII.

Gegenstand der Untersuchung sind die Prozesse innerhalb der sog. Einrichtung. Analysiert wird der Überleitungs- und Auflösungsprozess des DDR-Rundfunks. Punkt VII.1 untersucht die gesetzliche Handlungsgrundlage Art. 36 EV (Genese, Regelungen, Intention). Die Punkte VII.2, 3 nehmen die neu institutionalisierten Akteure, vor allem den Rundfunkbeauftragten, in den Blick und VII.4 beleuchtet die medienpolitischen Ziele, Handlungsoptionen und Entscheidungen. Die Rolle der neuen Bundesländer in diesem Überleitungsprozess sowie die Interessen und Handlungsorientierungen der politischen Akteure werden in VII.5 betrachtet. Im Mittelpunkt von VII.6 steht der Programm- und Ressourcentransfer in die neuen Länder. Kapitel VII.7 umreißt das Verfahren der Auflösung der Einrichtung.

Phase 3/2: Neuordnung in Kapitel VIII.

Analysiert werden die medienpolitischen Handlungs- und Entscheidungsprozesse in den neuen Bundesländern, die im Ergebnis zur Konstituierung einer gesamtdeutschen Rundfunkordnung führten. Im Fokus stehen Handlungsoptionen, Interessen, Zielsetzungen und Konflikte der politischen und korporativen Ost-/West-Akteure. Die strukturellen Entscheidungen zeigen, welche Akteure sich aus welchen Gründen durchgesetzt haben. Medienpolitische Bewertungen ordnen die Prozessverläufe und Ergebnisse ein.

Phase 3/3: Nationaler Hörfunk in Kapitel IX.

Untersucht wird die strukturelle Neuordnung der Bundesrundfunkanstalt Deutschlandfunk (DLF) und RIAS Berlin. Da ihre Legitimationsgrundlage entfallen war, stand die Zukunftsfrage im Raum. Konturiert wird der langwierige und kontroverse Entscheidungsprozess, der im Ergebnis eine neue institutionelle Grundlage herbeiführte.

Kapitel X. fasst die Ergebnisse zusammen und legt weiterführende Erkenntnisse dar.

II Theoretischer Bezugsrahmen

Die Erforschung kommunikationspolitischer Fragestellungen hat keinen bestimmten disziplinären Standort und kann auf keine allgemeingültige Theorie zurückgreifen. Das gilt insbesondere, wenn es um die Reflexion von Medienstrukturen und medienpolitischem Handeln geht. Zunächst soll ein Blick auf den aktuellen Forschungsstand Auskunft darüber geben, innerhalb welchen wissenschaftlichen Diskurses sich diese Arbeit ansiedelt und welche Lücken und offenen Fragen die bisherige Forschung über die Transformation des DDR-Rundfunks aufweist. Auf dieser Basis wird im Anschluss daran der theoretische Rahmen der Untersuchung zur Beantwortung der Fragestellung erarbeitet und begründet.

1 Forschungsstand

1.1 Transformation und Neustrukturierung des DDR-Rundfunks

Trotz der hohen Relevanz des Themas der vorliegenden Studie ist die Anzahl an wissenschaftlicher Literatur, die sich mit der Transformation des DDR-Rundfunks und der strukturellen Neugestaltung des ostdeutschen Rundfunksystems befasst, überschaubar. Es sind zwar zahlreiche Aufsätze vorhanden, doch liegt bisher keine ausführliche Untersuchung vor, die diesen medienpolitischen Prozess in seiner Gesamtheit analysiert hat. Die differenzierte Betrachtung des Forschungsbereiches ergibt folgendes Bild:

Die Transformation des ostdeutschen Rundfunksystems im Zuge der Wiedervereinigung wurde von verschiedenen Wissenschaftlern noch während des Umstrukturierungsprozesses 1990/91 aufgegriffen. *Walter A. Mahle* ist Herausgeber zweier Bände (1990, 1991), die auf Basis der „Wissenschaftlichen Gespräche der Bundesregierung über Fragen der Kommunikationswissenschaft und -politik“ entstanden sind. Während Band 1 vor allem die Demokratisierung des DDR-Rundfunks und die Optionen einer strukturellen Einbettung in den gesamtdeutschen Rahmen diskutiert, thematisiert Band 2 die Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern. Die Publikationen geben zudem Einblicke in die Präferenzen und Argumentationen der medienpolitisch handelnden Akteure, teils im Vorfeld bestimmter struktureller Entscheidungen. Das Anliegen des Sammelbandes von *Arnulf Kutsch* (1990) ist es, Daten und Aspekte in einem rasanten Wandlungsprozess festzuhalten und vage einzuschätzen. Die Beiträge greifen die medienpolitischen, -rechtlichen und -organisatorischen Veränderungen in der DDR 1989/90 auf. Angefügt sind eine Chronik des politischen und publizistischen Wandels sowie zentrale medienpolitische Dokumente. In einer Momentaufnahme vom März 1990 skizziert *Barbara Baerns* die strukturellen und gesetzlichen Veränderungen im DDR-Medienystem und den Wandel des Journalismus in der Umbruchphase 1989/90. Eine Bestandsaufnahme über die Entwicklung des DDR-Hörfunks und DDR-Fernsehens (Stand: Mai 1991) legte auch *Hermann Meyn* (1991) vor. Die medienpolitischen Ereignisse in der DDR vom Umbruch bis zur deutschen Einheit werden zudem in der Publikation von *Werner Claus* (1991) aufgeführt. Darüber hinaus werden Konzepte und Ideen von ostdeutschen Medienakteuren zur demokratischen Umgestaltung dargelegt. Die Dokumentationen geben Aufschluss über den exakten Zeitpunkt bestimmter Veränderungen im DDR-Medienystem und sind hilfreich bei der Rekonstruktion der Vorgänge.

Erwin Faul (1991) widmete sich diesem Sujet ebenfalls zu einem frühen Zeitpunkt. In seinem Aufsatz setzt er die Rundfunkordnung in den Kontext der übergeordneten Verfassung und beleuchtet das medienpolitische Handeln vor allem der westdeutschen Akteure bei der Gestaltung einer gesamtdeutschen Rundfunkordnung. Auch die von *Dieter Kopitz (1991, 1992)* herausgegebenen Sammelbände zeigen die Medienentwicklung in den neuen Bundesländern, rechtliche Auswirkungen auf das Mediensystem der alten Bundesländer und mögliche Handlungsoptionen auf. Zudem stellen sie die ostdeutsche Medienentwicklung von 1989 bis 1992 dar, streifen den Einigungsvertrag und kritisieren vertane Chancen für die Medien.

Den laufenden Überleitungsprozess des DDR-Rundfunks in eine gesamtdeutsche Medienordnung begleiteten auch Rechtswissenschaftler. Schließlich waren 1991 mit den sich verändernden Medienstrukturen im Osten Deutschlands neue Rundfunkgesetze bzw. Staatsverträge zu schaffen. Dies galt insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Hier sind die Veröffentlichungen von *Wolfgang Hoffmann-Riem* zu nennen, der sich sowohl mit der rundfunkrechtlichen, als auch mit der strukturellen Entwicklung der Rundfunkneuordnung befasst hat. In einem veröffentlichten Gutachten vom *August 1991* äußerte sich Hoffmann-Riem im Auftrag der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern zu den vorliegenden Modellalternativen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Da die Stellungnahme als Entscheidungshilfe für politische Entscheidungsträger diente, führte er als Bewertungsmaßstab die rundfunkverfassungsrechtlichen Vorgaben aus. Auch vom Landtag Brandenburg wurde Hoffmann-Riem im Jahr 1991 um einen Kommentar zum Entwurf des dortigen Rundfunkgesetzes gebeten, dessen Ausarbeitungen ebenfalls darin dokumentiert sind. Darüber hinaus geht er kritisch auf die Ausrichtung der rechtlichen Strukturen bei der Rundfunkneuordnung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ein. Das Bändchen ist sowohl als Quelle als auch als wissenschaftliche Literatur einzuordnen. Einzubeziehen sind zwei weitere Aufsätze von Hoffmann-Riem, die in der Zeitschrift *ApF* 2 und 3/1991 erschienen sind. Zur Problematik des Medienrechts in den neuen Bundesländern bezog auch *Martin Bullinger (ApF 2/1991)* Stellung. In diese Übersicht gehört zudem die Publikation von *Hermann Kresse (1992)*. Aus medienrechtlicher Perspektive schlägt er einen Bogen vom Umbruch des DDR-Rundfunks im Oktober 1989 bis zur Integration in das Mediensystem der Bundesrepublik Ende 1991. Dabei stellt Kresse die rechtlichen Grundlagen und Institutionen dar und berücksichtigt die Arbeit der „Einrichtung“ nach Artikel 36 Einigungsvertrag. Die verfassungsrechtlichen Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Ländern erörtert auch *Martin Wilhelmi (1995)*. Die Studie zeigt die Grundlagen der beiden deutschen Rundfunksysteme bis 1989 und die mediengesetzlichen Veränderungen in den neuen Bundesländern bis Ende 1991 auf. Darüber hinaus wird die Übertragung der Medienordnung von der alten Bundesrepublik in die Beitrittsländer im Hinblick auf die Grundversorgung, das Verfassungsgebot der Staatsfreiheit des Rundfunks und die Rundfunkfinanzierung problematisiert.

Den politischen Prozess der Rundfunkneuordnung begleitete in mehreren Kurzaufsätzen *Irene Charlotte Streul (1991–1993)*. Eine umfassendere Darstellung des politischen Gesamtprozesses von der Aufbruchphase bis zum Ende der Neustrukturierung 1991 veröffentlichte Streul 1999. Die Entwicklung des DDR-Fernsehens und Hörfunks in der „Einrichtung“ gemäß Artikel 36 Einigungsvertrag zeigt *Knut Hickethier (1992)* auf. In seinem Aufsatz rekonstruiert er den Anpassungsprozess der DDR-Medien an westdeutsche Strukturen und versucht dabei, die zentralen Wendepunkte und Entscheidungen sichtbar zu machen. Im selben Band erläutert *Joan Kristin Bleicher (1992)* die Art und Weise, wie sich die Kooperation der westdeutschen Sendeanstalten mit dem DFF gestaltet hat und bewertet diese als ‚Kolonisation‘.

Eine kritische Analyse zur Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkstruktur im deutschen Vereinigungsprozess liefern *Lars von Törne (1996)* und *Jeanine Aspel (1996)*. In ihren Beiträgen zeigen sie auf, wie im gesamten Vereinigungsprozess gerade der Medienbereich von westdeutschen Akteuren institutionell und entsprechend ihrer politischen Machtinteressen vereinnahmt wurde. *Heinz-Werner Stüber (1998)* gibt in seinem Handbuch einen knappen Überblick über die Entwicklungen des ostdeutschen Rundfunks nach dem Umbruch und der Wiedervereinigung. Dabei geht er sowohl auf die „Einrichtung“ als auch auf Alternativen der Rundfunkorganisation im Osten ein. Einen auf das DDR-Fernsehen beschränkten Überblick liefert *Hickethier (1998)* in diesem Band. Auch *Beate Schneider (1999)* fasst in einem Aufsatz die medienpolitischen Ereignisse nach der Wende zusammen.

Zu den wenigen Untersuchungen, die den Blick auf die Gesamtentwicklung der Rundfunkneordnung in der ehemaligen DDR richten, gehört der Beitrag von *Susanne Hepperle (1998)*. Sie analysiert den Prozess des institutionellen Wandels der Rundfunklandschaft im Osten vor dem Hintergrund der bundesdeutschen Strategie des Institutionentransfers. Dabei geht sie sowohl auf den endogenen Transformationsprozess des Rundfunks in der DDR ein als auch auf die Interessen der westdeutschen Akteure, die das Rundfunksystem der Bundesrepublik nahezu unverändert auf die neuen Länder übertragen konnten. Der Gesamtprozess liegt auch der Forschungsarbeit von *Reiner Stein (2000)* zugrunde. Stein zeichnet die Entwicklung vom Umbruch 1989 bis zur Etablierung der neuen Rundfunkanstalten Ende 1991 nach und versucht, auch die Handlungsmotive und Auseinandersetzungen der handelnden Akteure mit einzubeziehen. Die Abwicklung des DDR-Rundfunksystems und die Neukonstituierung im Osten beschreibt zudem *Markus Drenckhan (2002)*. Er fokussiert sich auf den Abwicklungsprozess und wirft dabei Seitenblicke auf die parallel verlaufende Rundfunkneordnung. Der Aufsatz von *Sylvia Diel (2004)* analysiert bereits in Ansätzen den beispiellosen Systemwandel in der DDR. Dargelegt werden die institutionellen Entwicklungen innerhalb des DDR-Hörfunks nach dem Zusammenbruch des SED-Regimes und seine Auflösung bzw. Überleitung im Zuge des Einigungsprozesses. Daran knüpft auch die vorliegende Forschungsarbeit an. Nach 15 Jahren deutsch-deutscher Medienordnung zieht *Ilona Wuschig (2005)* Bilanz und betrachtet die ostdeutschen Medien in ihrer gesamtdeutschen Entwicklung. In einem Rückblick nimmt Wuschig sowohl die politischen Vorgänge als auch relevante medienpolitische Ost-/West-Akteure, die am Neuordnungsprozess beteiligt waren, ins Visier. Dabei fragt sie, was im medialen Einigungsprozess falsch gelaufen sei und warum demokratische Ansätze in den Rundfunkmedien der DDR 1989/90 zerschlagen wurden.

In seinem Aufsatz über den Rundfunkstaatsvertrag im vereinten Deutschland arbeitet *Claus Peter Boßmann (2009)* die medienpolitischen Geschehnisse historisch und zukunftsweisend auf. Einleitend stellt er fest: „Auffällig ist, dass zusammenfassende Analysen, die der medienpolitischen, medienrechtlichen und medienwirtschaftlichen Situation Ostdeutschlands gewidmet sind, und Vergleiche zur Entwicklung im Westen zulassen, derzeit nicht vorliegen“ (2009: 139). Als Ergebnis eines Forschungsprojekts an der Universität Leipzig legten *Marcel Machill/Markus Beiler/Johannes R. Gerstner (2010)* einen umfangreichen Sammelband vor. Unter Berücksichtigung vielfältiger Aspekte wird die zwanzigjährige Entwicklung des freien Mediensystems in den neuen Bundesländern dokumentiert. Die Herausgeber stellen sich ebenfalls die Frage, warum die Medienpolitik des vereinten Deutschlands ein blinder Fleck für die Kommunikationswissenschaft ist? Bei der Aufarbeitung des Prozesses der Entwicklung von Medienlandschaft, Medienpolitik und Journalismus im Osten der Bundesrepublik glauben sie, eine „Beißhemmung der kommunikationswissenschaftlichen Forschung“ (2010: 12 f.) zu erkennen. Für die vorliegende Arbeit ist

daraus der Beitrag von *Inge Hoff/Anne Holzschuh/Victoria Lewandowski/Teresa Peters (2010)* von Interesse. In einem Überblick werden die Abwicklung des DDR-Rundfunks, die Neugründung der Rundfunkanstalten MDR und ORB und die Entstehung des Nationalen Hörfunks behandelt. Einem Teilaspekt widmet sich *Inga Hoff (2011)*, die die Integration Ostdeutschlands nach der Vereinigung durch das ZDF, die Deutsche Welle und das neu gegründete Deutschlandradio untersucht.

Auffallend ist, dass an diesem Prozess beteiligte Akteure das Thema selbst aufgegriffen haben. Sie dienen damit als Quelle, fließen aber wegen der vorhandenen Subjektivität ihrer Darstellung nur mit der gebotenen Distanz und Überprüfung in die wissenschaftliche Darstellung ein. Dazu gehört beispielsweise *Günther von Lojewski*, ehemaliger Intendant des Sender Freies Berlin (SFB), der zusammen mit dem Berliner Kommunikationswissenschaftler und SFB-Rundfunkratsmitglied *Axel Zerdick (2000)* eine Veröffentlichung über den Umbruch des deutschen Rundfunksystems nach 1989 aus Sicht der Akteure herausgegeben hat. Beinhaltet sind u.a. Zeitzeugeninterviews mit Akteuren, die in unterschiedlichen Funktionen und Zeitphasen am Umbruch und an der Neuordnung des DDR-Rundfunks beteiligt waren.

Eine Dokumentation zur Wiedervereinigung des deutschen Rundfunksystems von 1989–1991 legten auch die Herausgeber *Roland Tichy/Sylvia Dieltl (2000)* vor. Erörtert werden die medienpolitische Übergangsphase in der DDR 1989/90, rundfunkpolitische Strukturüberlegungen zum organisatorischen Neuanfang 1990/91, die Überleitung des zentralistischen Staatsrundfunks der DDR in das öffentlich-rechtliche System der Bundesrepublik sowie die Gestaltung des gesamtdeutschen Rundfunkgefüges aus der Sicht zentraler Akteure. Der Dokumententeil gibt Einblicke in die Entscheidungsprozesse und -notwendigkeiten der Einrichtung. Die Autoren selbst, die in diesem medienpolitischen Prozess Entscheidungsträger unterschiedlicher Art und Legitimierung waren, setzen mit ihren Beiträgen die Dokumente in ihren Kontext und geben Handlungsmotivationen und Hintergründe preis. Die Herausgeber *Gerlinde Frey-Vor/Rüdiger Steinmetz (2003)* befassen sich in ihrem Sammelband ebenfalls mit der Wendezeit und dem Aufbau des Rundfunksystems in den neuen Bundesländern. Aus der Innensicht heraus und mit persönlichen Erinnerungen verknüpft, äußern sich beteiligte Akteure über den Übergang vom staatlichen zu einem dualen und regionalen Mediensystem.

Der Umbruch in der DDR 1989/90 erzeugte in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung häufig die Frage, welche Rolle die DDR-Medien während der friedlichen Revolution eingenommen haben und welche publizistischen Veränderungen es in der Folgezeit gegeben hat. Hierzu sind folgende Publikationen zu nennen: In dem von *Rainer Bohn/Knut Hickethier/Eggo Müller (1992)* herausgegebenen Band wird vor allem anhand des Leitmediums Fernsehen der Versuch unternommen, die widersprüchliche Rolle der Medien während des Umbruchprozesses 1989/90 zu differenzieren. Ein Kapitel befasst sich mit der Funktion medialer Strukturen und deren Durchsetzung nach westdeutschem Vorbild. Die Rolle der DDR-Medien in der „Wendezeit“ und den darauffolgenden Wandel in der Berichterstattung untersucht auch *Thomas Schuhbauer (2001)*. Am Beispiel des Jugendmagazins „Elf 99“ geht er der Frage nach, ob das DDR-Fernsehen den Verlauf der Geschichte beeinflusst hat oder ob es von den historischen Ereignissen selbst verändert wurde. Auch *Moritz Dewald (2008)* analysiert die Rolle der ostdeutschen Medien während der friedlichen Revolution und stellt die Veränderungen dar. Dabei geht er auf Ideen und Pläne ein, die eine vielseitige und freiheitliche Berichterstattung in einem pluralistischen DDR-Medienystem gewährleisten sollten. Mit der Frage, welche Rolle die Fernsehnachrichten des bundesdeutschen und des DDR-Fernsehens bei der friedlichen Revolution in der DDR 1989/90 spielten, befasst sich *Thomas Großmann (2015)*. Seine Kernthese lautet: Die

Westmedien hätten die SED-Diktatur im Herbst 1989 massiv destabilisiert und damit das Ende der DDR beschleunigt.

Der Forschungsschwerpunkt zu DDR-Medien lag bisher im Bereich der Medieninhalts- und Rezeptionsforschung und der vierzigjährigen Programmgeschichte. Insbesondere zur ostdeutschen Fernsehgeschichte gibt es vielfältige Untersuchungen, die für die vorliegende Fragestellung zwar kaum Bedeutung haben, aber als Hintergrundwissen zur Bewertung bestimmter (Ost-)Programmentscheidungen der handelnden Akteure nützlich sind. Zunächst ist hier der Sammelband von *Peter Ludes (1990)* zu nennen, der einen Streifzug durch die Programmentwicklung und die politische Funktion der DDR-Fernsehnachrichten unternimmt. Angereichert ist die Studie mit Experteninterviews ehemaliger DDR-Nachrichtenjournalisten. Die Forschungsarbeit von *Michael Kuhlmann (1997)* greift ebenfalls das Informations- und Nachrichtengenre auf und untersucht die Auswirkungen der SED-Steuerung auf aktuelle politische Fernsehsendungen und das Zuschauerrecht auf das Programm. Die Geschichte des DDR-Fernsehens behandelt auch *Franca Wölff (2002)*. Ihre Arbeit zielt insbesondere auf Programmplanung, Zuschauerresonanz und die damit verbundene Informationspolitik der SED im Zeitraum von 1985–1989/90. Auf das Genre der DDR-Magazinsendungen fokussieren sich die Herausgeber *Helmut Heinze/Anja Kreutz (1998)*. Ausgeleuchtet werden Geschichte und Funktion zentraler DDR-Sendereihen, Wirtschafts- und Wissenschaftsmagazine sowie Ratgebersendungen im DDR-Fernsehen. Der Sammelband von *Klaus Arnold und Christoph Classen (2004)* befasst sich in rund 20 Beiträgen mit der historischen Entwicklung des DDR-Hörfunks. Die umfangreiche Publikation von *Rüdiger Steinmetz/Reinhold Viehoff (2008)* liefert eine Rekonstruktion der Programmentwicklung des DDR-Fernsehens. Einbezogen werden auch die Funktionen des DDR-Fernsehens als Herrschafts- und Informationsmedium, organisatorische Strukturen und parteipolitische Forderungen sowie der Aspekt der Systemkonkurrenz der beiden deutschen Staaten, der erhebliche programmliche Auswirkungen hatte. Relevant für die vorliegende Studie sind vor allem die Ausführungen des Kapitels „1990–1991 Staatsfernsehen ohne Staat – Aufbruch und Sendeschluss“, das den Versuch eines Neubeginns unter demokratischen Vorzeichen analysiert.

Der Blick auf die kommunikationswissenschaftliche Forschung zeigt, dass die komplexen medienpolitischen Handlungsabläufe anlässlich der Rundfunkneuordnung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR bisher nur in Teilen erfasst wurden. Eine umfassende Aufarbeitung, die über Einzelaspekte hinausgeht und den rundfunkpolitischen Transformationsprozess während der Wendezeit 1989/90 sowie vor und nach Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands 1990/91 systematisch analysiert, ist bis heute nicht erfolgt. Lediglich in Ansätzen und insofern unzureichend wurde der Frage nachgegangen, welche Akteure mit welchen Interessen die Neuordnung des ostdeutschen Rundfunksystems gestaltet haben. Eine systematische Studie hierüber liegt bisher nicht vor. Darüber hinaus gibt es weder eine Analyse über den Handlungs- und Entscheidungsprozess, der der Entstehung von Artikel 36 Einigungsvertrag zugrunde liegt, noch über die Rolle des Rundfunkbeauftragten, der den medienpolitischen Auftrag von Artikel 36 umzusetzen hatte. Dieser Auflösungs- und Überleitungsprozess der sog. „Einrichtung“ wurde in den Publikationen zumeist nur knapp oder gar nicht behandelt. Der Grund mag darin liegen, dass die Auflösung des DDR-Rundfunks als Faktum betrachtet wird, das im Vergleich mit dem Aufbau der föderalen Rundfunkstruktur im Osten keiner näheren Betrachtung lohne. Völlig übersehen wird dabei, dass es eine Verknüpfung zwischen Auflösung und Neu-Institutionalisierung gibt, auch hinsichtlich der handelnden Akteure. Auch diese Forschungslücke soll mit dieser Studie geschlossen werden.

1.2 Die Mediensysteme der Bundesrepublik und der DDR (vor allem Rundfunk)

Weitreichende Kenntnisse über die Struktur und Organisation der Mediensysteme und des Medienrechts in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, wie sie im Jahr 1989 bestanden haben, vermitteln folgende Darstellungen:

Einen Überblick über die gesamte Medienstruktur der Bundesrepublik gibt das Standardwerk von *Otto Altendorfer (2001/2004)*. Dargestellt werden die rechtlichen und strukturellen Grundlagen der Printmedien sowie des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks, die historische Entwicklung der Medien und die für die Rundfunkordnung grundlegenden Urteile des Bundesverfassungsgerichts. In knapper Form werden zudem die Medienentwicklung in der DDR und der Übergang der DDR-Medien zur Bundesrepublik (1989–1990) berücksichtigt. Vielfältige Aspekte des deutschen Rundfunks behandelt auch *Heinz-Werner Stuiber (1998)* in seinem zweibändigen Werk. Im ersten Teil stellt er umfänglich die Rundfunkgeschichte dar, vor allem die getrennten Entwicklungen in West- und Ostdeutschland sowie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach der Wiedervereinigung. Ein weiteres Kapitel greift normative Regelungen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Bedeutung der Rundfunkfreiheit auf. Teil 2 widmet sich dem Privatfunk. Die Publikation liefert zudem eine Zusammenfassung der einschlägigen Forschung bis zum Erscheinungsjahr. Auf dem neuesten Stand des Wissens ist man damit jedoch nicht. Diesen bietet das Standardwerk von *Hermann Meyn „Massenmedien in Deutschland“ (z.B. 1992, 1999, 2001, 2004)*, das seit Jahrzehnten in stets aktualisierten Fassungen erscheint und den Medienwandel miteinbezieht. Eine überarbeitete Neuauflage erschien 2012 zusammen mit *Jan Tonnemacher*. Die Autoren geben darin einen umfassenden Überblick über das deutsche Mediensystem und die politischen Funktionen, Strukturen, Rechtsgrundlagen und Entwicklungen von Presse, Hörfunk und Fernsehen in Deutschland. Eine systematische Darstellung der Grundstrukturen des bundesdeutschen Mediensystems und seiner kommunikationspolitischen Entwicklung enthält auch das Lehrbuch von *Klaus Beck (2012)*. Einen kompakten Gesamtüberblick über die Entwicklung der Medienstrukturen liefert *Heinz Pürer (2015)*.

Ausführliche Aufsätze zum Rundfunksystem der DDR publizierten *Peter Hoff (1988)* und *Volker Gerber (1990)*. Die umfangreichste Literatur zu Geschichte, Struktur und Funktionsweise der DDR-Medien veröffentlichte *Gunter Holzweißig*. Er gilt als ausgewiesener Kenner des zentral gelenkten Medienapparates. Die Veröffentlichungen 1983/1989, 1997 und 2002 sind Standardwerke der wissenschaftlichen Aufarbeitung der DDR-Medien. Beleuchtet werden u.a. die von der SED zur Instrumentalisierung der Medien institutionalisierten Strukturen, das Beziehungsgeflecht zwischen Partei und Medien sowie die Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Diese Erkenntnisse wurden grundlegend für die vorliegende Analyse herangezogen. In der Publikation von 2002 sowie ausführlicher in den Aufsätzen von 1999, 2006 und 2008 geht Holzweißig zudem auf den journalistischen und medienpolitischen Umbruch in der Endphase der DDR ein.

Einen „Gegenentwurf zu Holzweißigs Werken“ (Fiedler 2014: 10) beabsichtigte *Anke Fiedler (2014)* mit ihrer Publikation. Sie bezeichnet die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse als undifferenzierte „Propagandaforschung“ und stellt die These auf, dass die staatliche Öffentlichkeitsarbeit in der DDR besser mit dem Begriff Public Relations (PR) als mit dem Propagandakonzept zu erklären sei. Unabhängig davon kommt auch Fiedler zu dem bekannten Ergebnis, dass Strukturen und Vorgehensweise der rigiden Medienlenkung durch die SED über die gesamte Dauer hinweg keine grundlegenden Veränderungen erfahren haben. Letztlich bestätigt die Studie die bisherigen Forschungsergebnisse.

In seiner Publikation von 1989 untersucht *Rolf Geserick* die Beziehungen zwischen Kommunikationspolitik, Lenkungssystem, Organisationsform und den Inhalten der öffentlichen Kommunikation in der DDR. DDR-Journalisten sind der Forschungsgegenstand von *Michael Meyen/Anke Fiedler* (2010). In 31 Gesprächen eruiieren sie Handlungsmodi und Rollenkonfigurationen. Daraus ergeben sich persönliche Einblicke in den sozialistischen Medienapparat, die Aufschluss über die Rolle der DDR-Medien im Revolutionsprozess 1989 geben können.

Auch in Publikationen mit Schwerpunkt auf historische Medien- und Rundfunkforschung finden sich Anknüpfungspunkte zur strukturellen Entwicklung des deutschen Mediensystems: *Knut Hickethier* und *Peter Hoff* legten 1998 erstmalig eine Gesamtdarstellung der „Geschichte des deutschen Fernsehens“ vor. Zum einen verknüpft die Darstellung institutionelle Strukturen und technologischen Fortschritt mit Zeitgeist und Programmschwerpunkten. Zum anderen stellt sie Programmangebote zwischen der Bundesrepublik und der DDR (und deren Funktionen) sowie von öffentlich-rechtlichen und privaten Angeboten vergleichend gegenüber. Die DDR-Seite wird gleichrangig berücksichtigt. Die Rundfunkgeschichte der DDR arbeitet auch *Wolfgang Mühl-Benninghaus* (1999) auf. Eine „Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland“ legte *Jürgen Wilke* (1999) in dem umfangreichen Sammelband vor. In zahlreichen Beiträgen wird die Entwicklung der Massenmedien seit 1949 dargestellt. Ein längerer Aufsatz von *Gunter Holzweißig* behandelt die Mediengeschichte der DDR. Der deutschen Rundfunkgeschichte widmet sich ebenfalls umfänglich *Konrad Dussel* (2010).

Für die vorliegende Studie sind die rundfunkrechtlichen Grundlagen als Handlungsrahmen der medienpolitischen Akteure relevant: Die Veröffentlichung von *Klaus Beucher* (1999) erörtert die medienrechtlichen Rahmenbedingungen und die Rechtsprechung. Im Fokus steht der im Januar 1992 in Kraft getretene „Staatsvertrag [der Länder] im vereinten Deutschland“ in der Fassung der Veränderungen von Ende 1996. Hierzu werden Erläuterungen und Interpretationen präsentiert, denen rechtshistorische Diskurse angeheftet werden. Welche verfassungsrechtlichen Normen und kommunikationspolitischen Werte den Medienstrukturen in der Bundesrepublik zugrunde liegen, wird in der Publikation von *Albrecht Hesse* (2003) deutlich gemacht. Auch das Buch von *Günter Herrmann/Matthias Lausen* (2004) vermittelt in einer systematischen Darstellung die Grundlagen des deutschen Rundfunkrechts.

Den nationalen und europäischen Regulierungsrahmen stellt *Hubertus Gersdorf* (2003) dar. Er zeigt die maßgebliche Prägung der Ausgestaltung des Rundfunkrechts durch das Bundesverfassungsgericht auf und begründet es damit, dass das Gericht die im Grundgesetz verbürgte Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ verstehe. Ergiebig ist auch die Dissertation von *Hubertus Gersdorf* (1991), in der er die Frage stellt, ob sich die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach gesetzlicher Ausgestaltung der Rundfunkordnung mit dem verfassungsrechtlichen Strukturprinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks verträgt. Darüber hinaus sucht Gersdorf nach Antworten, wie das duale Rundfunksystem organisiert sein müsste, um unzulässige staatliche Einflüsse auf den Rundfunk zu verhindern. Das Thema „Staatsfreiheit des Rundfunks“ ist ein wesentlicher Aspekt, der auch in der vorliegenden Untersuchung von Bedeutung ist.

1.3 Transformationprozess Ostdeutschland

Zusätzlich soll der Forschungsstand zum Transformationprozess der DDR dargelegt werden. Dieser hat eine enorme Fülle sozialwissenschaftlicher Literatur hervorgebracht, die sich im Schwerpunkt mit den Ursachen und Folgen des Systemwechsels, der institutionellen Demokratisierung, der Integration in den Gesamtstaat, mit Problemen der „inneren Vereinigung“ und mit

der Frage befasst, inwieweit eine Angleichung bzw. ein Wandel trotz Annäherung stattgefunden hat oder eine Differenzierung fortbesteht. Untersucht wurden vielfach auch die Rückwirkungen des Beitritts der DDR auf den Westen Deutschlands. Die empirischen Befunde zur ostdeutschen Transformationsforschung sind aufgrund ihrer Pluralität kaum noch zu überblicken. An dieser Stelle soll auch nicht annähernd der Versuch unternommen werden, den Forschungsstand zu diesem komplexen Thema vollständig darzulegen. Vielmehr sollen zentrale Forschungsbereiche und -themen aufgezeigt werden und vereinzelt Literaturhinweise erfolgen, die eine wissenschaftsbezogene Bestandsaufnahme über den Transformationsprozess Ostdeutschlands und den gesamtdeutschen Wandlungsprozess beinhalten; außerdem sollen Studien benannt werden, die grundlegend für die Forschung über den politisch-institutionellen Transformationsprozess sind.

Im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung lag der Forschungsschwerpunkt auf der Transformation des politischen und ökonomischen Systems sowie auf der institutionellen Integration Ostdeutschlands in die Bundesrepublik. Die politisch-institutionelle Angleichung und Neubildung stellte in der Folgezeit zwar noch immer ein Kernthema dar, der Fokus richtete sich jedoch verstärkt auf soziokulturelle Nachwirkungen und auf sozioökonomische Wandlungsprozesse. Die Bandbreite der Themen umfasste vor allem die Arbeitsmarktentwicklung, regionale Probleme in strukturschwachen Regionen, demografischen Wandel oder die Genderforschung. Mit zunehmender „Normalisierung“ der Situation in den neuen Bundesländern nahm die empirische Ostdeutschlandforschung eine stärkere Ausdifferenzierung der Forschungsfelder vor. Untersucht wurden zu beobachtende Langzeitfolgen der Transformation und der Umbrucherfahrungen auf regionaler Ebene und in sektoralen Prozessen. Als neuer Gegenstand wurde zudem der europäische Integrationskontext miteinbezogen.

Zahlreiche empirische Studien zum Transformationsprozess in Ost- und Gesamtdeutschland wurden an Universitäten durchgeführt. Beispielhaft genannt sei hier der DFG-Sonderforschungsbereich 580 „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition, Strukturbildung“, der von 2001 bis 2012 an den Universitäten Jena und Halle/Wittenberg existierte. Im Mittelpunkt standen langfristige Erfahrungen mit dem Systemumbruch und dessen Konsequenzen. Ziel war die Analyse beobachtbarer Prozesse des gesellschaftlichen Wandels und Krisenmanagements in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung. Daraus sind mehr als 40 Publikationen hervorgegangen.⁵

Zudem gab und gibt es zahlreiche Kooperationen zwischen der universitären und der (anwendungsorientierten) außeruniversitären Forschung. Beispielhaft sei hier die Max-Planck-Arbeitsgruppe „Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern“ (1992–1996) an der Berliner Humboldt-Universität unter der Leitung von Helmut Wiesenthal genannt. Kooperationen gab es auch mit dem Max-Planck-Institut für Ökonomik (Jena), dem Ifo Institut für Wirtschaftsforschung (München/Dresden), dem Max-Planck-Institut für Demografische Forschung (Rostock) oder dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin). Auch das Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) veröffentlicht regelmäßig wesentliche Daten zum ökonomischen Strukturwandel und zur konjunkturellen Entwicklung in Ostdeutschland. Zu nennen sind auch das Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam (ZZF), das den gesellschaftlichen Wandel und Systembrüche in der DDR in einem größeren historischen Kontext erforscht, und das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), das wichtige Regionalstudien zu Ostdeutschland veröffentlichte. Ebenso aufzuführen sind unabhängige Institute, die vor allem

5 Publikationsliste unter: <http://www.sfb580.uni-jena.de/typo3/15.0.html?&style=2>

anwendungsorientierte Forschung zu den sozioökonomischen und soziokulturellen Umbruchprozessen geleistet haben und die Gestaltungsperspektive der gesellschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland in den Vordergrund rücken. Dazu gehören das Brandenburg-Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien e.V. (BISS) und das Sozialwissenschaftliche Forschungszentrum Berlin-Brandenburg (SFZ).

Eine ausführliche Bestandsaufnahme zur sozialwissenschaftlichen Forschung nach der Wiedervereinigung legte *Astrid Lorenz (2011)* vor. In dem von ihr herausgegebenen Band werden im Anhang umfassend die sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekte und -vorhaben mit Schwerpunkt Ostdeutschland nach 1989 dokumentiert. Aufgelistet werden Projekte, die ab dem Jahr 2000 bis 2011 an deutschen Universitäten und an außeruniversitären Instituten sowie in Kooperation beider durchgeführt wurden. Die Publikation zieht zudem eine Bilanz der sozialwissenschaftlichen Ostdeutschlandforschung in den ersten 20 Jahren seit Bestehen der deutschen Einheit und wirft damit einen detaillierten Blick auf den Forschungsstand bis 2011. Enthalten sind eigenständige Kapitel zu Empirie, Theorie und Methodik der Ostdeutschlandforschung. Von besonderem Interesse für die vorliegende Arbeit sind hierbei die Aufsätze von *Alexander Thumfart, Hans Vorländer, Werner J. Patzelt und Raj Kollmorgen*.

Auffallend ist, dass Forschungsprojekte mit Bezug zu den neuen Bundesländern vor allem an ostdeutschen Universitäten und Forschungsinstituten angesiedelt sind, während Sozialwissenschaftler an westdeutschen Universitäten vorzugsweise Projekte mit einem Ost-West-Vergleich bearbeiten. Zu beobachten ist auch, dass sich die spezifische Ostdeutschlandforschung zu Beginn des neuen Jahrtausends verringerte. Nach und nach wurden auch inhaltliche Revisionen vorgenommen. So wurde die dominierende These, die Transformation in Ostdeutschland als sog. Blaupause (Nachbau West) zu bewerten, deutlich relativiert. Inzwischen gab es auch einen Wechsel in den Leitorientierungen (vgl. Koch 2011: 67 ff.).

Für die vorliegende Arbeit war vor allem der Blickwinkel der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung Ostdeutschlands von Interesse, der sich mit dem Systemwechsel von der Autokratie zur Demokratie befasst. Das Projekt der deutschen Einheit, seine politisch-institutionellen Transformationsprozesse und Resultate sowie strukturelle Besonderheiten und Alternativen wurden vor allem in der ersten Dekade nach der Einheit zum bevorzugten Forschungsgegenstand. Eine Auswahl der Wissenschaftler, die die Diskussion maßgeblich mitbestimmten und für die Studie grundlegend waren, soll im Folgenden aufgeführt werden:

Gerhard Lehmbuch befasste sich mit den Strukturen und Strategien der deutschen Vereinigung, die er unter dem Begriff des „Institutionentransfers“ zusammenfasst. Untersuchungsschwerpunkte sind die institutionelle „Entdifferenzierung“ in der DDR und die politische Institutionenbildung in den neuen Bundesländern, die in mehreren Beiträgen (1990, 1991, 1993, 1996, 1998 zus. mit *Roland Czada*, 2000) aufgearbeitet werden. *Roland Czada* hat in den 1990er Jahren wesentliche Beiträge (1994 bis 1998, 2000 zus. mit *Hellmut Wollmann*) zur Politik der deutschen Vereinigung vorgelegt. Auch *Helmut Wiesenthal* bearbeitete im Rahmen von Forschungsprojekten die Transformationsprozesse und den institutionellen Wandel in den neuen Bundesländern (1995, 1996, 1999, 2001).

Wesentliche Beiträge zur postsocialistischen Transformationsforschung lieferte auch der ostdeutsche Soziologe *Raj Kollmorgen*. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören der ostdeutsche Umbruchprozess und die deutsche Vereinigung (z.B. Eliten, Diskurse). 1996 erschien zus. mit *Rolf Reifig/Johannes Weiß* ein Sammelband, der zwei Analyseperspektiven auf den Wandel in Ostdeutschland zeigt: einerseits den vorherrschenden Blickwinkel, dass es sich um einen exogenen, durch Institutionentransfer bewerkstelligten Modernisierungsprozess handelte, der auch

Rückwirkungen auf Gesamtdeutschland hatte; andererseits, dass der institutionelle Umbruch zu theoretischen Neuorientierungen und zur Überprüfung bisheriger Annahmen in der Transformationsforschung geführt hat. 2001 veröffentlichte Kollmorgen (zus. mit *Hans Bertram*) ein Buch, das den politischen Systemwechsel und die Ausgangsbedingungen des Transformationsprozesses bearbeitet. Hervorzuheben sind darin die Beiträge von *Helmut Wollmann* sowie von *Max Kaase/Rainer M. Lepsius*. Über den Forschungsstand „Ostdeutschland“ resümiert Kollmorgen in einem weiteren Beitrag (2003). 2009 fragt er in einem Aufsatz „Umbruch ohne Revolution? Beitritt statt Transformation?“ Diskutiert wird das doppelte Interpretationsproblem, ob es sich in Ostdeutschland 1989 überhaupt um eine Revolution handelte, ob nach Umbruch und Beitritt zur Bundesrepublik eine Transformation wie in Mittelosteuropa stattfand oder ob es womöglich nur ein postsozialistischer „Unfall“ war. Die europäische Integration als Einflussfaktor auf die postsozialistischen Transformationen thematisieren *Raj Kollmorgen/Moritz Brunn u.a.* in einer Publikation (2010), in der ein Kapitel Ostdeutschland gewidmet ist. In dem Aufsatz „Diskurse der deutschen Einheit“ (2010) untersucht Kollmorgen die Entwicklung der Debatten innerhalb von 20 Jahren. Zusammen mit *Frank Thomas Koch/Hans-Liudger Dienel* gab er 2011 den gleichnamigen Sammelband heraus. Die jüngste umfangreiche Publikation zum Forschungsfeld Transformation ist das „Handbuch Transformationsforschung“ (2014), das Kollmorgen gemeinsam mit *Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Wagener* veröffentlicht hat und das zahlreiche multidisziplinäre Teilfragen der Transformationsforschung behandelt.

Auch *Hellmut Wollmann* befasste sich in mehreren Veröffentlichungen mit dem institutionellen Umbruch und der Neuaufbauphase der ostdeutschen Länder. Bereits fünf Jahre nach der deutschen Einheit hatten die sozialwissenschaftlichen Untersuchungen zum Umbruch in den neuen Bundesländern einen Stand erreicht, der kaum mehr zu überblicken war. Daher gaben *Hellmut Wollmann, Andreas Eisen u.a.* (1995) eine Forschungsdokumentation zu diesem Thema heraus. In ihrem gemeinsamen Beitrag stellen sie die Frage „Transplantation oder Eigenwuchs?“ und erörtern, bis zu welchem Grad in Ostdeutschland von einem „Institutionentransfer“ gesprochen werden muss. Darüber hinaus gab *Hellmut Wollmann* mit *Helmut Wiesenthal/Frank Bönker* die Publikation „Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs“ (1995) heraus. 1996 folgte ein Sammelband zusammen mit *Andreas Eisen*. *Wollmann* stellt darin die Frage, ob die Institutionenbildung in Ostdeutschland Rezeption, Eigenentwicklung oder Innovation war? In einem weiteren Beitrag zur Institutionenbildung in Ostdeutschland (1996) diskutiert er die Thesen „Neubau, Umbau und schöpferische Zerstörung“. 1997 veröffentlichten *Hellmut Wollmann, Hans-Ulrich Derlien u.a.* eine Publikation über die Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Hinzuweisen ist auf den Aufsatz von *Wollmann* (1997), der sich mit dem Institutionen- und Personaltransfer befasst. Einen Vergleich der politisch-administrativen Dezentralisierung im Systemwechsel der sozialistischen Länder zieht *Wollmann* 1997 in zwei weiteren Beiträgen. 1998 veröffentlichte er erneut einen Aufsatz zum Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland. Gemeinsam mit *Roland Czada* gab *Wollmann* (2000) anlässlich zehn Jahre deutscher Einheit einen Sonderband heraus. Einen weiteren Beitrag zur vergleichenden Institutionenbildung veröffentlichte *Wollmann* 2004.

Zum Transformationsprozess in den neuen Bundesländern publizierte auch der ostdeutsche Sozialwissenschaftler *Rolf Reißig* mehrere Beiträge (1993, 2000, 2010). Als eine „konservative Vereinnahmung“ kritisierten *Wolfgang Dümcke/Fritz Vilmar* (1996) den deutschen Einigungsprozess. Zu nennen sind auch *Gert-Joachim Glaeßner* (1993), *Claus Offe* (1994) und *Klaus von Beyme* (2001). Abschließend soll auf den Aufsatz von *Aurel Croissant* (2015) hingewiesen werden, der

das deutsch-deutsche Ergebnis in die Gesamtheit aller anderen postsozialistischen Demokratisierungsprozesse eingeordnet hat.

2 Politikfeld Medienpolitik

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht das Handlungsfeld Medienpolitik, das Medienstrukturen zum Gegenstand hat und sich auf die massenmediale öffentliche Kommunikation bezieht. In der Wissenschaft ist Medienpolitik nicht eindeutig verortet, was sich auch an der vielfältigen Theoriebildung zeigt. Es lässt sich jedoch eine Traditionslinie erkennen, wonach Medienpolitik aus normativer, funktionaler und systemtheoretischer Sicht betrachtet wird.

Der *normativ-theoretische Ansatz* nähert sich dem Politikfeld Medienpolitik durch Zugrundelegung einschlägiger Grundrechtsnormen (Artikel 5 GG) in Kombination mit der rechtlichen Grundordnung (Artikel 20 GG) an, aus denen sich die wesentlichen Gestaltungselemente für eine Medienordnung ergeben. Zentrales Verfassungsziel einer Rundfunkordnung ist die Verwirklichung des Gebotes der Freiheitlichkeit des Rundfunks.⁶ Die konstituierende Bedeutung für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrfach hervorgehoben, konkretisiert und fortentwickelt⁷. Die zahlreichen Urteile sollten den medienpolitischen Akteuren bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung Verpflichtung und Maßstab sein. Sie sind die normative Ausgangsbasis und geben deutliche Hinweise, inwieweit die von medienpolitischen Akteuren getroffenen Ordnungsentscheidungen mit den verfassungsrechtlichen Leitbildern kompatibel sind. Die empirisch beobachtbare Wirklichkeit zeigt jedoch, wie wenig der normative Anspruch und die tatsächlichen Maßnahmen der praktischen Medienpolitik in Übereinstimmung gebracht werden können (vgl. Jaren/Donges 2007: 399 f.). Die Freiheit schützenden Normen werden von machtpolitisch handelnden Akteuren unterlaufen. Daraus ergibt sich auch die Schwäche der rechtswissenschaftlichen Perspektive. Sie zeigt zwar die normative Gestaltungsgrundlage auf, liefert jedoch keine Erklärung für den realen Verlauf medienpolitischer Prozesse.

Ähnlich verhält es sich beim *sozialwissenschaftlichen Theorieansatz*, der die Medienpolitik aus den Systemfunktionen der Massenmedien (Informations-, Meinungsbildungs-, Kritik- und Kontrollfunktion, Integration) heraus und ihrer Leistung für die demokratische Gesellschaft darstellt und bewertet (grundlegend Wildenmann/Kaltefleiter 1965; Ronneberger 1978, 1980, 1986; hierzu auch Rühl 1973; Holzer 1973; Decker/Langenbucher/Nuhr 1976; Schatz/Lange 1982; Kepplinger 1982; Langenbucher 1999, Hallin/Mancini 2004). Im funktionalistischen Ansatz stellen medienpolitische Maßnahmen das Mittel zur Sicherung der Funktionserfüllung des gesellschaftlichen Teilsystems der Massenmedien dar. Aufgabe der Medienpolitik ist demnach eine ordnungspolitische Steuerung, die die zentralen Funktionen der Massenmedien für eine freiheitliche Demokratie gewährleistet und mit ihnen vereinbar sein muss. Hier lassen sich über die politisch-systematischen Bedingungen Verknüpfungen zwischen dem normativen und dem funktionalistischen Zugang zur Medienpolitik herstellen.

Der Steuerungsaspekt brachte nicht nur Lösungsmodelle für die praktische Medienpolitik hervor (z.B. Saxer 1994), sondern führte in der Kommunikations- und Politikwissenschaft zu

6 Hierzu insbes. BVerfGE 83, 238

7 Hierzu insbes. BVerfGE 7, 198, 208; 20, 56 (97); 35, 202 (219); 74, 338

der Frage, wie autonom oder abhängig ein Mediensystem von politischer Steuerung ist und inwieweit der Staat das Mediensystem überhaupt steuern soll (vgl. Grothe 2000; Donges 2002). Dieser mehr pragmatischen Sichtweise stehen vielfältige Ansätze der *soziologischen Systemtheorie* (vgl. Luhmann 1972; für die Kommunikationswissenschaft Rühl 1969, 1980; Saxer 1990, 1992; Luhmann 1996; Marcinkowski 1993; ders./Bruns 2000) gegenüber, die Einfluss auf die Theorie der Medienpolitik nahmen. Sie gingen von der Massenkommunikation als funktionalem Teilsystem aus und betrachteten Organisationen als Entscheidungssystem (vgl. Luhmann 2000). Der hohe Abstraktionsgrad dieser Theorien lässt Aussagen auf der Makroebene zu. Möglichen Erklärungen zum politischen Handeln oder zum Wandel von Medienstrukturen (Mesoebene) setzt dieses Modell mangels Akteurbezug jedoch deutliche Grenzen. Es stellt kein methodisches Instrumentarium für eine empirische Studie bereit.

Die Analyse des Sonderfalls von Transformation und Institutionalisierung lässt sich aufgrund seiner enormen Komplexität mit den traditionellen Theorieansätzen zur Medienpolitik nur unzureichend bewerkstelligen. Nützlich sind der normative und funktionalistische Ansatz, wenn es um die Teilfrage geht, ob und inwieweit verfassungsrechtlich verankerte Strukturprinzipien und demokratietheoretische Leitideen (Werte, Normen, Erwartungen) als Zielsetzung das medienpolitische Handeln bei der Ausgestaltung des ostdeutschen Rundfunksystems bestimmt haben. Denn jene Wertvorstellungen und deren normative Verwirklichung bilden generell eine Referenzgröße von Medienpolitik (vgl. Jarren/Donges 2007: 12). Erklärungen für medienpolitisches Handeln ermöglichen sie jedoch nicht und sind als alleiniger Ausgangspunkt für die Theoriebildung kaum zweckmäßig. Es geht auch nicht um den Vergleich von Sollens- und Wollensprägungen der Akteure.

Weiterführende Impulse geben indes bestimmte Definitionen, wie beispielsweise die von Ulrich Saxer. Danach ist Medienpolitik „ein Handlungssystem, das sich auf die Medien als Politikfeld bezieht und kollektiv verbindliche Entscheidungen über öffentliche Kommunikation oder jedenfalls Regelungen gemäß bestimmten Wert- und Normvorstellungen generiert“ (Saxer 2007: 12). Politische Akteure wirken demnach verändernd auf das Mediensystem ein. Ähnlich formuliert es auch Manuel Puppis, wonach Medienpolitik „jenes Handeln [ist], das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt“ (Puppis 2010: 35). Knapp definiert Gerhard Vowe Medienpolitik als „die Gesamtheit der kollektiv bindenden Entscheidungen, mit denen die Rahmenbedingungen für mediale öffentliche Kommunikation verändert werden sollen“ (Vowe 2006: 304). Medienpolitik hat demnach Entscheidungen über öffentliche Kommunikation zum Gegenstand, die kollektive Verbindlichkeit haben (vgl. Vowe 2003: 213). Eine weitere Differenzierung wird vorgenommen, wenn Medienpolitik verstanden wird „als ein zwar eigenständiges, in seinen sozialen, zeitlichen und sachlichen Dimensionen aber offenes Handlungssystem, das vorrangig durch Kommunikation konstituiert wird und sich auf die Regelung der öffentlichen Kommunikation (...) bezieht“ (Jarren/Donges 1997: 239). Hierzu zählen alle „Interaktionen, die auf Realisierung und Veränderung der gesellschaftlichen Kommunikation (Strukturen, Prozesse, Inhalte) – also im Wesentlichen auf die Medien gerichtet sind“ (Jarren 1998: 616). In dieser Definition werden zusätzlich das Handeln nicht-staatlicher Akteure wie auch Prozesse und Inhalte einbezogen. Grundsätzlich jedoch schafft Medienpolitik mit regulativen Maßnahmen staatlicher Institutionen einen Ordnungsrahmen für massenmediale öffentliche Kommunikation und zielt letztlich auf die Strukturen. Das Ergebnis des medienpolitischen Handelns drückt sich in kollektiv verbindlichen Regelungen und in einer neu institutionalisierten Ordnung aus.

Diese Begriffsbestimmungen machen deutlich, dass der Fokus auf medienpolitischem Handeln und medienpolitischen Entscheidungen liegt. In der empirischen Policy-Forschung werden Handlungs- und Entscheidungsprozesse vor allem durch Akteure und Handlungen geprägt. Handlungssysteme werden von Akteuren konstituiert, wobei diese auch zeitgleich unterschiedlichen Handlungssystemen angehören können. Medienpolitik wird demnach von Handlungssystemen und Akteuren realisiert, die unterschiedliche medienpolitische Ziele mit bestimmten Instrumenten und Interaktionsformen verfolgen (vgl. Saxer 2007: 17; vgl. Jarren 1998: 618). Die Analyse von Medienpolitik macht es folglich notwendig, den Blick auf diejenigen Akteure zu richten, die kollektiv verbindliche Entscheidungen über die Medienregulierung bzw. die Rundfunkstruktur treffen und die auf diesen Prozess Einfluss nehmen.

Daher liegt es nahe, Handlungstheorien heranzuziehen, weil diese Strukturen und Interaktionsbeziehungen betrachten. Sie nehmen die Intentionalität der Akteure, die Bedingungen und die Interaktionsformen zum Ausgangspunkt für Erklärungen bestimmter Prozesse. Dabei stehen sich, vereinfacht dargestellt, vor allem zwei unterschiedliche Erklärungsansätze gegenüber: Der ökonomische Ansatz erklärt das Handeln der Akteure vor allem aus der individuellen Nutzenmaximierung und rationalem Nutzenkalkül heraus (vgl. Kirchgässner 1991). Die vergleichbare sog. *Rational-Choice-Theorie* geht davon aus, dass das Individuum in einer Entscheidungssituation diejenige Alternative bevorzugt, die den eigenen Präferenzen am nächsten kommt und den größten Nutzen erwarten lässt (vgl. Etzoldt 2003: 15). Dem nicht unähnlich ist das von Gerhard Vowe (2003: 212 ff.) auf der Basis des *Public-Choice-Ansatzes* entwickelte *synthetisierende Analysemodell* für Medienpolitik. Seine Anwendung beruht auf entscheidungs-, institutions- und kommunikationstheoretischen Grundlagen (vgl. Vowe 2003: 213). Vowe legt dar, dass Entscheidungen über den medialen Kommunikationsrahmen auf drei Faktoren beruhen, die aufzeigen, wie diese grundsätzlich konzipiert und durchgesetzt werden (vgl. Vowe 2003: 213): (1) Sie werden von Akteuren getroffen, die von Motivation, Kognition und Ressourcen beeinflusst sind. Die Entscheidungsfindung erfolgt nach rationalen Kriterien, wobei der jeweils eigene Nutzen die stärkste Handlungsorientierung für die Akteure darstellt. (2) Akteurhandeln findet in Akteurkonstellationen statt, wobei die Interaktionen zwischen Konflikt und Kooperation oszillieren. (3) Das Handeln der Akteure unterliegt bestimmten Restriktionen (z.B. durch Normen, soziale Regeln, Ressourcen). Dieses Modell nimmt, ähnlich der *Rational-Choice-Theorie*, grundlegend an, dass die konkurrierenden und strategisch handelnden Akteure politische Entscheidungen nicht funktional als Lösung gesellschaftlicher Probleme betrachten, sondern akteurbezogen und sich im Handeln zuvörderst an ihrem eigenen Nutzen orientieren (vgl. Vowe 2003: 224). Diesen Ansätzen gegenüber steht der *soziologische Erklärungsansatz*, der den Akteuren unterstellt, dass bei ihren Entscheidungen vor allem Werte, soziale Normen und Rollenerwartungen zugrunde liegen (vgl. Durkheim 1984). Doch handlungstheoretische Zugänge sind in ihrer Erklärungskraft unzureichend. Beim ökonomischen Erklärungsmodell gibt es Bedenken hinsichtlich der unterstellten Grundannahme, dass alle Akteure stets rational und nutzenmaximierend handeln. Gegen den soziologischen Ansatz spricht die beobachtbare Wirklichkeit, die nicht erkennen lässt, dass sich politische Akteure in ihrem Handeln insbesondere an sozialen Normen und Erwartungen orientieren. Aus der Handlungstheorie allein lassen sich handlungsbestimmende Präferenzen und Interessen der Akteure folglich nicht erklären.

Zur Einbeziehung aller Aspekte in einem theoretischen Ansatz ist es daher naheliegend, System- und Handlungstheorie zu verknüpfen und sich diesem komplexen medienpolitischen Prozess aus akteurtheoretischer Perspektive anzunähern. Ein solcher Ansatz argumentiert nicht ausschließlich handlungstheoretisch, sondern berücksichtigt den Systembegriff und belichtet im

Kern das Handeln von interessen- und normengeleiteten Akteuren. Darin liegt Erklärungspotenzial für den vorliegenden medienpolitischen Prozess.

3 Akteurtheoretische Erklärungsansätze

Akteurtheoretische Erklärungsansätze legten Uwe Schimank (2016, zuerst 2000), Anthony Giddens (1995, zuerst 1984) und Renate Mayntz (1988) vor. Sie sehen es als unerlässlich an, bei der Analyse des Handelns von Akteuren mehrere Dimensionen zu berücksichtigen.

Schimank (2000) macht in seiner These deutlich, dass eine gesellschaftliche Differenzierung nur rekonstruierbar ist, wenn sowohl auf handlungstheoretische (Interessen- und Einflusskonstellationen gesellschaftlicher Akteure) als auch auf systemtheoretische Erkenntnisse (funktionale Notwendigkeiten) Bezug genommen wird (vgl. Schimank 1985: 422). Da die Handlungstheorie per se die Akteurinteressen und ihre Motivation nicht erklärt, legt er als Rahmen funktionale Teilsysteme zugrunde, die die Handlungsorientierungen begründen („Wollen“) und somit handlungsprägend sind. Präzisiert werden diese Interessen auf der Ebene der institutionellen Ordnungen („Sollen“). Zudem erschließen sich nach Schimank die Interessen von Akteuren auf der Ebene der Akteurkonstellationen („Können“) (Schimank 1996: 247). Bei der Analyse des Handelns von Akteuren verknüpft er die analytischen Komponenten Akteure, Konstellationen und Strukturen, weil diese letztlich zusammenwirken. Daraus entwickelt Schimank das Modell der wechselseitigen Bedingtheit von sozialem Handeln und sozialen Strukturen: Strukturen prägen Handeln und Handeln produziert Strukturen (vgl. Schimank 2016: 16 ff.; 1992: 172).

Diesem Modell ähnlich ist die Theorie der Strukturierung von Giddens (1995). Auch hier wird der Begriff der Struktur mit dem Handlungsaspekt kombiniert, in dem Organisationen als Handlungssysteme betrachtet werden. Als Struktur definiert Giddens Regeln und Ressourcen, innerhalb derer die Akteure handeln, die aber gleichzeitig den Rahmen darstellen, der das Handeln erst ermöglicht, aber auch Grenzen setzt (Giddens 1997: 45). Gleichzeitig ist es den Akteuren möglich, strukturelle Veränderungen innerhalb der Organisation vorzunehmen (reflexive Strukturierung). Diese Dualität von Strukturen steht im Mittelpunkt seiner Handlungstheorie. Strukturen stellen einerseits eine Einschränkung bzw. Restriktion („constraining“) und andererseits eine Ermöglichung („enabling“) dar (vgl. Miebach 2006: 377 ff.). Ihr Handeln wird durch Strukturen also gleichermaßen begrenzt und ermöglicht.

Handlungstheoretisch setzt auch Mayntz den Systembegriff ein, indem sie gesellschaftliche Teilsysteme als institutionalisierte, funktionale Handlungszusammenhänge betrachtet (vgl. Mayntz 1988: 17 f.). Vom akteurtheoretischen Blickwinkel aus betrachtet, erklärt sich der Sinn eines bestimmten Akteurhandelns aus dem funktionalen Teilsystem heraus, das strukturell unterschiedlich verfestigt sein kann. Nach Mayntz (1988: 20 f.) kann es drei Stufen aufweisen, wobei nur für die höchste Stufe der institutionellen Verfestigung die Bezeichnung Teilsystem angewendet werden sollte. Funktionale Teilsysteme haben nach Mayntz folglich eine kognitive (externe) und eine strukturelle (interne) Dimension.

Die aufgezeigten Theorieansätze nehmen beide Dimensionen, Struktur und Handeln, in den Blick und verbinden system- und handlungstheoretische Perspektiven. Im Zentrum stehen handelnde Akteure, die innerhalb bestimmter Systeme agieren. Zur Erklärung der empirisch beobachtbaren komplexen Handlungs- und Entscheidungsprozesse reichen diese Modelle jedoch nicht aus. Das strukturelle Ergebnis ist nicht nur die Summe einzelner Interessen. In der vorliegenden Fallstudie handeln die Akteure in institutionellen Kontexten oder sind als Institutionen

(z.B. Rundfunkorganisationen) selbst handelnde Akteure. Strukturelemente bilden den Handlungskontext, der die Handlungsmöglichkeiten der Akteure festlegt. Diese Perspektive wird aufgenommen und um den Aspekt der Institutionalisierung ergänzt. Ein solches Erklärungsmodell bietet der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995: 39–72) Mitte der 1990er Jahre entwickelte Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, der es erlaubt, institutionelle Faktoren mit der außerordentlichen Bedeutung der Akteure zu verbinden. Dieses theoretische Paradigma wird im Folgenden ausgeleuchtet.

4 Akteurzentrierter Institutionalismus als theoretisches Paradigma

Der akteurzentrierte Institutionalismus fokussiert sich bei der interaktionsorientierten Policy-Forschung auf die „Erklärung vergangener politischer Entscheidungen“ (Scharpf 2000: 84 f.). Grundlage der theoretischen Überlegungen von Mayntz und Scharpf ist die Beobachtung, dass die „Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure [...] genauso defizitär [bleibt] wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 46). Der Ansatz geht von der Annahme aus, dass „politische Entscheidungen als das Resultat von Interaktionen zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren anzusehen sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden“ (Scharpf 2000: 41). Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen der „strategisch handelnden, aber begrenzt rationalen Akteure“ werden „weitgehend, aber nicht vollständig, durch die Normen des institutionellen Rahmens bestimmt“ (Scharpf 2000: 319).

Erklärungsweise sind demnach zwei Faktoren: das beobachtbare Handeln und der institutionelle Rahmen. Die Verknüpfung von handlungstheoretischen und strukturalistischen Ansätzen führt die theoretische Perspektive mit den beobachtbaren politischen Interaktionen zweckgerichteter Akteure zusammen. Grundüberlegung ist, dass Akteure in institutionellen Kontexten interagieren, die das politische Handeln und politische Prozesse beeinflussen und somit auf das Ergebnis einwirken (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 46). Interaktionen zwischen Akteuren sind für das Ergebnis folglich nicht ausschließlich determinierend. Den institutionellen Strukturen wird dieselbe Bedeutung zugeschrieben wie den Handlungen individueller und korporativer Akteure. Beide Perspektiven sind eigenständige Variablen, die sowohl abhängig als auch unabhängig sein können (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 43). Die Integration beider Ansätze zu einem eigenen Modell stellt eine Art „Paradigmenfusion“ (Scharpf 2000: 74) dar.

Im Folgenden werden die erklärenden analytischen Faktoren des akteurzentrierten Institutionalismus vorgestellt. Dies sind (1) der institutionelle Kontext, der die bestimmende Determinante für das Akteurhandeln bildet, (2) die Akteure mit ihren bestimmten Handlungsressourcen und (3) die akteurspezifischen Handlungsorientierungen, die handlungsrelevante Bedingungen darstellen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 39; Scharpf 2000: 75):

Der institutionelle Kontext

Im akteurzentrierten Institutionalismus werden politische Entscheidungen als das Ergebnis von Interaktionen zwischen einer Vielzahl von Akteuren innerhalb eines bestimmten institutionellen Rahmens angesehen (vgl. Scharpf 2000: 41). Institutionen stellen demnach die wichtigste Einflussgröße auf die handelnden Akteure dar. Der institutionelle Kontext wird dabei „als Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse“ (Scharpf 2000: 78) genutzt, die in Gestalt von formellen rechtlichen Regeln (z.B. Verfassung, Gesetze, Verordnungen) und informellen so-

zialen Normen auf die Akteure einwirken (vgl. Scharpf 2000: 77). Da in der Policy-Forschung nicht Einzelindividuen, sondern zumeist kollektive und korporative Akteure im Mittelpunkt stehen, sind diese auch institutionell konstituiert. Das bedeutet, dass die handelnden Akteure bei ihren Entscheidungen an institutionell existierende Regelsysteme gebunden sind. Diese stellen einerseits materielle, rechtliche und personelle Handlungsressourcen zur Verfügung und bestimmen andererseits deren Handlungsorientierungen (vgl. Scharpf 2000: 79). So schränken sie das Spektrum möglichen Verhaltens ein, indem sie angemessene, legitime oder unerlaubte Handlungsweisen definieren. Institutionelle Strukturen und Normen ermöglichen Handlungschancen und setzen dem Handeln zugleich Grenzen. Ihnen wird ein ermöglichender, restringierender und prägender Charakter zugewiesen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 43).

Kenntnisse über den institutionellen Kontext, in dem Interaktionen stattfinden, haben folglich auch eine Erklärungskraft. Sie liefern verlässliche Informationen über die vorhandenen Handlungsressourcen, über die bei Entscheidungen zu berücksichtigenden Werte oder darüber, wie die Ergebnisse der Entscheidungen von den beteiligten Akteuren bewertet werden (Scharpf 2000: 78 f.). Institutionelle Faktoren geben auch Aufschluss über die Akteure und deren Intentionen, Präferenzen, verfolgten Ziele und Wahrnehmungen hinsichtlich möglicher Optionen (vgl. Scharpf 2000: 79). Dadurch lassen sich zumindest teilweise empirische Informationen durch standardisierte Annahmen und Handeln in Routinen ersetzen (vgl. Scharpf 2000: 82). Es ist also machbar, auf bereits vorhandene Informationen zurückzugreifen, wie z.B. generelle Standardinteressen und Handlungsorientierungen von Akteuren, die durch den institutionellen Kontext definiert werden und die Erklärungsmodelle stützen. Einschränkend betont der akteurzentrierte Institutionalismus jedoch, dass zum einen auch Institutionen durch das Handeln konkreter Akteure konstituiert und verändert werden (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 45). Letzteres erfolgt entweder durch evolutionäre Anpassung oder bewusste Modifikationen. Zum anderen beeinflussen Institutionen Entscheidungen und Ergebnisse keinesfalls deterministisch oder führen zu einem einzigen Handlungsverlauf. Den Akteuren verbleibt in ihren strategischen Entscheidungen erheblicher Handlungsspielraum (vgl. Scharpf 2000: 82 f.). Kenntnisse der sektoralen Strukturen geben zwar Informationen über die Ausgangsbedingungen, ausreichende Erklärungen über politische Ergebnisse können sie jedoch nicht verlässlich liefern.

Insgesamt betrachtet, setzt der institutionelle Rahmen die Regeln, konstituiert die Zusammensetzung der Akteure bzw. Akteurkonstellationen, bestimmt die institutionell definierten Handlungsmöglichkeiten, spezifiziert Handlungsressourcen, beeinflusst Orientierungen und prägt die jeweilige Handlungssituation. Er hat Einfluss auf politische Prozesse und Ergebnisse, determiniert aber keineswegs alle Handlungen und handlungsrelevanten Faktoren und kann somit nicht ausschließlich als Erklärungsfaktor herangezogen werden.

Akteure

Neben den Institutionen stehen die Akteure im Mittelpunkt des Interesses. Dabei handelt es sich nicht um Individuen, sondern zumeist um politisch-administrative und korporative Akteure (formale Organisationen) und deren individuelle Akteure als Repräsentanten. Institutionen handeln nicht, aber sie sind in der Lage, Akteure zu konstituieren und diese mit bestimmten Fähigkeiten, wie Handlungsressourcen und Instrumenten zur Beeinflussung eines politischen Ergebnisses, auszustatten. Zu den wichtigsten Handlungsressourcen gehören Kompetenzen und Rechte (z.B. Entscheidungs-, Veto-, Partizipationsrechte), die gewähren oder einschränken (vgl. Scharpf 2000: 86). Das Handeln der relevanten Akteure, deren Präferenzen und strategischen Entscheidungen bestimmen das Ergebnis.

Der akteurzentrierte Institutionalismus unterscheidet analytisch zwischen individuellen, komplexen, kollektiven und korporativen Akteuren (vgl. Scharpf 2000: 95 ff.). Unter *komplexen Akteuren* sind Ansammlungen von Individuen mit gemeinsamer Zielsetzung zu verstehen. Deren strategische Handlungsfähigkeit hängt von bestimmten Bedingungen ab (vgl. Scharpf 2000: 101). *Kollektive Akteure* können nicht autonom über ihre handlungsleitenden Präferenzen entscheiden, sondern sind von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig und werden von diesen kontrolliert. Inwieweit ein kollektiver Akteur einheitlich und strategiefähig handeln kann, variiert jedoch. Über ein hohes Maß an Unabhängigkeit verfügen *korporative Akteure*. Sie werden von einer hierarchischen Führung kontrolliert und können autonom über ihre Präferenzen entscheiden. Handlungsoptionen, Ziele und Strategieentscheidungen sind von den Präferenzen und Interessen ihrer Mitglieder abgekoppelt, was den Vorteil einer effektiven und effizienten Handlungsfähigkeit hat.

Handlungsorientierungen

Die handlungsrelevanten Bedingungen ergeben sich aus dem Zusammenwirken von Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen. Letztere werden einerseits institutionell geprägt, z.B. durch vorgegebene Aufgaben. Dahinter steht die Sichtweise, dass Akteure ihre Handlungsorientierungen und Zielsetzungen nicht unabhängig von den Institutionen, in denen sie handeln, entwickeln, sondern immer in ihnen (vgl. Donges 2007: 18). Andererseits werden sie durch empirisch beobachtbare Indikatoren bestimmt. Die verbleibenden Handlungsspielräume jenseits der institutionellen Regelungen sind von zentraler Bedeutung. Sie können zweckrational, wertorientiert, nutzenmaximierend, selbst- oder gruppenbezogen handeln. Ein entscheidender Faktor ist dabei die Identifizierung der *handlungsleitenden Bezugseinheit*. Denn die soziale Einheit informiert über vorgegebene Aufgaben und Handlungszwecke, die der jeweilige Akteur rollenspezifisch wahrzunehmen hat. Damit sind normative Erwartungen verbunden und daraus ergeben sich Wahrnehmungen und Präferenzen. Aus den institutionellen Informationen lassen sich demnach rollenspezifische Handlungsorientierungen herleiten. Dabei ist zu differenzieren, ob Akteure mehreren sozialen Einheiten angehören, aus deren Perspektive sie handeln.

Akteurspezifische Handlungsorientierungen werden in drei Dimensionen unterschieden, die sich wechselseitig bedingen: kognitiv, motivational und relational (vgl. Scharpf 2000: 111; Mayntz/Scharpf 1995: 53 ff.). *Kognitive Orientierungen* beziehen sich auf die Wahrnehmung und Deutung beobachtbarer Tatsachen und ihrer kausalen Struktur (Handlungssituationen), Handlungsoptionen und zu erwartende Ergebnisse (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 53). Für die Erklärung ist bedeutsam, ob und inwieweit die Perzeptionen der Akteure von der Realität abweichen und inwiefern Handlungsoptionen, ihre Resultate und Auswirkungen auf die jeweiligen Präferenzen korrekt wahrgenommen wurden (vgl. Scharpf 2000: 115). Denn auf eine unzutreffende Wahrnehmung kann keine effektive Problemlösungsstrategie folgen. Um eine stimmige Erklärung geben zu können, müssen die tatsächlich handlungsleitenden Kognitionen ermittelt werden. Daneben gibt es *motivationale Orientierungen*, die sich auf generelle Antriebsfaktoren der Akteure und akteurspezifische Kriterien beziehen, beispielsweise bei der Auswahl einer bestimmten Handlungsoption. Zur Erklärung genügt hier zumeist ein Blick auf die Akteurpräferenzen. Denn die Entscheidung eines Akteurs für eine Handlungsalternative wird nicht zuletzt von Präferenzen bestimmt. Der akteurzentrierte Institutionalismus unterscheidet mehrere Präferenz-Dimensionen: (institutionelles) Eigeninteresse, Normen und Identitäten (vgl. Scharpf 2000: 116):

Anders als klassische Rational-Choice-Ansätze lehnt der akteurzentrierte Institutionalismus die Grundannahme von ausschließlich eigennutzmaximierenden, individuellen Präferenzen der

handelnden Akteure als zu simplifiziert ab (vgl. Scharpf 2000: 42). Dennoch nimmt das *institutionelle Eigeninteresse* kollektiver und korporativer Akteure in den Erklärungen politischer Interaktionen einen hohen Stellenwert ein. Für korporative Akteure ist das Eigeninteresse, also der selbstbezogene Nutzen, auf Selbsterhaltung bzw. langfristige Sicherung des Fortbestands, Autonomie und Wachstum gerichtet. Die Handlungsziele implizieren demnach prioritär den eigenen Bestand, der kooperativen Akteuren als generelles Standardinteresse unterstellt werden kann. Welches Interesse tatsächlich handlungsleitend ist, muss jedoch konkretisiert werden, weil es immer auch situationsabhängig ist (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 54 f.). Dem interessenbestimmten Handeln steht die *normative Orientierung* gegenüber. Dabei handelt es sich um „Normen des angemessenen Verhaltens“ (Mayntz/Scharpf 1995: 45), also normative Rollenerwartungen, die von allen Mitgliedern geteilt werden. Normen legen die notwendigen Bedingungen (Restriktionen) für bestimmte Handlungen fest oder die Absicht, die damit erreicht werden soll (vgl. Scharpf 2000: 118). In zeitlicher und räumlicher Hinsicht gelten sie als variabel, aber innerhalb ihres jeweiligen Bereichs werden sie als relativ stabil betrachtet (vgl. Scharpf 2000: 42). Welche Präferenzen besonders handlungsleitend sind, lässt sich nicht anhand einer hierarchischen Ordnung festmachen. Akteure können ebenso auch idiosynkratische Interessen oder selbst definierte Regeln zu ihrer Entscheidungsgrundlage machen. Dies führt zum dritten Aspekt, der *identitätsbezogenen Präferenz*, die als Bezugspunkt „quer zu Normen und Interessen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 57) angesiedelt ist. Individuelle und korporative Akteure bestimmen, welche Präferenz sie hervorheben wollen und bilden damit ihre eigene Identität heraus (vgl. Scharpf 2000: 119). Dies kann in konkreten Situationen zu einem anderen Verhalten führen, als im Sinne seines objektiven Eigeninteresses.

Über die kognitiven und motivationalen Orientierungen hinaus stellen *Interaktionsorientierungen* einen relationalen Aspekt im Akteurhandeln und bei der Prozessanalyse dar (vgl. Scharpf 2000: 148 ff.; Mayntz/Scharpf 1995: 57). Hier werden relational definierte Präferenzen in der Beziehung zwischen mehreren Akteuren erfasst (siehe unten). Das Beziehungsmuster der Akteure zueinander changiert nach diesem Modell zwischen Kooperation, Kompetitivität, Feindschaft und egoistischer Nutzenmaximierung und gibt damit Informationen zum Konfliktniveau (vgl. Scharpf 2000: 152 ff.).

Die Handlungsorientierung der Akteure wird als zentraler Faktor in die Erklärung einbezogen. Ähnlich wie die Rational-Choice-Ansätze geht der akteurzentrierte Institutionalismus grundsätzlich von gegebenen Präferenzen aus. Der Unterschied liegt jedoch darin, dass diese Präferenzen empirisch bestimmt werden und sich zuvörderst auf institutionelle Informationen stützen, weil das Handeln institutionell beeinflusst wird (vgl. Scharpf 2000: 121). Das heißt jedoch nicht, dass sich Wahrnehmungen und Präferenzen im Laufe eines politischen Prozesses nicht verändern können. Im Falle von Wahrnehmungswandel und Präferenzveränderung sollten die Ursachen für modifizierte Handlungsorientierungen jedoch ermittelt werden können. Dabei spielt die Handlungssituation eine wichtige Rolle.

Handlungssituation

Akteurhandeln erfolgt stets in konkreten Situationen. Eine hohe Handlungsrelevanz liegt beispielsweise vor, wenn viele Akteure oder ein ganzer Sektor betroffen sind. In einem solchen Fall zwingt eine Situation zum Handeln. Sie konfrontiert einen Akteur mit einem Problem, drohenden Verlusten oder bietet umgekehrt besondere Chancen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 58). Je nach Situation werden bestimmte Handlungsorientierungen aktiviert, wie z.B. Überlebensinteressen in einer bestandsgefährdenden Lage. Wenn von einem Ereignis ein oder mehrere gesellschaftliche

Teilbereiche betroffen sind, werden die Eigeninteressen zahlreicher Akteure in unterschiedlicher Weise berührt (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 59).

Handeln in Akteurkonstellationen

Problembearbeitungen in sektoralen und gesamtgesellschaftlichen Strukturen werden in der Regel nicht von einzelnen Akteuren, sondern von Akteurkonstellationen vorgenommen. Das Resultat ihrer Interaktionen entwickelt sich aus der komplexen Interdependenz aufeinander bezogener Handlungen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 60). Ein entscheidender Faktor zur Erklärung der Strategieauswahl der Akteure und politischer Entscheidungen ist daher das Erfassen der zugrundeliegenden Konstellationen mehrerer Akteure, die an den Interaktionen beteiligt sind. Eine Akteurkonstellation „beschreibt das Verhältnis, in dem die an der politischen Interaktion beteiligten Akteure hinsichtlich ihrer Strategieoptionen und hinsichtlich ihrer Ergebnispräferenzen zueinanderstehen“, so Scharpf (2000: 42). Nicht jeder Akteur ist von jedem anderen in derselben Weise abhängig und nicht jeder hat auf jeden anderen die gleichen Einflussmöglichkeiten (vor allem Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen). Die Strukturiertheit der Relationen ist zu meist institutionell bedingt, kann aber auch im informellen Bereich liegen. Daher ist es zweckmäßig, Akteurkonstellationen zu analysieren und spezifische Interessen, Fähigkeiten, Präferenzen und Identitäten der Akteure zu identifizieren und zuzuordnen.

Interaktionsformen

Strukturen, Akteurkonstellationen und Interaktionsprozesse sind in der Realität meist sehr komplex. Zur Vereinfachung der Analyse wird im akteurzentrierten Institutionalismus zwischen Akteurkonstellationen und Interaktionsformen unterschieden (vgl. Scharpf 2000: 128). Der Ansatz geht davon aus, dass das politische Ergebnis innerhalb eines staatlichen Entscheidungssystems sowohl durch die Konstellationen als auch durch die strategischen Interaktionsformen erheblich beeinflusst wird (vgl. Scharpf 2000: 159). Das heißt, dass eine gegebene Akteurkonstellation ein anderes politisches Ergebnis hervorbringen kann, wenn sich der Interaktionsmodus verändert. Theoretisch werden Interaktionsformen eine prozedurale und eine strukturelle Dimension zugewiesen. Strukturell deswegen, weil der Ansatz zugrundelegt, dass derselbe Interaktionsmodus unter anderen institutionellen Regeln ein anderes politisches Ergebnis hervorbringt. Nach diesem Modell gibt es folgende Interaktionsformen: *Einseitiges Handeln*, das vor allem in einem strukturlosen, institutionenfreien Kontext erfolgt (vgl. Scharpf 2000: 169); *wechselseitige Anpassung*, die als ein „Mindestniveau an Rationalität“ definiert ist (Scharpf 2000: 186); *Verhandlung*, z.B. zwischen rationalen Akteuren (vgl. Scharpf 2000: 197 f.); *Mehrheitsentscheidung* (Mehrheitsregel als demokratisches Verfahren), z.B. Entscheidungen mit kollektiver Verbindlichkeit (vgl. Scharpf 2000: 251); *hierarchische Steuerung*, z.B. werden Entscheidungen des Staates durch legitime hierarchische Autorität verfügt und durch hoheitliche Staatsgewalt durchgesetzt (vgl. Scharpf 2000: 281).

Zusammengefasst liegt die besondere Fähigkeit des Modells darin, dass der akteurzentrierte Institutionalismus die handlungstheoretischen und strukturalistischen Paradigmen, die üblicherweise als unvereinbar gelten, in einem Ansatz verknüpft (vgl. Scharpf 2000: 73). Ermöglicht wird dies dadurch, dass den Handlungen und Interaktionen dieselbe Bedeutung zukommt wie „den ermöglichenden, beschränkenden und prägenden Effekten gegebener (aber veränderbarer) institutioneller Strukturen und institutionalisierter Normen“ (Scharpf 2000: 72). Im Zentrum steht einerseits der institutionelle Kontext, innerhalb dessen die Akteure handeln und von denen die Art der Interaktionen, ihre Strategien und Entscheidungen beeinflusst werden, und andererseits die Akteure selbst, deren Handlungsorientierungen und Steuerungsinstrumente zu bestimmten

politischen Entscheidungen führen. Ein weiterer Vorteil dieses Ansatzes ist, dass alle relevanten handelnden Akteure (staatliche, nicht-staatliche) einer bestimmten Struktur in die Analyse einbezogen werden können, wie z.B. die gesamte komplexe Akteurkonstellation innerhalb eines gesellschaftlichen Teilsystems. Durch die Verbindung von Institutionen, Akteurkonstellationen und Steuerungsinstrumenten lassen sich komplexe Entscheidungssituationen und ihr Zustandekommen rekonstruieren und feinmaschig analysieren. Der Erklärungsansatz lässt sich im Überblick folgendermaßen darstellen:

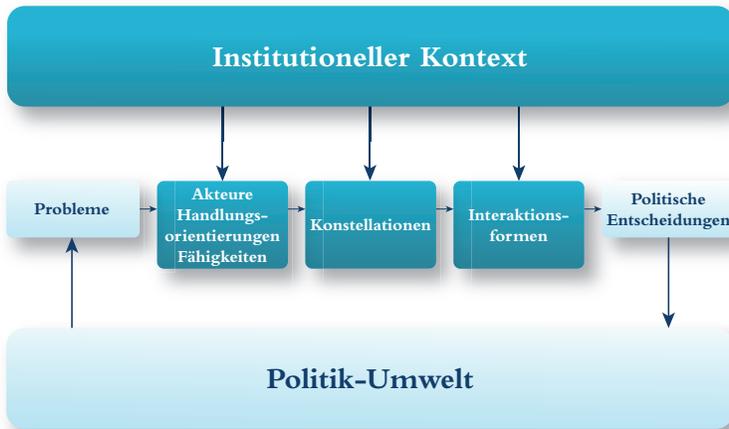


Abbildung 1: Modell des akteurzentrierten Institutionalismus
Quelle: Scharpf 2000: 85

5 Transformationstheoretische Ansätze

Um den medienpolitischen Gestaltungsprozess theoretisch zu verankern, ist im vorliegenden Sonderfall die bisher erarbeitete Grundlage nicht ausreichend, weil der Untersuchungsgegenstand zusätzlich mit einem Systemwechsel gekoppelt ist. Dem Ansatz werden daher Bausteine aus der Systemtransformationstheorie beigelegt.

Die sozialwissenschaftliche Transformationsforschung bekam mit dem Kollaps der staatssozialistischen Regime in Ostmitteleuropa Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre und der anschließenden Demokratisierungswelle einen neuen Schub. Gegenstand der Transformationsforschung waren insbesondere Systemwandel, die das gesamtgesellschaftliche Ordnungs- und Institutionengefüge veränderten, und strukturelle Wandlungsprozesse der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Teilsysteme, bei denen die alte staatliche Ordnung durch ein neues System mit neuen Institutionen ersetzt wurde. Dieser Aufschwung führte zu Diskussionen über die geeigneten theoretischen Ansätze, mit denen die radikalen Umwälzungsprozesse erklärt werden können. Diese sind jedoch so vieldimensional, dass sich eine allgemeingültige Theorie und eine bestimmte Methode, mit denen die postsozialistischen Transformationen in Europa analysiert werden können, nicht herausgebildet haben.

Stattdessen gab es Nachbesserungen bei bestehenden Theorien des sozialen Wandels und der traditionellen Modernisierung, und der akteurzentrierte Transitionsansatz entwickelte sich weiter zum Konsolidierungsansatz. Gleichzeitig entstanden neue Ansätze mit der Ambition, transformationstheoretische Innovationen hervorzubringen. Inzwischen gibt es eine Vielzahl von Erklärungsansätzen zur Transformation postsozialistischer Staaten. Die vier Hauptrichtungen sind System-, Struktur-, Kultur- und Akteurtheorien. Sie stellen Erklärungen über Transformationsverläufe und -ergebnisse bereit oder liefern hierüber theoretische Erkenntnisse (vgl. Kollmorgen 2003). Da jeder dieser Ansätze Stärken und Schwächen aufweist und gesamtgesellschaftliche Systemtransformationen eine enorme Komplexität haben, werden in der Forschungspraxis verschiedene theoretische Kontexte zusammengeführt. Je nach Untersuchungsebene und Paradigma werden zum Beispiel system- bzw. strukturtheoretische Ansätze mit modernisierungstheoretischen Varianten kombiniert (Lipset 1995; Zapf 1996) oder akteur- und strukturtheoretische Perspektiven verbunden (Pickel/True 2002). Bei verknüpften Theorien werden bestimmte Ensembles als Interpretations- und Erklärungsmuster herausgenommen und fallspezifisch angewandt (vgl. Merkel 2010; Kollmorgen 1996, 2003).

5.1 Akteurtheorien

System- und Strukturtheorien (vgl. Parsons 1951; Easton 1965; Almond/Powell 1988; Luhmann 2000 u. a.) haben Erklärungskraft auf der Systemebene, wenn es um die systemische Beschreibung eines Prozesses oder um funktionale Systemerfordernisse geht. Die systemtheoretische Transformationsforschung beantwortet beispielsweise, inwieweit bestimmte Strukturen autokratischer und demokratischer Systeme stabilisierend bzw. destabilisierend wirken. In der Transformationstheorie müssen jedoch beide Paradigmen, System und Handeln, eine zentrale Rolle spielen.

Die empirische Realität zeigt, dass ohne das Handeln von Akteuren politische Systeme weder zusammenbrechen noch entstehen. Dies berücksichtigen Akteur- und Handlungstheorien, die analytisch auf der Meso- und Mikroebene ansetzen. Sie richten den Fokus auf die konkrete Situation der politischen Akteure in Transformationsprozessen und erklären Motivationen, die Herausbildung strategischer Interessen, Präferenzen, Erwartungen, Handlungswahlen und die Wirkungen politischen Handelns (vgl. hierzu Przeworski 1986, 1991). Akteurtheorien betonen zudem, dass „die Unbestimmtheit des Ausgangs konkreter Systemwechselprozesse ein hervorstechendes Merkmal von Transformationssituationen ist, in denen die temporäre Verflüssigung von Institutionen und Normen die strategischen Handlungsmöglichkeiten von Akteuren zumal in frühen Phasen erheblich erweitert“ (Kollmorgen/Merkel 2015: 216). Dieses können system- und strukturtheoretische Ansätze nicht leisten. Aus dieser Perspektive ist der Ausgang von Transformationsprozessen weniger von strukturellen Bedingungen oder Machtkonstellationen abhängig, sondern vor allem von individuellen Einschätzungen, Strategien und Handlungen der dominanten Akteure (vgl. Merkel 2010: 84). Sie bestimmen die Entscheidungen, wechselnde Akteurkonstellationen und den Transformationsverlauf (vgl. Karl/Schmitter 1991: 270). Akteurhandeln wird dabei als Elitenhandeln betrachtet, weil – im Gegensatz zur Massenbeteiligung am Anfang – Eliten in diesem Prozess die dominanten Akteure sind (vgl. Merkel 2010: 84). Den Handlungskorridor, innerhalb dessen die autokratisch und demokratisch orientierten politischen Eliten agieren, bilden Strukturen, politische Institutionen und andere Einflussfaktoren (vgl. Merkel/Wagener 2015: 65).

In der Akteurtheorie gibt es drei Hauptströmungen, die es erlauben, die Mechanismen und Wirkungen des Akteurhandelns vor dem Hintergrund des politischen Systemwandels sichtbar zu

machen: den bereits dargelegten akteurzentrierten Institutionalismus, der deskriptiv-empirische Transitionsansatz und der Rational-Choice-Ansatz.

In der *deskriptiv-empirischen Akteurtheorie* (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986; Karl/Schmitter 1991 u.a.) steht die Beschreibung der sich verändernden Akteurkonstellationen in den verschiedenen Phasen eines Systemwechsels im Mittelpunkt der Analyse. So ist zum Beispiel die beginnende Demokratisierungsphase in der Regel vom Handeln der autoritären Regimeeliten und der oppositionellen Bewegungen gekennzeichnet. Die Zustimmung der alten Machthaber zur Einleitung von Demokratisierungsschritten ist das Ergebnis rationaler Kostenkalküle zur Erhaltung ihrer Macht und aus Angst vor Machtverlust. Im weiteren Verlauf kommt es typischerweise zu einem Akteurwechsel auf Seiten der demokratischen Opposition und es bilden sich verhandlungswillige Gegendeliten oder Parteienführer heraus, die demokratische Verfahren zu institutionalisieren suchen (vgl. Schmitter 1985: 21). Diese Liberalisierungsphase wird demnach geprägt von reformbereiten Regimeeliten und demokratischen Oppositionsführern (vgl. Merkel 2010: 85). Es werden beispielsweise konstitutive Pakte zwischen Regimeeliten und oppositionellen Eliten geschlossen, und Machtressourcen, Strategien und Akteure verändern sich ständig. Dieser Transitionsansatz beschreibt in einer differenzierten Analyse die verschiedenen Phasen des Transformationsvorgangs und fokussiert sich dabei auf Akteurkonstellationen und politische Handlungen. Grundannahme der akteurtheoretischen Überlegungen ist, dass sich eine erfolgreiche Demokratisierung nur dann einstellt, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, die sich in allgemeingültige „Wenn-dann-Sätze“ fassen lassen (vgl. Merkel 2010: 86).

Der *akteurtheoretische Rational-Choice-Ansatz* geht über die bloße Beschreibung der Akteurkonstellationen hinaus. Die idealtypischen Akteurkonstellationen innerhalb der verschiedenen Transformationsphasen werden als Serie aufeinander bezogener strategischer Situationen betrachtet (vgl. Przeworski 1992: 106). Komplexe Entscheidungsprozesse zur Herstellung einer Demokratie werden auf eine Abfolge von Entscheidungsszenarien reduziert, in denen die Schlüsselakteure ihre jeweiligen Interessen verfolgen, die das Ergebnis vorangegangenen Akteurhandelns und exogenen Drucks sind (vgl. Przeworski 1992: 106). Dabei wird den relevanten Akteuren nutzenmaximierendes Verhalten hinsichtlich ihrer Interessen unterstellt. Auf dieser Grundlage lassen sich allgemeine Voraussagen und Erklärungen über den Verlauf und das Ergebnis einer Demokratisierung anstellen. Aus akteurtheoretischer Sicht ist eine gelungene Transformation das Ergebnis „rational handelnder Akteure, die allerdings mitunter Fehlwahrnehmungen ihrer eigenen Machterhaltungs- und Machtzugangschancen unterliegen und damit wider Willen Transitionsprozesse einleiten“ (Merkel 2010: 87). Eine zentrale Erkenntnis der rational-choice-gestützten Transformationsforschung ist, dass demokratische Systemwechsel von einer Liberalisierungsphase des autokratischen Systems eingeleitet werden. Innerhalb dieser Phase kommt es zwischen den autoritären Regimeeliten und den demokratischen Oppositionseliten zu konstitutionellen und politischen Pakten als Ergebnis strategischen Akteurhandelns.

5.2 Synthese von System- und Akteurtheorien

Für vollständige Erklärungen von Transformationsprozessen reichen System- und Akteurtheorien alleine angewandt nicht aus, da Strukturen und Akteure in vielfältigen Wechselbeziehungen stehen. Auch Akteurtheorien können nicht ohne Berücksichtigung der strukturellen Handlungsbedingungen den Verlauf oder das Ergebnis einer Systemtransformation ausreichend erklären. Sie bieten zwar analytisches Potenzial für Prozesse auf der Mikroebene, nicht jedoch für Makroprozesse, deren Untersuchung mit system- und modernisierungstheoretischen Ansätzen erfolgver-

sprechender ist. In Transformationsprozessen lässt sich nicht von vornherein festlegen, ob Akteure oder Strukturen in allen Phasen die zentrale Rolle einnehmen. Dies ist abhängig von den Kontextbedingungen, der Art des Systemwandels und der Transformationsphase (vgl. Kollmorgen/Merkel 2015: 214). Es kann auch sein, dass sich innerhalb eines Systemwechsels die Wirkung der verschiedenen Einflussfaktoren verändert. Gewöhnlich haben Akteure enormen Einfluss in der Endphase eines autokratischen Regimes und in der Übergangsphase, in der neue Gesetze und politische Institutionen konstituiert werden. Es kann auch vorkommen, dass die Schlüsselakteure in den unterschiedlichen Phasen wechseln; d.h. bestimmte Akteure spielen in einer Phase eine einflussreiche Rolle, während sie in der anderen dramatisch an Bedeutung verlieren (Dominanzwechsel) (vgl. Merkel 2010: 18). Es gibt hier keinen allgemeingültigen Grundsatz, weil Systemtransformationen keinem einheitlichen Muster folgen. Alles hängt vom konkreten Transformationsfall ab.

Um die Strukturen einbeziehen zu können, werden mit Hilfe analytischer Verbindungselemente System- und Akteurtheorien verknüpft und Opportunitätsstrukturen (politische Institutionen, sozioökonomische Strukturen, Normen etc.) als Handlungskorridor eingeführt. Eine Analyse dieser strukturorientierten Restriktionen (constraints) ist unabdingbar, weil sie den Handlungsraum bzw. den Handlungskorridor der Schlüsselakteure determinieren, innerhalb dessen sie versuchen, ihre Interessen mit geeigneten Handlungsstrategien durchzusetzen und transformationsrelevante Entscheidungen zu treffen (vgl. Kollmorgen/Merkel 2015: 214; Merkel 2010: 97). Strukturelle Handlungsbedingungen begrenzen die Interaktionsfreiheit der beteiligten Akteure oder erweitern sie und eröffnen dadurch neue Gestaltungsmöglichkeiten, die auch den Verlauf des Transformationsprozesses beeinflussen können. Unter solchen Umständen sind Strukturen nicht nur Handlungsbegrenzungen, sondern werden zu Handlungsressourcen (vgl. Giddens 1992: 77 ff.). Mit Hilfe dieser theoretischen Perspektiven lassen sich die (ständig verändernden) Rahmenbedingungen konstruieren und ermitteln, welche Handlungsmöglichkeiten in dem spezifischen Transformationsprozess bestehen.

Die Handlungen, Interaktionen und konkreten Entscheidungen der politischen Akteure können anschließend mit den Restriktionen vernetzt werden (vgl. Kollmorgen/Merkel 2015: 215). Es bedarf einerseits einer konkreten Akteur- und Handlungsanalyse (z.B. Identifizierung der dominanten Akteure, Machtressourcen, Akteurkonstellationen) und andererseits einer Restriktionsanalyse, die die handlungsbeeinflussenden Strukturen in die Gesamtanalyse einbezieht. Erst die Verbindung beider Theorieansätze ermöglicht ein Analysepotenzial, das Verlauf und Ergebnis des jeweiligen Transformationsprozesses umfassend zu erklären vermag.

5.3 Transformationsphasen

Bei einem Systemwechsel wird generell eine alte politische Ordnung durch eine neue politische Ordnung ersetzt. Das bedeutet die Auflösung alter Strukturen und Institutionen („Entdifferenzierung“) und der Aufbau neuer Herrschaftsstrukturen („Redifferenzierung“) (vgl. Merkel 2010: 94). Schmitter, O'Donnell und Whitehead (1986) entwickelten ein für einen Systemwechsel idealtypisches Phasenmodell. Danach vollzieht sich der Wandel von einer autoritären Herrschaftsform zu einer Demokratie in drei Phasen: Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung. Da jedoch nicht jeder Demokratisierung eine Phase der Liberalisierung vorausging, eignet es sich nur eingeschränkt als Grundlage für die Systemwechsel der „dritten Demokratisierungswelle“ (1974–1995).

Eine Liberalisierung kann zu Beginn des Systemwechsels erfolgen, aber auch parallel zum sich anschließenden Demokratisierungsprozess verlaufen oder erst eine Folge davon sein. In der zweiten Phase findet die Institutionalisierung der Demokratie und in der dritten Etappe ihre Konsolidierung statt. In der historischen Wirklichkeit lässt sich diese exakte Abgrenzung nicht immer feststellen. Vielfach gab es Überschneidungen der einzelnen Phasen. Da die erste Phase eines Systemwechsels in der Regel vom Ende und von der Auflösung des autokratischen Regimes gekennzeichnet ist, unterteilt Merkel (2010: 105) die Phasen eines Systemwechsels in „Ablösung des alten Regimes“, „Institutionalisierung“ und „Konsolidierung der Demokratie“. Er geht davon aus, dass sich innerhalb eines Demokratisierungsprozesses die Liberalisierung von der Endphase des autokratischen Systems bis zur beginnenden Konsolidierung hinziehen kann. Der ersten Phase schaltet Merkel (2010: 95) zwei weitere mögliche Phasen vor: (1) „vorausokratische Demokratieerfahrungen“ und (2) die „Art und Dauer des autokratischen Systems“. Beides kann die Chancen und den Ablauf des Demokratisierungsprozesses beeinflussen. Im Folgenden werden die einzelnen Phasen näher beleuchtet:

Endphase des autokratischen Regimes

Die Endphase des autokratischen Regimes differenziert Merkel in Ursachen und Verlaufsformen (vgl. Merkel 2010: 96). Bei einem Systemwechsel liegen meistens mehrere Ursachen vor. So können Strukturprobleme in den sozialen, ökonomischen und politischen Teilsystemen existenzbedrohende Krisen für totalitäre Regime auslösen. Allerdings sind sie nicht, auch nicht in Kumulation, die alleinige Ursache für den Kollaps eines politischen Systems. Die Handlungen unterschiedlicher Akteure, wie z.B. Regimeeliten, oppositionelle Bewegungen oder das Volk, tragen ebenso dazu bei (vgl. Merkel 2010: 97). Diese Handlungen können entweder Reaktionen auf Veränderungen in den Teilsystemen sein oder sind das Resultat bestimmter oder versäumter Handlungen der autokratischen Regimeeliten (vgl. Karl/Schmitter 1991: 271).

Um den Kollaps eines politischen Systems zu erklären, ist demnach der Blick auf die strukturellen Ursachen und die politischen Handlungen der beteiligten Akteure zu richten. Nach Merkel (2010: 97) sind diese beiden fundamentalen Dimensionen bei Analysen des Zusammenbruchs autokratischer Systeme und während des gesamten Systemwechsels stets aufeinander zu beziehen (vgl. Kap. II.5.2).

Die Ursachen für den Zusammenbruch eines autokratischen Regimes können intern oder extern begründet sein. Systemintern sind es häufig Legitimitätskrisen, zum Beispiel ausgelöst durch eine gescheiterte wirtschaftliche Modernisierung wie nach 1989 in der DDR, Rumänien und der Tschechoslowakei (vgl. Merkel 2010: 98 f.; Przeworski 1991: 62; Lipset 1981; Nohlen 1986 u.a.). Treten noch außerordentliche politische Ereignisse hinzu, ist das Ende der autokratischen Herrschaft sehr wahrscheinlich. Systemexterne Ursachen können ebenfalls solche Effekte auslösen (vgl. Merkel 2010: 99 f.). Ursächlich oder verstärkend für den Kollaps kann auch eine beendigte externe Unterstützung des Regimes sein (z.B. die Abkehr von der sowjetischen Beistandsgarantie durch Staatschef Michail Gorbatschow ab 1987). Dies kann auch auf andere autoritäre Staaten übergreifen und Dominoeffekte auslösen wie die Implosion der sozialistischen Regime in Osteuropa ab 1989 gezeigt hat. Die Gründe, die zum Untergang eines totalitären Staates führen, haben erheblichen Einfluss auf den Verlauf der Entmachtung des alten Regimes und den Beginn der Demokratisierungsphase (vgl. Merkel 2010: 101). Im Fall der DDR 1989 war zu beobachten, dass die Ablösung der alten Herrschaftseliten „von unten“ erzwungen wurde. Massenmobilisierung und Proteste gegen das DDR-Regime trugen erheblich zu seinem Kollaps bei und beschleunigten den Systemwechsel.

Demokratisierung

Nach Przeworski (1991: 14) ist der entscheidende Schritt zur Demokratie vollzogen, wenn der Übergang von der alten Regimeelite auf allgemein gültige institutionalisierte Regeln, die von Regierenden und Regierten anerkannt sind, erfolgt ist. Die Demokratisierungsphase beginnt, wenn die politischen Entscheidungen nicht mehr von autoritären Machthabern gesteuert werden, sondern demokratischen Verfahrensregeln unterliegen und deren Ergebnisse nicht mehr vorhersehbar sind (vgl. Rüb 1996: 114). Die Institutionalisierung der Demokratie ist beendet, wenn eine demokratische Verfassung konstituiert ist, demokratische Entscheidungsverfahren normiert und neue demokratische Institutionen installiert sind. In der Praxis bedeutet dies, dass in der Demokratisierungsphase alte Normen und Institutionen keine Gültigkeit mehr haben, während neue Regeln und Institutionen noch nicht etabliert sind. In diesem Abschnitt des Systemwechsels haben die politischen Akteure einen weiten Handlungsspielraum. Dieser engt sich in konsolidierten Demokratien, in denen wieder verbindliche Regeln und etablierte Institutionen gelten, deutlich ein. Im Demokratisierungsprozess erarbeiten die politischen Akteure diejenigen Regeln, nach denen sie im weiteren Verlauf selbst handeln müssen (vgl. Merkel 2010: 106). Diese Normen müssen derart ausgestaltet sein, dass sie allgemein akzeptiert werden.

Folgt man dem akteurtheoretischen Erklärungsansatz in der Transformationsforschung werden Verfassung und Institutionen bei Systemwechseln von politischen Akteuren gestaltet, die Eigeninteressen verfolgen und unterschiedliche normative Vorstellungen von der Institutionen-anordnung in einer Demokratie haben (vgl. Przeworski 1991; Offe 1994). Danach ist ein demokratisches Ordnungsgefüge das Ergebnis rationaler Strategien und Handlungen sowie machtpolitischer, ökonomischer und normativer Konflikte (vgl. Merkel 2010: 106; vgl. Przeworski 1988: 76). Andere theoretische Ausprägungen zeigen, dass die Grundlage für die Gestaltung der Verfassung historisch-konstitutionelle Traditionen des jeweiligen Landes und das Ergebnis normativer Überzeugungen der Verfassungsgeber sind („historisch-konstitutioneller Ansatz“) (Loewenstein 1969 u.a.). Bei demokratischen Regierungswechseln kann es ebenso sein, dass Verfassung und Regierungssystem von bestehenden Demokratien übernommen werden („Import-Ansatz“) (vgl. Brunner 1991; ausführlich Merkel 2010: 106 ff.). Die Demokratisierungsphase endet mit dem Inkrafttreten der Verfassung. Die Demokratie ist zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht so resistent, dass ein Rückfall in die Autokratie unmöglich ist. Zur Stabilisierung des neuen demokratischen Institutionengefüges muss daher ein Konsolidierungsprozess folgen.

Konsolidierung

Über den Beginn der demokratischen Konsolidierung gibt es in der Transformationsforschung unterschiedliche Anknüpfungspunkte. Häufig werden als Anfang die ersten freien Wahlen (vgl. O'Donnell 1986 u.a.) oder bereits die Verabschiedung der Verfassung (Merkel 2010: 110 u.a.) markiert. Für Letzteres spricht, dass mit Inkrafttreten der Verfassung die wichtigsten politischen Regelungen und staatlichen Institutionen (Regierung, Parlament, Staatsoberhaupt, Rechtssystem) konstituiert sind. Damit ist der Zustand der „verflüssigten“ Strukturen und die Normlosigkeit bzw. -unsicherheit beendet (vgl. Merkel 2010: 110). Institutionell abgesicherte, demokratische Regeln sind die Grundlage, nach der die politischen Akteure ihr Handeln, ihre Strategien und Entscheidungen auszurichten haben. Dadurch wird der Handlungsspielraum bzw. -korridor der politischen Akteure wieder eingeschränkt und die Politik somit berechenbarer (vgl. Merkel 2010: 109 f.).

Keinen Konsens gibt es darüber, welche Institutionen stabilisiert sein müssen, damit eine post-autoritäre Demokratie als konsolidiert gilt. Diskutiert werden vor allem der Zeithorizont und

die Pfade, die schnellstmöglich zur Konsolidierung führen (vgl. Merkel 2010: 110 ff.; Pridham 1995: 168 ff.; Przeworski 1991). Merkel entwickelte ein Modell der demokratischen Konsolidierung, das vier Ebenen umfasst: (1) *die konstitutionelle Konsolidierung*, die die Verfassungsgebung (Makroebene: Strukturen) und ihre formale legitime Verabschiedung betrifft. Festgelegt werden die demokratischen Institutionen und die Verfahren der künftigen politischen Entscheidungsprozesse, die eine unabdingbare Voraussetzung zur dauerhaften und legitimen Stabilisierung einer politischen Ordnung darstellen (vgl. Merkel 1996: 18); (2) *die repräsentative Konsolidierung*, die sich auf politische Parteien, Interessenverbände und politische Eliten (Mesoebene: Akteure) bezieht. Deren Handlungen und die Akteurkonstellationen haben entscheidenden Einfluss auf die Konsolidierung der Normen und Strukturen (vgl. Merkel 2010: 112); (3) *die Verhaltenskonsolidierung*, die auf die informellen politischen Akteure einwirkt (Mesoebene) und (4) *die Konsolidierung der Bevölkerung* (Mikroebene: Gesellschaft) (vgl. Merkel 2010: 112 ff.). Erst bei Konsolidierung aller Ebenen wird von einer „weitgehend krisenresistenten Demokratie“ (Merkel 2010: 112,127) gesprochen.

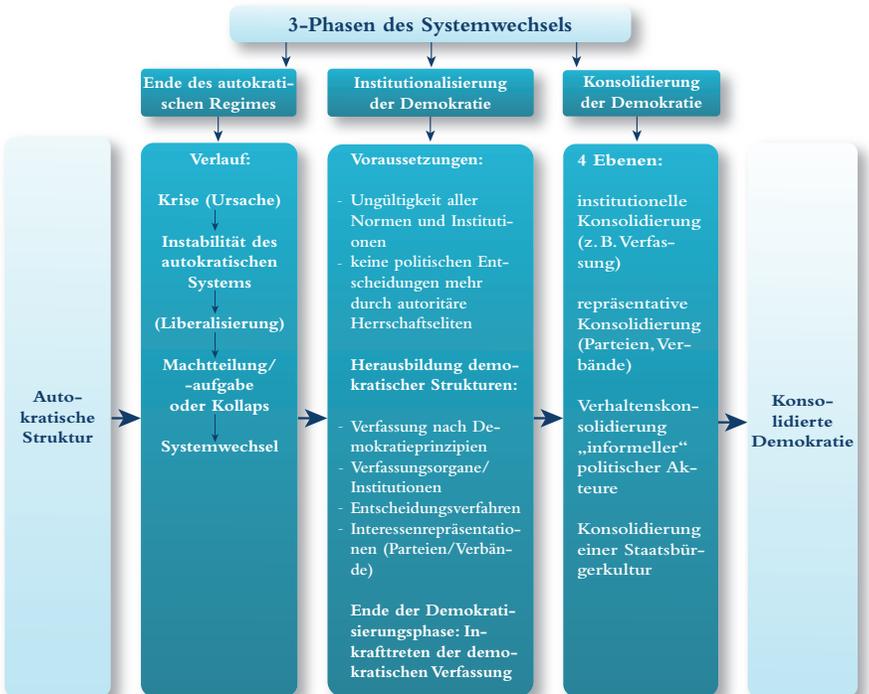


Abbildung 2: Idealtypisches Modell eines Systemwechsels vom autokratischen System zur Demokratie
 Quelle: Modell nach Merkel 2010: 95

5.4 Transformationsprozesse von Mediensystemen

In Ermangelung von Theorieansätzen entwickelte Florian Töpfl (2011) einen Analyserahmen speziell für den Verlauf von Transformationsprozessen in Mediensystemen. Der Erklärungsansatz ist als Basis für empirisch-vergleichende Studien von Mediensystemen in Transformationsprozessen sowie semidemokratischen Herrschaftsordnungen konzipiert. Grundlegend ist, dass der Transformationsprozess als ein „Prozess der Entkopplung des Mediensystems vom politischen Entscheidungssystem“ (Töpfl 2011: 121) begriffen wird. Dazu zählt jede „Verringerung der Einflussmöglichkeiten des politischen Entscheidungszentrums auf das Mediensystem“ (Töpfl 2011: 249).

Ausgangspunkt ist das Mediensystem, das von den gesellschaftlichen Systemen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft umgeben ist und mit diesen in funktionalen Wechselwirkungen steht. Diese Teilsysteme haben eine zentrale Bedeutung im Medientransformationsprozess. In Abgrenzung zum Mediensystem (mit Medienorganisationen im Zentrum) wird als der wesentliche Bestandteil des politischen Systems das politische Entscheidungszentrum (in pluralistischen Demokratien: Regierung, Parlament, Präsident; in kommunistischen Systemen: Sekretariat, Politbüro etc.) definiert, das die Herstellung und Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen für die Gesellschaft unmittelbar steuert (vgl. Patzelt 2007: 215). Als politische Subsysteme werden z.B. das Rechtssystem, das Parteiensystem und hinsichtlich der Medien Rundfunkräte oder Zensurbehörden betrachtet (vgl. Töpfl 2011: 210).

Als Indikatoren des Grades der „Entkopplung“ des Mediensystems vom politischen Entscheidungssystem dienen zwei Ansatzpunkte: (1) die Ebene der Medienorganisationen (strukturell) und (2) die Ebene der Journalisten (prozessual). Der Grad der „Kopplung“ zwischen den beiden Teilsystemen Politik und Medien wird bestimmt als die „Summe der Einflussmöglichkeiten des politischen Entscheidungszentrums auf das Mediensystem“ (Töpfl 2011: 124). Die „Dimension der strukturellen Kopplung“ (Töpfl 2011: 250) beinhaltet alle Einflussmöglichkeiten des politischen Entscheidungszentrums, die bei den Strukturen des Mediensystems ansetzen und die Medienorganisationen betreffen. Beispielhaft ist hier die Möglichkeit des politischen Systems, die Führungsposition einer Medienorganisation zu besetzen (vgl. Töpfl 2011: 175). Die „Dimension der prozessualen Kopplung“ betrifft diejenigen Einflussarten, die auf der Ebene der Journalisten bzw. der journalistischen Arbeitsprozesse stattfinden, z.B. Zensurmaßnahmen, Beschränkungen der Meinungsfreiheit, Einflussnahme auf die Journalistenausbildung (vgl. Töpfl 2011: 250).

Töpfl gliedert den Prozess des Medienwandels in totalitären Systemen in zwei Phasen: Die erste Phase der Demokratisierung gelenkter Mediensysteme erfolgt relativ zeitgleich mit dem Übergang von der totalitären zur demokratischen Gesellschaftsordnung (vgl. Töpfl 2011: 242). Als „Demokratisierung“ wird der Entkopplungsprozess des Mediensystems vom politischen Entscheidungszentrum verstanden. In dessen Verlauf gewinnt das Mediensystem einen Grad an Unabhängigkeit, der den minimaldemokratischen Anforderungen einer pluralistischen Demokratie entspricht (vgl. Töpfl 2011: 135, 252). Die Minimalkriterien struktureller und prozessualer Entkopplung sind erfüllt, wenn (1) die Führungspositionen von Medienorganisationen faktisch nicht vom politischen Entscheidungszentrum besetzt werden und das Mediensystem mindestens die Hälfte des Publikumsanteils auf sich vereinigt (strukturell) sowie (2) eine Zensurbehörde nicht mehr tätig ist (prozessual) (vgl. Töpfl 2011: 252). Daraus entwickelte Töpfl eine Typologie: Unter Erfüllung dieser Bedingungen wird angenommen, dass sich ein Mediensystem soweit vom politischen System gelöst hat, dass es als „demokratisch-entkoppelt“ bezeichnet werden kann (Töpfl 2011: 252). Ist dies nicht erfüllt, gilt es als „autokratisch-gekoppelt“ oder „autokratisch-

gelenkt“ (Töpfl 2011: 252). Dabei gibt es drei Arten autokratisch-gelenkter Mediensysteme: vollständig gelenkte Mediensysteme, prozessual gelenkte Mediensysteme und strukturell gelenkte Mediensysteme (Töpfl 2011: 253).

Hat ein Mediensystem den „minimal-demokratischen“ (Töpfl 2011: 313) Typus erreicht, folgt eine zweite Phase der „Pluralisierung“. In deren Verlauf schreitet der Prozess der Entkopplung demokratischer Mediensysteme vom politischen Entscheidungszentrum weiter voran, bis er sich dem normativen Zielkonzept eines demokratisch-pluralistischen Idealtypus (Maximalkonzept) annähert und damit als pluralistisch-entkoppeltes Mediensystem bezeichnet werden kann (vgl. Töpfl 2011: 255 ff., 314). Da in der empirisch beobachtbaren Realität die Mediensysteme in ihren Beziehungen zum politischen Entscheidungssystem von den normativen Vorgaben abweichen (durch das Auftreten unerwünschter Mechanismen oder durch das Fehlen erwünschter Kopplungsmechanismen), werden diese Abweichungen als „Defekte“ eines pluralistisch-entkoppelten Mediensystems bezeichnet (Töpfl 2011: 257). Daraus entwarf Töpfl eine „Typologie defekter Mediensysteme“, deren Unterscheidungsmerkmal durch den Grad der Abweichung vom normativen Zielkonzept eines demokratisch-pluralistischen Idealtypus bestimmt wird (vgl. Töpfl 2011: 314, 258).

Zudem geht Töpfl (2011) der Frage nach, aus welchen Gründen in einigen Ländern während eines Transformationsprozesses pluralistische Mediensysteme entstanden sind und in anderen nicht. Um dies systematisch beantworten zu können, entwarf er einen 30 Thesen umfassenden Katalog mit möglichen Einflussfaktoren auf den (Entkopplungs-)Prozess des Mediensystems vom politischen System, die jenseits von Medien und Politik stehen (Töpfl 2011: 201–240). Ergebnis ist ein mehrdimensionales Analyseraster, das es ermöglicht, die Prozesse der Medientransformation im zeitlichen Verlauf nachzuzeichnen. Grundlage sind normative Vorgaben, über die in westlichen Demokratien Konsens besteht und somit den Grad der Abweichung erkennen lassen (vgl. Töpfl 2011: 263).



Abbildung 3: Modellbildung nach der Theorie der Mediensystemtransformation von Töpfl (2011)
Quelle: Eigene Darstellung

6 Theoretischer Ansatz der empirischen Analyse

Aus den dargelegten theoretischen Erklärungsansätzen ergeben sich die Grundlagen für die vorliegende Studie, deren Forschungsgegenstand der Transformations- und Neuordnungsprozess des DDR-Rundfunks ist. Im Analysefokus stehen die medienpolitisch handelnden Akteure und ihre ordnungspolitischen Entscheidungen. Die Analyse ist auf der Mikro- und Mesoebene angesiedelt. Eine Besonderheit ist, dass dieser medienpolitische Prozess vor dem Hintergrund der Systemtransformation außerordentliche Rahmenbedingungen und eine hohe Komplexität aufweist. Dies macht es erforderlich, zahlreiche und längere Kausalketten zu bewältigen. Um die verschiedenen Einflussfaktoren in diesem komplexen Prozess berücksichtigen zu können, werden Elemente vor allem aus zwei theoretischen Konzeptionen zugrundegelegt, die in der Synthese ein sehr gutes Erkenntnispotenzial haben:

6.1 Akteurzentrierter Institutionalismus: Analyseraster

Um die empirische Wirklichkeit dieses medienpolitischen Entscheidungsprozesses theoriegeleitet erfassen zu können, wird der „Akteurzentrierte Institutionalismus“ (vgl. Kap. II.4.) als analytisches Grundgerüst zugrundegelegt. Der Ansatz hat den Vorzug, dass er durchweg die Akteurperspektive einnimmt sowie den institutionellen Kontext und die handelnden Akteure gleichrangig miteinander verbindet. Damit stellt er relevante erklärende Einflussfaktoren zur Verfügung und gibt Hinweise auf ihre Relation zueinander. Angewandt auf die Transformation des DDR-Rundfunksystems erfasst der Ansatz den dynamischen Mehrebenenprozess und die strukturelle Ebene und verknüpft beide miteinander. Denn der zu untersuchende Prozess wird durch die drei grundlegenden Analyseebenen Strukturen (polity), Akteure/Prozesse (politics) und Inhalte/Entscheidungen (policy) geprägt. Die theoretischen Variablen ermöglichen es, den medienpolitischen Handlungs- und Entscheidungsprozess zu rekonstruieren und zu analysieren und mögliche Wechselwirkungen zwischen Akteur und Struktur offenzulegen. Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird die theoretische Grundkonzeption des Modells auf den konkreten empirischen Untersuchungsgegenstand übertragen:

Theoretische Grundannahmen

- Politische Entscheidungen sind das Ergebnis von beobachtbaren Interaktionen strategisch handelnder, aber begrenzt rationaler Akteure.
- Akteure/Akteurkonstellationen beeinflussen politische Entscheidungen.
- Akteure interagieren in strukturellen Kontexten, die das politische Handeln und das Ergebnis beeinflussen.
- Akteure und Institutionen wirken wechselseitig aufeinander ein.
- Institutionen bzw. Regelungsstrukturen
 - konstituieren die beteiligten Akteure/Akteurkonstellationen,
 - geben „Spielregeln“ für die gestaltenden Akteure und Ziele/Intentionen vor,
 - definieren Handlungspflichten und zulässige Handlungsmöglichkeiten,
 - setzen Restriktionen, die das medienpolitische Handeln begrenzen,
 - statten die Akteure mit Kompetenzen und Fähigkeiten aus,
 - definieren Macht-/Ressourcenverteilung und Hierarchieverhältnisse,
 - stimulieren Präferenzen, Handlungsorientierungen, Wahrnehmungen bez. der Optionen,

- regulieren Handlungsverläufe, indem sie Wahrnehmungen, Präferenzen, Fähigkeiten prägen,
- eröffnen/beschränken Optionen; erhöhen/beschränken Problemlösungsmöglichkeiten.
- Gestaltungs-/Entscheidungsspielräume werden jenseits der Strukturen genutzt.
- Interaktionsformen bestimmen den Handlungsverlauf und politische Ergebnisse mit.
- Akteurhandeln und institutioneller Kontext sind jeweils eigenständige Variablen.
- Akteurhandeln stellt die „proximate cause“, der institutionelle Kontext die „remote cause“ politischer Entscheidungen dar (Mayntz/Scharpf 1995: 46).

Erklärungsrelevante analytische Kategorien

Auf dieser Basis stellt das Untersuchungsdesign Schlüsselkategorien zur Verfügung, die die vorzufundene Komplexität reduzieren bzw. strukturieren und sich systematisch und zugleich flexibel auf die medienpolitischen Einzelprozesse in den unterschiedlichen Transformationsphasen anwenden lassen. Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden folgende erklärende Faktoren herangezogen und als analytisches Kategorienraster zugrundegelegt:

• Institutioneller Handlungsrahmen

Auf dieser Analyseebene werden diejenigen strukturell-institutionellen und normativen Rahmenbedingungen bestimmt, die erheblichen Einfluss auf das Handeln der gestaltenden Akteure und auf die konkreten rundfunkpolitischen Entscheidungen genommen haben. Grundlegend gehören dazu die systemischen Rahmenbedingungen der west- und ostdeutschen Medienpolitik. Daraus lassen sich einerseits Informationen über Akteure (z.B. rechtliche, materielle, personelle Handlungsressourcen) und deren Handlungsorientierungen ableiten und andererseits Gestaltungsspielräume einschätzen. Im Kontext der vorliegenden Studie sind als struktureller Handlungsrahmen und damit als relevante Einflussfaktoren insbesondere Folgende zu nennen:

- das Rundfunksystem der Bundesrepublik (vor der staatlichen Einheit),
- das Rundfunksystem der DDR 1989,
- strukturelle Veränderungen innerhalb des DDR-Rundfunks nach dem Kollaps der DDR 1989 und deren Legitimierung in der Interimsphase der DDR,
- normative Regelungen und Verfahrensregelungen, die dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik zugrunde gelegen haben,
- Artikel 36 Einigungsvertrag als normative und strukturelle Zäsur.

• Akteure

Als weiterer erklärender Faktor kommt den gestaltenden Akteuren eine herausgehobene Stellung zu. Die Akteure des politischen Entscheidungssystems treffen kollektiv bindende Entscheidungen über die mediale öffentliche Kommunikation. Darüber hinaus verfügen sie über weitaus mehr Handlungsraum, als lediglich regulierend tätig zu werden. Sie sind in der Lage, neue Akteure zu etablieren, die Zusammensetzung von Akteurkonstellationen zu beeinflussen oder Handlungsorientierungen nicht-staatlicher Akteure durch bestimmte Informationen zu verändern (vgl. Donges 2007: 17; Mayntz 1996: 160). Zu identifizieren sind demnach die am medienpolitischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure sowie die Schlüsselakteure, deren Handeln durch besondere Anforderungen in einer spezifischen politischen Situation angestoßen wurde (vgl. Schneider/Janning 2006: 95 f.). Der Fokus ist auf die politisch-administrativen Akteure zu richten, die mit ihren Entscheidungen das rund-

funkpolitische Ergebnis bestimmt haben und auf die nicht-staatlichen (insbes. korporativen) Akteure, die mit vielfältigen Eigeninteressen auf die strukturellen Entscheidungen der Rundfunkordnung im Osten Einfluss zu nehmen suchten.

Am Handlungs- und Entscheidungsprozess waren zahlreiche interagierende staatliche und nicht-staatliche Akteure aus der Bundesrepublik und der ehemaligen DDR beteiligt, insbesondere Ost- und Westakteure; politisch-administrative Akteure auf Bundes-/Landesebene sowie DDR-Akteure (Bundesregierung, DDR-Regierung, Ministerien, Parlamente) (Akteure der Interessendurchsetzung); politische Parteien (Akteure der Interessenaggregation); Verbände/Interessengruppen (Akteure der Interessenartikulation); Rundfunkbeauftragter; Rundfunkanstalten und sonstige politikexterne Akteure (Experten, Berater u.a.).

- Handlungsorientierungen

Diese Kategorie nimmt die handlungsleitenden Interessen und Ziele der beteiligten Akteure ins Visier. Da das Politikergebnis von strukturellen Aspekten *und* Akteurhandeln bzw. Interaktionen geprägt wird, müssen beide Perspektiven miteinander in Verbindung gebracht werden. Dennoch ist eine Unterscheidung zwischen institutionellen Regelungen und realem Akteurhandeln vorzunehmen (vgl. Scharpf/Mayntz 1995: 44). Konkretes Handeln von politischen Akteuren ist zwar institutionell geprägt, umschließt aber nicht alle Arten von Handeln. Es bleiben beachtliche Handlungsspielräume, die von nicht-institutionellen Faktoren beeinflusst sind. Hinzu kommt, dass Normen auch unbeachtet bleiben können oder informelle Interaktionen stattfinden. Jenseits der institutionellen Regelungen geben empirisch beobachtbare Indikatoren Aufschluss über Handlungsorientierungen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 53). Identifiziert werden: die soziale Bezugseinheit des Akteurs (z.B. rollenspezifische Aufgaben), kognitive Handlungsorientierungen (z.B. Wahrnehmung der beobachtbaren Situation, Handlungsoptionen, zu erwartende Ergebnisse) und motivationale Handlungsorientierungen (Präferenzen, z.B. Eigeninteressen, Normen, Identitäten). Nach dem Analysemodell von Vowe (vgl. 2003: 224) sind die Handlungsorientierungen der konkurrierenden und strategischen Akteure vor allem auf den eigenen Nutzen gerichtet. Verdeutlicht wird, ob diese simple Motivationsstruktur zur Erklärung des Akteurhandelns ausreicht.

Handlungsleitende Präferenzen sind ein relevanter Einflussfaktor im politischen Prozess und werden daher einbezogen. Welche Interessen und Präferenzen die Handlungsgrundlage bilden, hängt jedoch auch von der jeweiligen Handlungssituation ab.

- Handlungssituationen

Mit dem Vereinigungsprozess lagen außergewöhnliche situative Makrostrukturen vor, die berücksichtigt werden müssen. Es entstand nicht nur ein Zwang zum sektoralen Handeln, sondern es ergaben sich völlig neue Handlungsoptionen, die nicht-institutionell ausgelöst wurden. Diese spezifischen Kontextbedingungen und nicht ausschließlich institutionelle Faktoren schufen bestimmte Gelegenheiten, Interaktionen, Strategien und Handlungsoptionen mit unterschiedlicher Realisierbarkeit. Solche Faktoren sind auch ursächlich für das verschiedene Einflusspotenzial von Akteuren. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Institutionalisierung eines neuen Rundfunksystems im Osten, woraus sich Strategien und Zielsetzungen ergeben und Überlebensinteressen eine besondere Rolle gespielt haben.

- Akteurkonstellationen

Die interaktionalen Bedingungen und damit die relationale Komponente stellen im akteurzentrierten Institutionalismus einen handlungsrelevanten Einflussfaktor dar. Denn Entscheidungen werden wesentlich von der Akteurkonstellation bestimmt. Da von der Herstellung der deutschen Einheit ganze Sektoren betroffen waren, erfolgte das Handeln häufig in Akteurkonstellationen. Um die Strategiewahl der Akteure und bestimmte politische Entscheidungen zu erklären, werden vorhandene Akteurkonstellationen (z.B. Zweckbündnisse, Koalitionen) identifiziert. Zwischen politischem System und Mediensystem bestehen grundsätzlich vielfältige Interdependenzen, u.a. weil die Regulierung beide Akteurgruppen betrifft und beide kooperativ an den Entscheidungen beteiligt sind (vgl. Vowe 2003: 217).

- Interaktionsformen

In direktem Zusammenhang mit den Beziehungen der Akteure zueinander stehen die Interaktionsformen, die den Handlungsverlauf und die tatsächlichen politischen Ergebnisse mitbestimmen (vgl. Scharpf 2000: 128). Diese spielen besonders wegen der Konstellation von Ost- und Westakteuren eine Rolle. Sie werden identifiziert und als Erklärungsfaktor in die Analyse einbezogen. Grundformen sind: einseitiges Handeln, wechselseitige Anpassung, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. Hinzuzufügen sind die Paradigmen Abhängigkeits-Dominanz-Verhältnis und Zwangsverhandlung, bei der den Akteuren zwar die Exit-Funktion faktisch oder rechtlich verwehrt wird, aber eine Entscheidung nicht ohne ihre Zustimmung getroffen werden kann (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 61).

- Handlungsfähigkeit von korporativen Akteuren

Da nicht jeder korporativer Akteur jederzeit und im gleichen Maße handlungsfähig ist, wird die Handlungsfähigkeit von Organisationen als Variable in die Analyse einbezogen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 50). Die Handlungsfähigkeit muss vor allem bei den korporativen DDR-Akteuren hinterfragt werden. Denn interne Vorgänge können sowohl die Strategie als auch die Situationswahrnehmung beeinflussen. Falls institutionelle und situative Faktoren das Handeln des korporativen Akteurs nicht ausreichend erklären, kann diese Variable Aufschluss geben, z.B. durch Einbeziehung der individuellen Akteure (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 50). Gerade sie verfügen bisweilen über erhebliche Handlungsspielräume, weil korporative Akteure nicht für alle Situationen eine festgelegte Strategie bereitgelegt haben, insbesondere dann nicht, wenn es um historische Einzelfälle wie die deutsche Einheit geht.

Diese erklärungsrelevanten Faktoren aus dem akteurzentrierten Institutionalismus werden im analytischen Fokus gehalten. Die einzelnen Module bilden zusammen ein Kategorienraster, das prinzipiell eine Reduktion und die Strukturierung dieses sehr komplexen medienpolitischen Handlungs- und Entscheidungsprozesses erlaubt. Vor allem können auf dieser Grundlage alle handlungsrelevanten Einflussfaktoren und Bedingungen empirisch festgelegt und Zusammenhänge, die zum rundfunkpolitischen Ergebnis im Osten Deutschlands geführt haben, systematisch herausgearbeitet werden. Das analytische Gerüst ermöglicht die Rekonstruktion und detailorientierte Einzelfallerklärung. Als heuristische Unterstützung dienen dabei die Teilfragen, in die die Forschungsfrage zerlegt worden ist (vgl. Kap. I.2.), und die in ihrer Ausdifferenzierung an den theoretischen Vorüberlegungen angelehnt sind.

6.2 Erfassung des Transformationsprozesses

Transformationsphasen

Der Untersuchung wird als übergeordneter Rahmen das Modell für Systemtransformationen von Wolfgang Merkel (2010: 95) zugrunde gelegt, das den Verlauf von einer totalitären Herrschaftsform zu einem demokratischen politischen System in die drei Phasen „Ende eines autoritären Regimes“, „Institutionalisierung der Demokratie“ und „Konsolidierung der Demokratie“ gliedert. Dies erleichtert die Analyse des Gesamtprozesses und ermöglicht es, Strukturen, Akteure, Handlungen und Prozesse sowie endogene bzw. exogene Einflussfaktoren systematisch in den einzelnen Etappen zu bestimmen.

Dieses Phasenmodell lässt sich auch auf den Wandel des Teilsystems Medien übertragen unter der Annahme, dass es in denselben zeitlichen Perioden verläuft. Das muss in der tatsächlichen Entwicklung jedoch nicht der Fall sein. Daher wird zusätzlich das Phasenmodell für die Transformation von Mediensystemen von Töpfl (2011) herangezogen. Er definiert den Transformationsprozess als einen „Prozess der Entkopplung des Mediensystems vom politischen Entscheidungssystem“ (2011: 121) und richtet den Fokus auf das sich wandelnde Verhältnis von Mediensystem und politischem System. Das Modell gliedert den Prozess des Medienwandels von totalitären Systemen zu pluralistisch-demokratischen Mediensystemen in die Phase der „Demokratisierung gelenkter Mediensysteme“, die zeitgleich mit dem Ende des autoritären politischen Systems einsetzt, und in die Phase der ‚Pluralisierung‘, in deren Verlauf die Entkopplung vom politischen Entscheidungszentrum voranschreitet und sich parallel zur Institutionalisierung der Demokratie vollzieht. Beide Modelle werden nebeneinandergestellt, so dass beispielsweise beantwortet werden kann, ob der Wandel des DDR-Rundfunksystems parallel zur Transformation des politischen Systems der DDR und ihrem Beitritt zur Bundesrepublik in denselben zeitlichen Phasen verlaufen ist.

Akteure

Unter Einbeziehung der dargelegten theoretischen Ansätze wird analysiert, welche Akteure mit welchen Zielsetzungen und Strategien entscheidenden Einfluss auf die Transformation des DDR-Rundfunks genommen haben. Besonders in der ersten Phase des Systemwechsels, in der bestehende Normen nicht mehr gelten und neue Regeln noch nicht ausgehandelt und institutionalisiert sind, rücken die relevanten Akteure, ihre subjektiven Einschätzungen, Strategien und Handlungen in den Vordergrund. Die Machtverhältnisse sind nicht selten unklar, der Verlauf der Transformation ist offen und Akteurkonstellationen verändern sich. So lässt sich beispielsweise die Perspektive des Dominanzwechsels auch auf die medienpolitischen Akteurkonstellationen anwenden. Neue Akteure treten hinzu, andere werden aus den Entscheidungsprozessen und damit verbundenen institutionellen Ausgestaltung des Systemwechsels ausgeschlossen. Das führt nicht nur zu Verschiebungen der Macht- und Interessenlagen, sondern auch dazu, dass sich der Entscheidungsrahmen für bestimmte Akteure verändert. Je nach Phase und Handlungssituation kann im Transformationsprozess des DDR-Rundfunksystems auf dieses analytische Instrumentarium zurückgegriffen werden.

Theoretische Orientierung in Bezug auf die Systemtransformation bieten die beiden vorgestellten Modelle. Merkel (2010) ist für die vorliegende Untersuchung grundlegend, während das Mediensystemtransformationsmodell von Töpfl (2011) nur punktuell angewendet wird. Beide Modelle in Verbindung gebracht, ergibt folgende Darstellung:



Abbildung 4: Modell Transformation politisches System nach Merkel 2010: 95

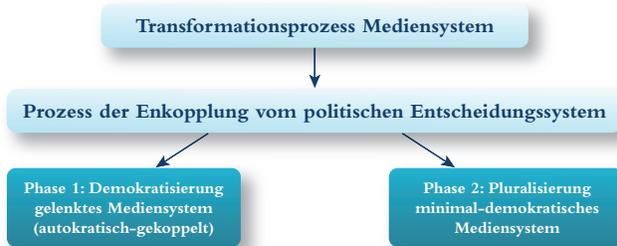


Abbildung 5: Modellbildung Transformation Mediensystem. Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Töpl 2011: 121–199

III Methode

1 Der Untersuchungsansatz

Für die vorliegende empirische Untersuchung wurde ein qualitatives Verfahren gewählt. Dafür spricht, dass es sich um eine Fallstudie (case study) handelt, die in der Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand auf der theoretischen und methodischen Ebene eine größere Offenheit und Flexibilität verlangt, als dies quantitative Ansätze ermöglichen (vgl. Westle 2009: 75; Krumm 2009: 97 f.). Denn die quantitative Sozialforschung gewinnt ihre Erkenntnisse durch weitgehende standardisierte Erhebungs- und Auswertungsmethoden mit präziser statistischer Aussagekraft unter Einbeziehung einer Vielzahl von Fällen. Um jedoch in dem zu untersuchenden politischen Prozess in einer dichten Beschreibung die objektive Wirklichkeit rekonstruieren und verstehen sowie komplexe Zusammenhänge und Handlungen der Akteure und ihre Wirkungen genau erfassen bzw. analysieren zu können, ist es erforderlich, in die Tiefe des Einzelfalles zu gehen. Die zur Nachvollziehbarkeit benötigten detaillierten Informationen liefern hierfür qualitative Daten. Forschungsziel und Erkenntnisinteresse dieser Arbeit sprechen folglich für einen qualitativen Zugang.

Da der methodische Bezugsrahmen eine Einzelfallstudie ist, die sich mit dem konkreten materiellen Politikbereich (Medienpolitik) beschäftigt, fällt diese in den klassischen Gegenstandsbereich der Politikfeldanalyse. Angelehnt an die Definition von Dye (1976) fragt diese im Kern, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken. In der vorliegenden Studie geht es um Interessen strategischer Akteure, deren Ziele und Wirkungen politischen Handelns innerhalb bestimmter struktureller Bedingungen. Konkret steht der medienpolitische Handlungs- und Entscheidungsprozess im Fokus, der im Prozess der deutschen Vereinigung notwendigerweise in Gang kam. Der Weg der Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System soll rekonstruiert und analysiert sowie das Zustandekommen der ordnungspolitischen Entscheidungen kausal erklärt werden.

Bei der Analyse dieses medienpolitischen Prozesses werden die drei Dimensionen des Politikbegriffs Polity, Policy und Politics berücksichtigt. Zur Erklärung wird zunächst der normative und institutionelle Kontext (polity) herangezogen, der der Transformation des DDR-Rundfunksystems im Rahmen der staatlichen Vereinigung zugrunde lag. Dieser stellt den Handlungsraum dar, innerhalb dessen sich die strategisch handelnden Akteure bewegen. Weiterer erklärender Faktor ist die Policy-Dimension, die sich auf die konkreten Inhalte, die Gestaltung und die Herstellung von Politik konzentriert. Der prozessuale Aspekt wird von der Politics-Dimension erfasst, die den Verlauf der medienpolitischen Entscheidungsfindung untersucht. Im Zentrum stehen die gestaltenden Akteure bzw. Akteurkonstellationen, die den Ordnungsrahmen für die mediale öffentliche Kommunikation in einem Gesamtdeutschland bestimmt haben, ihre Interessen, Interaktionen sowie die politischen Konflikte und die Konsensbildung (Politics). Bezugsrahmen zur Erklärung dieses Policy Making-Prozesses sind demnach der institutionelle Kontext (Polity) und die handelnden Akteure (Politics). Aus den beiden unabhängigen Variablen Polity und Politics erklärt sich das Politikergebnis der Neustrukturierung des Rundfunks in Ostdeutschland (Policy).

Der Verlauf des medienpolitischen Gestaltungsprozesses war durchbrochen von staatspolitischen Zäsuren, die die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen verändert haben: (1) Kollaps des autokratischen SED-Regimes und Liberalisierung, z.B. Ablösung Honeckers