

Medienpolitik in Osteuropa

Schriftenreihe
Mobiles Breitband & Digitale Öffentlichkeiten

Herausgegeben von
Bernd Holznagel und Klaus Siebenhaar

Band 8

Gábor Polyák

Medienpolitik in Osteuropa

Theoretischer Rahmen und mediale Praxis

BIS
&

SIEBENHAAR VERLAG

1. Auflage 2018

© B&S SIEBENHAAR VERLAG, Berlin/Kassel
Alle Rechte vorbehalten

Umschlaggestaltung der Reihe: VISULABOR® Berlin / Leipzig
Umschlagfoto: wellphoto – stock.adobe.com
Satz: B&S SIEBENHAAR VERLAG
Druck und Bindung: Bosch-Druck GmbH, Ergolding

Das Werk ist in all seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigung, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Printed in Germany

ISBN 978-3-943132-73-1

www.siebenhaar-verlag.de

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	11
I Theoretischer Rahmen der Medienpolitik	15
1. Begriff der Medienpolitik	15
1.1 Medienregulierung, Mediensteuerung	15
1.2 Die Definition der Medienpolitik	22
1.2.1 Medienpolitik als ein System staatlicher Handlungen	22
1.2.2 Medienpolitik in der interdisziplinären Annäherung	26
1.2.3 Methoden zur Messung der Auswirkungen medienpolitischer Maßnahmen	29
2. Gegenstand der Medienpolitik: das Mediensystem	33
2.1 Die Inhalte-Anbieter	37
2.2 Die Inhalte-Hersteller	42
2.3 Die Werbetreibenden, die Werbe- und Medienagenturen	44
2.4 Messen der Reichweite	48
2.5 Intermediäre	50
2.6 Inhalte-Verbreiter	52
2.7 Hersteller von Endgeräten	58
3. Ziele der Medienpolitik	59
3.1 Medienpolitik und öffentliches Interesse	59
3.2 Medienfreiheit und medienpolitische Ziele	63
3.3 Zielsetzungen in der europäischen audiovisuellen Politik	71
3.4 Öffentlichkeit und Medienpolitik	74
3.4.1 Gestaltung der Öffentlichkeit als medienpolitische Zielsetzung	74
3.4.2 Auslegungsrichtungen des Begriffs der Öffentlichkeit	76
3.4.3 Öffentlichkeit und Demokratie	79
3.4.4 Die bürgerliche Öffentlichkeit und die Massenkommunikation	82
3.4.5 Die Öffentlichkeit der kommerziellen Medien	84
3.4.6 Die Öffentlichkeit digitaler Medien	87
3.4.7 Pluralistisches Mediensystem, vielfältige Medienauswahl	91
3.4.8 Pluralismus und Medienpolitik	92
3.4.9 Pluralismus-Interpretationen	96

4. Instrumente der Medienpolitik	100
4.1 Überblick über das medienpolitische Instrumentarium	100
4.2 Förderung der Medienkompetenz als Mittel der Medienpolitik	103
II Medienpolitische Praxis in der mittel- und osteuropäischen Region	111
5. Begriff und Beispiele zur Medientransformation	111
6. Medientransformation in Mittel- und Osteuropa	116
6.1 Ausgangslage der Transformation	117
6.2 Vorbilder der Medientransformation	119
6.3 Die europäische audiovisuelle Politik während des Beitrittsprozesses	123
6.4 Medieninvestitionen in Mittel- und Osteuropa	127
6.5 Retransformation	136
7. Das Phänomen der weichen Zensur	140
7.1 Markt der Inhalte-Anbieter	143
7.1.1 Expansion politiknaher Unternehmen	143
7.1.2 Verzerrende Praxis der Regulierungsbehörde	146
7.1.3 Marktverzerrung und publizistische Defizite im Zusammenhang mit den öffentlich-rechtlichen Medien	149
7.2 Markt der Programmherstellung	151
7.3 Werbemarkt, Werbeagenturen, Sales Houses	153
7.3.1 Einseitige Unterbringung öffentlicher Werbung	154
7.3.2 Politischer Einfluss auf dem Markt der Medienagenturen und der Vertriebshäuser (Sales Houses)	156
7.3.3 Marktverzerrung durch diskriminierende Steuerung	157
7.4 Messung des Publikums	158
7.5 Markt der Programmverbreitung	160
8. Anwendbare Kompetenzen der Europäischen Union zur Sicherung von Medienfreiheit	161
8.1 Harmonisierung	162
8.2 Grundfreiheiten	164
8.3 Staatliche Beihilfen	166
8.4 Zuteilung der Frequenzen	173

9. Europäische Reaktionen auf die Krisen der Medienfreiheit	176
9.1. Überlegung der europäischen Kompetenzen im Medienbereich	177
9.2. Verfahren zur Verteidigung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit	178
9.3. Auswirkungen der osteuropäischen Situation auf die Reform der AVMD-Richtlinie – Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde	182
9.3.1. Vorschlag zur Sicherung der Unabhängigkeit auf europäischer Ebene	184
9.3.2. Indikatoren der Unabhängigkeit	186
Literaturverzeichnis	193
Der Autor	202

Vorwort

Das vorliegende Buch ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse meiner Forschungstätigkeit am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) der Westfälischen Wilhelms-Universität, an welchem ich von Juli 2014 bis August 2016 als Gastwissenschaftler tätig war. Für die Möglichkeit des Forschungsaufenthalts, der neben diesem Buch zu vielen weiteren Publikationen und Konferenzvorträgen geführt hat, möchte ich mich vor allem bei Professor Dr. Bernd Holznel, dem Institutsdirektor des ITM, bedanken. Das hochprofessionelle und engagierte ITM-Team hat mir darüber hinaus bei meiner Arbeit in vielfacher Hinsicht geholfen.

Der erste Teil dieses Buches beruht auf einer deutlich gekürzten und aktualisierten Übersetzung meines Buches *Médiaszabályozás, médiapolitika. Technikai, gazdasági és társadalomtudományi összefüggések* (Medienregulierung, Medienpolitik. Technische, ökonomische und gesellschaftswissenschaftliche Zusammenhänge, 2015). Dies wird auch daran deutlich, dass sich viele Zitate auf ungarische Übersetzungen relevanter Literatur beziehen. Zudem habe ich vielfach auf die einschlägige ungarische Literatur zurückgegriffen. Als ungarischer Wissenschaftler waren diese Quellen für mich oftmals einfacher zu erreichen, sie geben darüber hinaus auch einen aktuellen Einblick in die Entwicklungstendenzen der ungarischen medienrechtlichen und medienwissenschaftlichen Forschung. Das Literaturverzeichnis bietet insoweit einen umfassenden Überblick.

Die Übersetzung, die als Grundlage für den ersten Teil diente, wurde durch Klára Hönig und Istvánné Zelnik, meine Kollegen an der Universität Pécs, durchgeführt. Das Lektorat wurde durch Dr. Philipp Schneider durchgeführt. Eine abschließende redaktionelle Überarbeitung fand sodann durch Dr. Marius Stracke statt. Sie alle waren für die Fertigstellung dieses Buches unverzichtbar.

Ich danke des Weiteren dem Ministerium für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen für die großzügige Unterstützung des Forschungsprojekts.

Pécs/Münster im Dezember 2017

Einleitung

Die Suche nach effektiven staatlichen Mitteln zur Umsetzung fachpolitischer Vorstellungen im Mediensystem wird immer wieder durch neue Akteure sowie die technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen des Mediensystems herausgefordert. Allein die Betrachtung des letzten Jahrzehnts führt etwa zunächst zur digitalen Umstellung, sodann zum Thema Netzneutralität und aktuell zur Frage der Regulierung von Suchmaschinen und sozialen Netzwerken. Ein steter Fortschritt ist dabei keinesfalls zwingend, wie die aktuellen Beispiele aus Mittel- und Osteuropa beweisen. Gerade in diesen Fällen sind wiederum grundlegende Fragen hervorzuheben: Wozu brauchen die Gesellschaften freie Medien, welche Vorstellungen über die Demokratie stehen hinter den medienpolitischen Maßnahmen, und welche Garantien können wirksam umgesetzt werden, um die offene gesellschaftliche Diskussion zu gewährleisten?

Der erste Teil des vorliegenden Buches behandelt die normative Darstellung der aktuellen medienpolitischen Vorgänge. Es wird eine systematische Analyse der Medienpolitik skizziert, insbesondere dadurch, dass die relevanten Begriffe, die Akteure, die Ziele und Instrumente, aber auch der inhaltliche Gegenstand der Medienpolitik und die mit ihr einhergehenden Entwicklungsfaktoren dargestellt werden. Medienpolitik wird in der Analyse als Gesamtheit aller staatlichen Handlungen verstanden, die die Struktur des Mediensystems, das Verhalten, dessen Akteure und damit letztlich das Mediensystem als solches gestalten. Das staatliche Instrumentarium ist viel breiter als die Gesetzgebung und die Rechtsprechung selbst. Gerade die aktuellen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa machen sichtbar, wie groß die Bedeutung der gängigen Eingriffsformen ist, insbesondere die der Platzierung staatlicher Werbung oder der gezielten Unterbringung von Personen in den Aufsichtsgremien.

Gleichwohl ist Medienpolitik ihrer Natur nach interdisziplinär und zwar nicht nur als Forschungsbereich, sondern auch als fachpolitische Praxis. Medienpolitische Entscheidungen wollen ein System beeinflussen, dessen innere Struktur und externe Entwicklungsfaktoren hochkomplex sind. Sie können nur dann einigermaßen wirksam sein, wenn der Entscheidungsträger ein umfassendes Wissen über die Funktionsweise, aber auch über die Umgebung der Medienlandschaft hat. Als Disziplin bietet die Medienpolitik der Forschung die Möglichkeit, historische, medienwissenschaftliche, politikwissenschaftliche, ökonomische und technische Aspekte samt regulatorischen Problemen zu behandeln.

So gesehen ist die Medienpolitik eine angewandte medienwissenschaftliche Disziplin, welche die auf anderen medienwissenschaftlichen Gebieten bzw. die in anderen Sozialwissenschaften gewonnenen Ergebnisse zu dem Zwecke zusammenfasst, Bezugspunkte zur Bestimmung und Durchsetzung der Zielsetzungen und Instrumente zu erarbeiten, die die Struktur und den Betrieb des Mediensystems gestalten.

Um dem Publikum Medieninhalte bereitstellen zu können, müssen zahlreiche verschiedene Anbieter, Hersteller und Verbreiter von Inhalten zusammenarbeiten, eine stabile ökonomische Grundlage muss gewährleistet sein, aber auch die Positionen von jenen neuen Akteuren müssen berücksichtigt werden, die als Intermediäre auf den Fluss von Informationen und finanziellen Mitteln einwirken. Die Rolle der einzelnen Akteure verändert sich dabei fortwährend, was auch mit der Veränderung der äußeren Bedingungen publizistischer Tätigkeit sowie des Nutzerverhaltens einhergeht.

Diese Entwicklung ist durch rasche technische, ökonomische und gesellschaftliche Vorgänge geprägt, aber mit relativ stabilen fachpolitischen Zielen verbunden. Die freie und vielfältige Information, der Schutz bestimmter privater und gesellschaftlicher Interessen sowie die Sicherung des freien Verkehrs der audiovisuellen Dienste auf dem europäischen Binnenmarkt sind die wichtigsten normativen Grenzen jeglicher Medienpolitik. Letztlich zielen sämtliche Eingriffe auf die Verwirklichung einer Öffentlichkeit ab, die als Raum für lebendige demokratische Debatten dient. Auch in den einschlägigen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen wird diese Form der Öffentlichkeit als normativer Maßstab der Medienpolitik und der Medienregulierung angesehen. Die Instrumente der Umsetzung dieser Ziele müssen kontinuierlich überdacht und neugestaltet werden. Dies führt nicht nur zum Zuwachs rechtlicher Mittel, sondern auch zur wachsenden Bedeutung der außerrechtlichen Instrumente. In diesem Buch wird daher an mehreren Stellen die Bedeutung der Förderung von Medienkompetenz betont, die eine neue Form der Verantwortungsübernahme von Staaten im digitalen Zeitalter bestimmen kann.

Im zweiten Teil wird sodann die Medienpolitik einer bestimmten Region und Periode, nämlich Mittel- und Osteuropa vom Systemwechsel 1989/1990 bis heute, genauer untersucht. Während sich der erste Teil insbesondere dem optimistischen Idealismus widmet, der Überzeugung, dass sich Mediensysteme aufgrund des Bedürfnisses an relevanten Informationen und umfassenden Kenntnissen sowie transparenten und professionellen Verfahren nach den Allgemeininteressen auszurichten haben, zeichnet der zweite Teil eine eher dunkle Realität nach, in der

die Medienpolitik immer stärker von partikularen politischen und/oder ökonomischen Interessen vereinnahmt wird und das auf diese Weise geprägte Mediensystem immer weniger seine demokratischen Funktionen erfüllen kann. Wesentlicher Grund für die spürbare Enttäuschung in Mittel- und Osteuropa ist einmal der ausbleibende Erfolg der Medientransformation. Der Aufbau eines Mediensystems nach westlichem Vorbild im Zuge der Systemwechsel hat sich nicht verwirklicht. Enttäuschung gibt es aber auch darüber, dass es innerhalb der Europäischen Union zu einem Prozess der Retransformation gekommen ist. Die europäischen Schutzmechanismen bewiesen sich bisher nicht als stark genug, die sich zunehmend abzeichnenden negativen Tendenzen, die nicht nur die Medienfreiheit, sondern auch das demokratische System als Ganzes betreffen, wirksam aufhalten zu können.

Insbesondere die Entwicklungen der letzten Jahre in Staaten wie Ungarn und Polen, teilweise aber auch im gesamten mittelosteuropäischen Raum, machten schmerzhaft deutlich, dass die medienpolitische Praxis die theoretischen, oft sogar verfassungs- und europarechtlichen Maßstäbe umgehen oder womöglich brechen kann. Dies kann nicht nur in Staaten geschehen, die ohnehin nach allgemeiner Auffassung diktatorisch regiert werden, sondern auch in solchen, die als Mitglieder der Europäischen Union früher sehr viel für die Ausgestaltung der Demokratie und für den Zugang zu freien und vielfältigen Medien getan haben.

Die Darstellung der medienpolitischen und medienregulatorischen Praxis in Mittel- und Osteuropa umfasst den Prozess der osteuropäischen Medientransformation sowie die Bedeutung der europäischen Institutionen und Investoren innerhalb dieses Prozesses. Diese beiden Faktoren waren entscheidend bei der Entwicklung der betreffenden Mediensysteme. Die europäischen grund- und wirtschaftsrechtlichen Rahmen boten nach dem Systemwechsel nicht nur eine wirksame Gewährleistung der publizistischen Tätigkeit, sondern auch wirtschaftliche Sicherheit für westliche Investitionen. Die reale Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft und der Marktzutritt westeuropäischer und amerikanischer Medienunternehmen beeinflussten die nationalen Mediensysteme erheblich, auch wenn heute fraglich ist, ob sie nachhaltige Strukturen zu schaffen vermochten.

Die Analyse fokussiert sich deshalb auf die Anzeichen der Krise und mögliche Schritte zur Bewältigung. Sie macht deutlich, welche Schwächen eines Mediensystems durch nicht demokratische Medienpolitik ausgenutzt werden kann und welche Kompetenzen bzw. Instrumente der Europäischen Union zur Verfügung stehen, um entsprechende Attacken gegen ihre Grundwerte abzuwehren.

Die staatlichen Eingriffe, die wesentliche Segmente des Mediensystems zugunsten politischer Ziele instrumentalisieren wollen, sind durchaus umfangreich und lassen keine Akteure der Wertschöpfungskette unberührt. Sie belasten sowohl die Inhalte-Anbieter als auch die Werbeagenturen oder gar die Betreiber von digitalen Verbreitungsplattformen. Diese medienpolitischen Absichten stießen dazu sowohl in Ungarn als auch in Polen auf einen Medienmarkt, der durch die Wirtschaftskrise sowie die globalen Riesenakteure der digitalen Medienwelt deutlich geschwächt war. Die Eingriffe führten dabei bislang nicht zu einem Mediensystem, in dem kein Raum der kritischen Stimme mehr bleibt, und sie können zugleich nicht einfach als Zensur beschrieben werden. Sie nehmen vielmehr auf verschiedene Art und Weise der großen Mehrheit des Publikums die Chance, solche Stimmen überhaupt wahrzunehmen.

Die europäischen Institutionen schienen zunächst wehrlos zu sein, die früheren Investoren verließen die betroffenen Märkte, einige von ihnen wirkten sogar bei der politischen Besetzung mit. Nach dem ersten Schock war der Auftritt der europäischen Organisation viel entschlossener, und einige klassische europarechtliche Instrumente, vor allem die Kontrolle der staatlichen Beihilfe, erwiesen sich als durchaus wirksam gegen einige missbräuchliche mitgliedstaatliche Maßnahmen. Letztlich blieb aber die Mehrheit der potenziellen Instrumente unbenutzt und die Pläne zur Ausweitung des Instrumentariums brachten bisher wenige Ergebnisse. Diese potenziellen Instrumente sowie die genannten Pläne werden in den letzten Kapiteln des Buches zusammengefasst.

Der Autor

Dr. Gábor Polyák habil. LL.M. ist Universitätsdozent an der Universität Pécs. Zwischen August 2014 und Juli 2016 war er als Gastwissenschaftler am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster tätig. Zudem ist er Gründer und fachlicher Leiter der ungarischen Think Tank Organisation Mertek Media Monitor, die die medienpolitische Lage in Ungarn und Europa untersucht. Seine Diplome in Rechtswissenschaft und Kommunikationswissenschaft erlangte er, ebenso wie seine PhD und Habilitation, an der Universität Pécs, seinen LL.M Titel erwarb er an der Universität Wien. Seine Forschungs- und Lehrtätigkeit umfasst das Medienrecht und die Medienpolitik, das IT-Recht, das Kartellrecht und Mediensystemvergleiche. Er veröffentlichte mehr als 100 Publikationen in verschiedenen Sprachen.

B&S Wissenschaft

Unsere wissenschaftlichen Reihen widmen sich Fragen der Medienentwicklung, von digitalen Öffentlichkeiten im 21. Jahrhundert wie auch der kulturellen und medialen Bildung sowie des Kultur- und Medienmanagements an den Schnittstellen von Theorie und Praxis.

In der Reihe „Mobiles Breitband & Digitale Öffentlichkeiten“ sind bisher erschienen:

Bernd Holznagel, Gábor Polyák
Medienfreiheit unter Druck
Medienregulierung und Medienpolitik
in Ungarn
ISBN 978-3-94313253-3

Bernd Sörries
**Verpasste Chancen und zukünftige
Handlungsoptionen im Mobilfunk**
ISBN 978-3-936962-93-2

René Sternberg
**Enterprise 2.0 und interne
Unternehmenskommunikation**
ISBN 978-3-943132-02-1
Euro 34,80/SFr 44,00

Torsten J. Gerpott, Bernd Holznagel
Flexibilisierung der Frequenznutzung
Ökonomische und juristische
Analysen
ISBN 978-3-936962-94-9

Steffen Damm, Sirkka Jendis,
Moritz Müller-Wirth,
Klaus Siebenhaar
Das kuratierte Ich
Jugendkulturen als Medienkulturen
im 21. Jahrhundert
ISBN 978-3-936962-98-7

Bernd Sörries
Mobilfunk und Nachhaltigkeit
Direkte und indirekte Effekte des
Mobilfunks auf CO2-Emissionen
unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten
ISBN 978-3-943132-14-4

Je Euro 24,80/SFr 36,80

Thomas Steg u.a.
Wahlkampf digital
Was Wählerinnen und Wähler
suchen und was die Parteien
anbieten
ISBN 978-3-943132-35-9

Die Titel in der Reihe „Kultur- und Medienmanagement –
Medien und Kommunikation“ finden Sie unter

B&S SIEBENHAAR VERLAG Berlin/Kassel
www.siebenhaar-verlag.de

