

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

D61

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 Ostender 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.