

ARBEITSPAPIERE ZUR LATEINAMERIKAFORSCHUNG

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

III-13

Britta Jahn

Die Fernsehpolitik der spanischen Regierung Aznar (1996-2001)

Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

ISSN 1616-9085

III-13 Politikwissenschaft

Redaktion: Stefan Tuschen

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika, 2003

Philosophische Fakultät der Universität zu Köln

Albertus-Magnus-Platz

D-50935 Köln

Download und weitere Informationen unter <http://www.uni-koeln.de/phil-fak/aspla>

Inhaltsverzeichnis

1. Der Untersuchungsrahmen	1
2. Theoretischer Bezugsrahmen für die Bewertung von Fernsehpolitik	8
2.1 Definitionen und wissenschaftliche Einordnung der Begrifflichkeiten	8
2.2 Die Bedeutung der öffentlichen Meinung	9
2.3 Die Beziehung zwischen Politik und Medien	11
2.3.1 Die Theorie der Mediendemokratie	12
2.3.2 Kritik an der Theorie der Mediendemokratie	14
2.3.3 Ist Spanien eine Mediendemokratie? Eine Analyse der politischen Kommunikation	16
2.4 Medienpolitik als Instrument der Regierung	20
2.4.1 Die Medienpolitik in der wissenschaftlichen Diskussion	20
2.4.2 Formen der Medienpolitik	22
3. Politisches System und Fernsehen in Spanien	26
3.1 Das politische System Spaniens	26
3.2 Die politischen Akteure	28
3.3. Das spanische Fernsehen	29
3.3.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen für die spanische Medienpolitik	30
3.3.2 Das öffentlich-rechtliche Fernsehen	31
3.3.3 Das Privatfernsehen	37
3.3.4 Die gesellschaftliche Stellung und Nutzung des Fernsehens	40
3.4 Zusammenfassung	43
4. Fallbeispiele	44
4.1 Ordnungspolitik	44
4.1.1 Gesetzliche Zulassungsbedingungen für das Digitalfernsehen per Satellit	44
4.1.2 Die Zuteilung von Frequenzen für das terrestrische Digitalfernsehen	49
4.1.3 Neue Rechtsaufsicht: Die Kommission für den Telekommunikationsmarkt	51
4.2 Infrastruktur- und Ressourcenpolitik	54
4.2.1 Aufbauhilfe für eine digitale Fernsehgesellschaft	54
4.2.2 Die (Unter-)Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens	57
4.2.3 Die Personalpolitik bei RTVE	59
4.3 Programmpolitik: Fußball wird zum nationalen Interesse erklärt	67
5. Schlussbetrachtungen	75
6. Literaturverzeichnis	79

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1	Die Struktur der RTVE	S. 33
Abb. 2	Verteilung der Zuschauerzahlen 1999	S. 42
Abb. 3	Schuldenentwicklung der RTVE	S. 57
Tabelle 1	Nutzung ausgewählter Medien in Prozent an der Gesamtbevölkerung ab 14 Jahren	S. 40
Tabelle 2	Zuschaueranteile der Sender in Prozent	S. 42

Abkürzungsverzeichnis:

B.O.E.	<i>Boletín Oficial del Estado</i> – Staatliches Amtsblatt
CC.OO.	<i>Comisiones Obreras</i> – Arbeiterkommissionen (Ehemals kommunistische, heutzutage weitgehend unabhängige Gewerkschaft)
CiU	<i>Convergència i Unió</i> – Konvergenz und Einheit (Katalanisches Wahlbündnis der liberalen <i>Convergència Democràtica de Catalunya</i> und der christdemokratischen <i>Unió Democràtica de Catalunya</i>)
COPE	<i>Cadena de Ondas Populares Españolas</i> (Radiogruppe der spanischen Bischofskonferenz)
CSD	<i>Canal Satélite Digital</i> – Name der von <i>Sogecable</i> betriebenen Plattform für digitales Satellitenfernsehen
EU	Europäische Union
FORTA	<i>Federación de la Radio y Televisión Autonómica</i> – Zusammenschluss der Autonomen Fernsehanstalten
INE	<i>Instituto Nacional de Estadísticas</i> – Staatliches Institut für Statistik
IU	<i>Izquierda Unida</i> – Vereinigte Linke (Parteienbündnis)
LFP	<i>Liga de Fútbol Profesional</i> – Verband der Spanischen Profi-Fußball-Liga
ONCE	<i>Organización Nacional de Ciegos Españoles</i> – Staatliche Blindenorganisation
PNV	<i>Partido Nacionalista Vasco</i> – Baskische Nationalpartei (gemäßigt)
PP	<i>Partido Popular</i> – Volkspartei
PRISA	<i>Promotora de Informaciones S.A.</i> – Mediengruppe, die die liberale Tageszeitung <i>El País</i> herausbringt und Teilhaber der Gesellschaft <i>Sogecable</i> ist, die das analoge Pay-TV <i>Canal+</i> und die digitale Plattform CSD betreibt
PSOE	<i>Partido Socialista Obrero Español</i> – Spanische Sozialistische Arbeiterpartei
RCE	<i>Radiocadena Española</i> – Staatliche Spanische Radiokette (seit 1988 in RNE aufgegangen)
RETEVISION	<i>Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión</i> – Gesellschaft für technische Übertragungsnetze (für die Netze der RTVE zuständig)
RNE	<i>Radio Nacional de España</i> – Spanischer öffentlich-rechtlicher Hörfunk

RTVE	<i>Ente Público Radiotelevisión Española</i> – Spanische öffentlich-rechtliche Hörfunk- und Fernsehanstalt
S.A.	<i>Sociedad Anónima</i> – Aktiengesellschaft (AG)
SEPI	<i>Sociedad Estatal de Participaciones Industriales</i> – Staatliche Gesellschaft Industrieller Beteiligungen
SER	<i>Sociedad Española de Radiodifusión</i> – Spanische Radiokette (gehört zu <i>Prisa</i>)
TVE	<i>Televisión Española</i> – Spanisches öffentlich-rechtliches Fernsehen (TVE 1 und <i>La 2</i>)
UCD	Unión de Centro Democrático (Regierungspartei von 1977-1982, 1983 Auflösung)
UGT	<i>Unión General de Trabajadores</i> – Allgemeine Arbeiterunion (ehemals PSOE-nahe, heute weitgehend unabhängige Gewerkschaft)

1. Der Untersuchungsrahmen

Aus deutschem Blickwinkel fällt auf, dass in der spanischen Politik, der Öffentlichkeit und den Medien häufig über das Thema Politik und Fernsehen diskutiert wird. Im Mittelpunkt der Debatte steht meist das öffentlich-rechtliche Fernsehen, dessen Struktur, Finanzierung und Programminhalte kritisiert werden. Die Klagen zielen, was das ausgestrahlte Programm betrifft, zum einen auf das niedrige intellektuelle Niveau, das dem gesetzlich festgeschriebenen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht würdig sei, zum anderen auf eine angebliche Manipulation von Seiten der Regierung, die sich in einer äußerst regierungsfreundlichen Berichterstattung niederschläge. Diese Manipulationen seien schon in den Strukturen des öffentlich-rechtlichen Fernsehbetriebs begründet. Bisher arbeiteten sowohl die Sozialisten als auch die Konservativen Reformvorschläge für eine Änderung der Strukturen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens aus, während sie sich in der Opposition befanden. Diese Pläne verschwanden jedoch in der Schublade, als sie selbst an den Hebeln der Macht saßen und nun ihrerseits von der Opposition der Manipulation angeklagt wurden. Auch ein neues Finanzierungsmodell für das öffentlich-rechtliche Fernsehen steht seit Jahren zur Debatte. Da seit 1991 Schulden in Milliardenhöhe angehäuft wurden (Ende 2001 erreichten sie etwa fünf Milliarden Euro), müssen sich die Politiker auf ein neues Finanzierungsmodell einigen, wenn das öffentlich-rechtliche Fernsehen als solches erhalten bleiben soll.

Der Vorwurf der Opposition, die Regierung manipulierte das Fernsehen aus machtpolitischen Kalkül, soll in dieser Arbeit anhand der 1996 begonnenen Regierungszeit Präsident José María Aznars (PP) näher untersucht werden. Dazu wird die Fernsehpolitik dieser Regierung einer eingehenden Betrachtung unterzogen. Der Begriff „Fernsehpolitik“ meint ein politisch motiviertes und intendiertes Handeln der Regierung, das sich auf die Produktion, die Distribution und die Rezeption des Fernsehens bezieht.¹ Die Fernsehpolitik umfasst damit auch die umstrittenen Felder Struktur, Programmgestaltung und Finanzierung des öffentlichen Fernsehens. Sie umfasst jedoch ebenfalls die gesetzgeberischen Tätigkeiten, die das Privatfernsehen betreffen. Gerade in der Regierungszeit Aznars bestimmte der politische Streit um legislative Akte zum Privatfernsehen monatelang die Schlagzeilen der überregionalen Zeitungen. Die PSOE-Opposition erhob den Vorwurf, die Regierung nutze ihre Gesetzgebungskompetenz, um ihr freundlich gesonnenen Medienunternehmen Vorteile im Wettbewerb zu sichern und regierungskritische Unternehmen gezielt zu schädigen. In Kapitel 2 „Theoretischer Bezugsrahmen“ werden die verschiedenen Felder der Fernsehpolitik noch ausführlicher definiert.

¹ Vgl. Schatz: Medienpolitik, S. 377 f.

Die übergeordnete Leitfrage dieser Arbeit lautet:

- Benutzt die Regierung Aznar das Instrument der Fernsehpolitik zur Durchsetzung machtpolitischer Interessen?

Als Orientierung für die Beantwortung dieser Frage dienen folgende Leitfragen:

- Welche dem öffentlich-rechtlichen Fernsehsystem immanenten Möglichkeiten erlauben es der Regierung, auf das Fernsehen Einfluss auszuüben?
- In welchem Ausmaß und zu welchem Zweck werden diese Einflussmöglichkeiten von der Regierung Aznar genutzt?
- Welche Gesetze und Verordnungen, die das Mediensystem betreffen, werden zu welchem Zweck geändert bzw. neu eingeführt?
- Geht die Regierung in beiden Fällen konform mit dem gesetzlich festgeschriebenen Auftrag des Fernsehens?
- Welche Auswirkung hat die Fernsehpolitik auf die Fernsehlandschaft?

Themeneingrenzung/ Auswahlkriterien

Bewusst wird in dieser Arbeit auf die Betrachtung des gesamten Mediensystems verzichtet, um den Fokus auf das Leitmedium Fernsehen zu lenken. Im Theorieteil dieser Arbeit werden trotzdem auch die allgemeinen Begriffe „mediales System“ und „Mediensystem“ verwendet. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass sie in der einschlägigen Literatur durchgängig benutzt werden, auch bei der ausschließlichen Betrachtung des Fernsehens. In dieser Arbeit wird mit dem Mediensystem also vor allem der Teilbereich der öffentlich-rechtlichen und der privaten Fernsehanstalten gemeint sein.

Der Untersuchungszeitraum beschränkt sich auf die Zeit der Präsidentschaft von José María Aznar. Auch Aznar hatte in seiner Rolle als Oppositionsführer versprochen, das öffentlich-rechtliche Fernsehen bei einem Wahlgewinn zu demokratisieren und vor politischer Einflussnahme zu schützen.² In dieser Arbeit wird folglich untersucht, ob er dieses Ziel auch als Regierungschef verfolgt und das von ihm diagnostizierte Demokratiedefizit verringert oder ob er es nun für eigene machtpolitische Zwecke nutzt. Dazu wird die Politik Aznars von Beginn seiner Präsidentschaft im Mai 1996 bis Dezember 2001, kurz vor Drucklegung dieser Arbeit, analysiert. Die Vorgeschichte des Fernsehens und der Fernsehpolitik in Spanien wird

² Vgl. Fernández Alonso/ Santana Cruz: *Estado y medios de comunicación*, S. 373 f.

nur insofern berücksichtigt, wie sie für das Verständnis der Politik der Regierung Aznar notwendig ist.

Diese Arbeit hat keinerlei komparativen Charakter (weder räumlich noch zeitlich); die teilweise Hinzuziehung von Daten anderer europäischer Länder dient lediglich der Illustration und als Bewertungshilfe bei der politischen Einordnung der legislativen Akte. Ziel der Arbeit ist vielmehr die Verortung der politisch motivierten Einflussnahme von Seiten der spanischen Regierung im Koordinatensystem zwischen Autonomie und Steuerung des Fernsehens.

Bei der Erforschung der politischen Möglichkeiten der Einflussnahme wird ein systemischer Ansatz angewandt: Wie nutzt die Regierung das bestehende System, und wo verändert sie es zu ihren Gunsten? Der Nachweis einer konkreten Einflussnahme auf bestimmte Sendungen mit Nennung aller Beteiligten und ihrer Beweggründe ist für einen Außenstehenden kaum zu erbringen. Daher wird gar nicht erst der Versuch unternommen, zu erforschen, ob konkrete Sendungen von Mitgliedern der Regierung manipuliert wurden.

Aus ähnlichen Gründen wird auch auf eine Inhaltsanalyse des Fernsehprogramms verzichtet: Den Nachweis dazu zu erbringen, dass eine Partei, eine politische Gruppe oder Person aus machtpolitischem Kalkül im Fernsehprogramm bestimmter Sender keinen Platz findet, bzw. dort nur negativ dargestellt wird, ist aus der Distanz nicht möglich. Eine solche Untersuchung müsste vom Programmverantwortlichen selbst durchgeführt werden. Was diese Arbeit hingegen leisten kann und soll, ist zu erforschen, welche verschiedenen Einflussmöglichkeiten der Regierung zur Verfügung stehen, wie sie damit umgeht und welches ihre Intentionen dabei sind. Hier ist festzustellen, ob machtpolitische Interessen hinter der Fernsehpolitik stehen und wenn ja, ob diese vereinbar sind mit dem gesetzlich festgeschriebenen Auftrag des Fernsehens.

Die Beschränkung auf die Fernsehpolitik der *Regierung* ergibt sich aus der Tatsache, dass diese Politik in der Regel vor allem aus Entscheidungen besteht, an deren Entstehung nur wenige Vertreter der politischen Parteien mitwirken, in der Regel sehr exponierte, statushohe Akteure der Exekutive. Dass an der Medien- und der Fernsehgesetzgebung nur ein kleiner Kreis mitbestimmt, bedeutet, dass er diese besondere Stellung auch zur Durchsetzung von machtpolitischen Interessen gegenüber den Medien benutzen kann.³

Methodik

Methodologisch liegt der Fokus zur Untersuchung der Fernsehpolitik auf der systemischen Ebene, auf der die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb von privaten und öffentlichen Fernsehanstalten und die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme analysiert

³ Vgl. Jarren: Medienpolitische Kommunikation, S. 617-619.

werden. Zur Analyse der Fernsehpolitik wird nur ihr Output (*policy*) betrachtet, nicht ihre Entstehung (*politics*). Um die Veränderungen der institutionellen Arrangements und des Normengefüges zu analysieren, muss jedoch auch auf der *polity*-Ebene das Verhältnis von Politik, Medien und Öffentlichkeit aufgezeigt werden. Erst im Kontext des Normengefüges wird die systemisch begünstigte Einflussnahme und die Kontrolle der Regierung erkennbar.⁴ Die *polity*-Ebene wird in politikwissenschaftlichen Theorieabhandlungen oftmals für die Entwicklung normativer Ansätze benutzt, die dem Fernsehen einen systemstützenden Platz in der demokratischen Gesellschaft zuweisen.⁵ Dies ist in dieser Arbeit ausdrücklich nicht beabsichtigt, da hier kein aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswertes Modell entwickelt, sondern konkrete Politik untersucht wird. Für diese Arbeit sind primär die Gesetzmäßigkeit und die Intentionen der Fernseh-*policy* der Regierung Aznar interessant, nicht der Beitrag des Fernsehens zur Erhaltung der Demokratie. Allerdings ist für diesen Erkenntnisgewinn auch eine Betrachtung der *polity*-Ebene unerlässlich.⁶

Der in dieser Arbeit angewendete Politikbegriff ist *gouvernemental*, stellt also die Begriffe „Führung“, „Herrschaft“ und „Macht“ in den Vordergrund der Politikanalyse.⁷

Aufbau

Zunächst wird im zweiten Kapitel die Fernsehpolitik in einen theoretischen Bezugsrahmen gestellt. Zur machtpolitischen Einordnung der Fernsehpolitik dient die Theorie von der Mediendemokratie nach Ulrich Sarcinelli und Albrecht Müller. Sie begreift die Medien als einen wichtigen Machtfaktor im politischen System. Da diese Theorie vor allem in Deutschland benutzt und weiterentwickelt wird, ist sie zum Teil sehr auf das politische System Deutschlands zugeschnitten. Anhand von ausgewählten Indikatoren muss deshalb festgestellt werden, ob diese Theorie so oder leicht verändert auf Spanien übertragbar ist. Dadurch, dass in dieser Theorie die Medien als wichtiger Faktor im politischen Machtgefüge verstanden werden, wird die Medienpolitik als ein Machtmittel verstanden. Sie wird nicht von einem neutralen Staat betrieben, sondern von um Einfluss ringenden politischen Akteuren. Welche Möglichkeiten die Medienpolitik den Politikern eröffnet, zeigt der letzte Abschnitt des Kapitels. Dort werden alle fernsehpolitischen Mittel, die einer demokratischen Regierung zur Verfügung stehen, vorgestellt.

Das dritte Kapitel dieser Arbeit skizziert zunächst grob das politische und das mediale System Spaniens, um die Rahmenbedingungen für die Gesetzgebung und für den Betrieb des

⁴ Vgl. Jarren/ Grothe/ Rybarczyk: Medien und Politik, S. 13.

⁵ Vgl. Kleinstüber: Kommunikationspolitik, S. 22.

⁶ Vgl. ebd., S. 22-24.

öffentlich-rechtlichen und des Privatfernsehens aufzuzeigen. Die wichtigsten politischen und medialen Akteure der Regierung, des öffentlich-rechtlichen Medienbetriebs und der Privatwirtschaft werden systematisch vorgestellt, um ihre Gestaltungsräume zu lokalisieren. Besondere Beachtung kommen auch der Rolle des Parlaments und der Regierung in Bezug auf den Betrieb des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zu.

Anhand ausgewählter Fallbeispiele wird im vierten Kapitel dieser Arbeit dann die Fernsehpolitik der Regierung Aznar genauer untersucht. Dabei wird aufgezeigt, welchen Stellenwert die Medienpolitik für die spanische Regierung einnimmt und ob sie diese Politik nutzt, um ihre Machtposition zu stärken. Bei der stichprobenhaften Untersuchung wird deutlich, auf wie vielen der möglichen Felder die Regierung in welcher Weise aktiv wurde, was die Tendenz der Fernsehpolitik insgesamt erkennen lässt. Abschließend wird festgestellt, ob der Beziehungsmodus zwischen Politik und Kommunikation als autonom, gesteuert oder interaktiv bezeichnet werden kann, ob also Gewaltenteilung, Instrumentalisierung oder Symbiose vorliegen.⁸

Quellen und Forschungsstand

Als schriftliche Quellen dienen wissenschaftliche Aufsätze und Bücher, Gesetzestexte, Protokolle von Ausschusssitzungen des spanischen Abgeordnetenhauses, Statistiken zu Fernsehkonsum und politischer Einstellung, die Internetseiten der spanischen Fernsehsender und Zeitungsartikel. Alle Protokolle der Ausschusssitzungen und einige Zeitungsartikel sind frei im Internet erhältlich. Zusätzlich wurden Interviews mit Experten der spanischen Medienpolitik durchgeführt.

Der Forschungsstand zur spanischen Medienpolitik ist noch äußerst übersichtlich. Gerade aus politikwissenschaftlicher Sicht gibt es nur wenige Aufsätze und Bücher zu diesem Themengebiet. Die führenden internationalen Zeitschriften und Veröffentlichungen beschäftigen sich mit Spanien nur am Rande, in Spanien selbst erscheinen nur wenige politikwissenschaftliche Zeitschriften. Ein großer Teil des wissenschaftlichen Materials zum spanischen Fernsehen ist aus juristisch-normativer Sicht geschrieben. Spanische Veröffentlichungen, die sich mit der Fernsehpolitik als Machtpolitik beschäftigen, sind meistens bewusst populärwissenschaftlich angelegt, um breite Bevölkerungsschichten anzusprechen. Eines dieser Werke zu Politik und Fernsehen stammt von Justino Sinova und beschäftigt sich mit der Kontrolle von Presse und Rundfunk unter der Regierung González.⁹ Ein anderes ebenfalls

⁷ Die konkurrierenden Politikbegriffe (emanzipatorisch, normativ, deskriptiv, konfliktorientiert bzw. konsensbezogen) sind nicht gemeint. Vgl. von Alemann: Politikbegriffe, S. 542 f.

⁸ Vgl. Sarcinelli: Kommunikationstheorien der Politik, S. 245.

⁹ Sinova: *El Poder y la Prensa*.

populärwissenschaftlich gehaltenes Buch erschien von José Antonio Martínez Soler, einem Kommunikationswissenschaftler. Es behandelt den politischen Streit um das digitale Fernsehen 1997/98, indem es die Medienpolitik in einen Zusammenhang mit den Interessen der beteiligten Unternehmen und der Presse stellt.¹⁰ Zur Medienpolitik existieren insgesamt kaum politikwissenschaftlich analytische Aufsätze; die meisten sind deskriptiv angelegt oder rein journalistischen Charakters. Viele wissenschaftliche Artikel beziehen zudem politisch Stellung zur Medienpolitik und sind stark wertend. Besonders deutlich wird die anklagende Haltung gegenüber der Regierung Aznar an Enrique Bustamantes Titel „*Spain's interventionist and authoritarian communication policy. Telefónica as political battering ram of the Spanish right*“. Joan Munsó Cabús hingegen verteidigt die Medienpolitik der PP und klagt die der Sozialisten an.¹¹ Wie bei Munsó Cabús ist die Regierungszeit der Volkspartei seit 1996 meist nicht alleiniger Gegenstand einer Veröffentlichung zur spanischen Medienpolitik; oft bildet sie das letzte Kapitel einer Analyse der letzten zwanzig Jahre seit Beginn der Demokratie. Dies ist der Fall bei Isabel Fernández Alonsos und Fernanda Santana Cruz' Werk über Staat und Kommunikationsmedien im demokratischen Spanien¹² und dem Sammelband von Jacint Jordana und David Sancho über Telekommunikationspolitik in Spanien, der streng wissenschaftliche Artikel ohne empörten Unterton enthält.¹³

Eduarne Uriarte, Professor für Politikwissenschaft an der Universität des Baskenlandes (*Universidad del País Vasco*), bedauert allgemein eine wissenschaftliche Lücke zum Themenfeld Politik und Medien. Er macht gar von akademischer Seite eine indifferente und verachtende Haltung gegenüber den Medien aus, die von der Wissenschaft nicht in Beziehung zu den großen Achsen der Politik gesetzt werden.¹⁴ Wenn Ramón Cotarelo also in scheinbarem Widerspruch dazu befindet, dass heutzutage niemand mehr die lebenswichtige Funktion der Kommunikationsmedien für die Demokratie in Frage stellt, so macht er damit auf ein anderes Forschungsfeld aufmerksam: Zu Telekratie, Mediokratie und ähnlichen schon von den Kommunikationswissenschaften diagnostizierten Demokratieförmungen gibt es eine stetig wachsende Sammlung an Publikationen. Sie beschäftigen sich jedoch zumeist entweder aus kommunikationswissenschaftlicher oder aus demokratietheoretischer Sicht mit diesem Thema. Aus demokratietheoretischer Sicht ergeben sich allerdings normative Ansätze, die bei der Betrachtung des in dieser Arbeit untersuchten Problemfeldes keine Verwendung finden.¹⁵

¹⁰ Martínez Soler: *Jaque a Polanco*.

¹¹ Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*.

¹² Fernández Alonso/ Santana Cruz: *Estado y medios de comunicación en la España democrática*.

¹³ Jordana/ Sancho: *Políticas de telecomunicaciones en España*.

¹⁴ Vgl. Uriarte: *La política*, S. 5.

¹⁵ Vgl. Cotarelo: *Medios de comunicación*, S. 21. David L. Swanson: *El campo de comunicación política. La democracia centrada en los medios*, in: Alejandro Muñoz-Alonso/ Juan Ignacio Rospir (Hrsg.): *Comunicación política*, Madrid 1995, S. 3-24. Santiago Sánchez González: *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Madrid 1996.

Dass in der Wissenschaftswelt nur vereinzelt zur Medienpolitik geforscht wurde, sieht Kaase für Deutschland in der Dualisierung des Rundfunks in den 70er Jahren begründet. Diese habe den „Würgegriff“ der Parteien auf die Medien so beträchtlich gelockert, dass die Politikwissenschaft sich in der Folge nicht mehr für die Mediensysteme interessierte. Deshalb seien zentrale Strukturelemente der Mediensysteme (etwa das Ausmaß der politischen Steuerung) nicht konzeptualisiert und operationalisiert worden: Es existierten bis heute weder politische Steuerungstheorien noch brauchbare Analyseraster. Das Mediensystem ist systemtheoretisch gesprochen noch keine theoretisch fundierte Variable im politischen System.¹⁶ Diesem Urteil schließen sich Ulrich Saxer und Otfried Jarren an. Sie vermissen bei den bisher überwiegenden deskriptiven Darstellungen systematische Überblicksdarstellungen und länger angelegte policy-Analysen.¹⁷ Diesem Mangel möchte diese Arbeit ein Stück weit entgegen-treten.

¹⁶ Vgl. Kaase: Politische Kommunikation, S. 100-108.

¹⁷ Vgl. Jarren: Medienpolitische Kommunikation, S. 619 f.

2. Theoretischer Bezugsrahmen für die Bewertung von Fernsehpolitik

2.1 Definitionen und wissenschaftliche Einordnung der Begrifflichkeiten

Der Untersuchungsgegenstand der Fernsehpolitik fällt in das Gebiet der Regierungslehre, das sich mit den zentralen staatlich-politischen Institutionen sowie ihrer regierungsbezogenen Tätigkeit befasst. Die Regierungslehre beschäftigt sich zwar traditionell zunächst mit den staatlichen Institutionen, jedoch in der Folge auch mit solchen, die am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beteiligt sind. Dazu gehören die Massenmedien - und mit ihnen auch das Fernsehen – als Organe der öffentlichen Meinung.¹⁸ Im Fall dieser Arbeit wird im Sinne der Regierungslehre die inhaltliche Dimension auf dem Gebiet der Fernsehpolitik der Regierung Aznar betrachtet, die, zuweilen im Zusammenwirken mit Teilen des Mediensystems, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen trifft.¹⁹

Definitiv ist die Fernsehpolitik als ein Teilbereich der Medienpolitik zu verstehen, die wiederum von einigen Wissenschaftlern als Teil der Kommunikationspolitik aufgefasst wird. Kommunikationspolitik wird seit den bahnbrechenden Untersuchungen des Kommunikationswissenschaftlers Franz Ronneberger als diejenige Politik betrachtet, die alle zwischenmenschliche Kommunikation regelt.²⁰ Die Begrifflichkeiten sind in der Literatur jedoch nicht klar definiert, da im politikwissenschaftlichen Bereich meist von Medienpolitik gesprochen wird, in der Kommunikationswissenschaft jedoch von Kommunikationspolitik. Kleinsteuber beispielsweise definiert die Kommunikationspolitik in so engen Grenzen, dass sie dasselbe meint wie Medienpolitik:

„Kommunikationspolitik meint ein politisch motiviertes und intendiertes Handeln, das sich auf die Organisation, die Funktionsweise, die Ausgestaltung sowie die materielle und personelle Situation der Massenmedien bezieht.“²¹

Eine ähnliche Definition bietet Schatz, für den unter Medienpolitik alle Maßnahmen des politisch-administrativen Systems (Parlamente, Regierungen, Parteien, Ministerialverwaltungen) zu verstehen sind, die auf die Produktion, Distribution und die Rezeption massenmedial verbreiteter Inhalte einwirken.²²

Fernsehpolitik wird für diese Arbeit als ein Teilgebiet der Medienpolitik und analog zu Kleinsteuber und Schatz folgendermaßen definiert:

Fernsehpolitik meint ein politisch motiviertes und intendiertes Handeln der Regierung, das sich auf die Produktion, die Distribution und die Rezeption des Fernsehens bezieht.

¹⁸ Zur näheren Beleuchtung des Begriffs „öffentliche Meinung“ siehe Kap. 2.2.

¹⁹ Vgl. Regierungslehre, in: Schmidt: Wörterbuch zur Politik, S. 816.

²⁰ Vgl. Ronneberger: Kommunikationspolitik, S. 20 und Wittkämper: Kommunikationspolitik, S. 1 f.

²¹ Kleinsteuber: Kommunikationspolitik. Herangehensweisen und Theorien, S. 17.

²² Vgl. Schatz: Medienpolitik, S. 377-381.

Der Begriff „Fernsehen“ ist analog zu „Medien“ als technischer Träger von Massenkommunikation zu verstehen, die als „indirekte zwischenmenschliche Verständigung an ein prinzipiell unbegrenztes, anonymes, heterogenes und räumlich-zeitlich disperses Publikum gerichtet ist, die überwiegend einseitig vom Kommunikator zum Rezipienten verläuft und wegen der hohen ökonomisch-technischen Voraussetzungen bisher typischerweise in arbeitsteiligen Großorganisationen (Rundfunkanstalten)“ produziert wird.²³ Zur Beurteilung der Fernsehpolitik muss deshalb zunächst ihre machtpolitische Bedeutung für die Regierung klar gestellt werden. Sie gründet sich auf die Bedeutung von politischer Kommunikation im politischen Prozess, für die die Massenmedien, besonders das Fernsehen, in der heutigen Gesellschaft eine wichtige Rolle spielen, wie nachfolgend dargelegt wird.

Auch der Begriff der Macht muss definiert werden, da er in der wissenschaftlichen Forschung bei völlig unterschiedlichen Realitäten angewandt wird. Politische Macht charakterisiert sich durch die Übertragung von Rechten auf Zeit: Durch demokratische Wahlen übergibt das Wahlvolk einer bestimmten Gruppe das Recht, die in einem Gemeinwesen anstehenden Entscheidungen zu treffen. Sie ist eine Form von legitimierter Gewalt.²⁴ Die Übertragung und Erhaltung der Gewalt verdankt eine Regierung einer ihr freundlich gesinnten öffentlichen Meinung. Da die öffentliche Meinung sich durch Kommunikation formt und verändert, wird den großen Kommunikatoren, den Massenmedien, Macht zugesprochen. Diese sogenannte Medienmacht ist jedoch im Gegensatz zur politischen Macht nicht legitimiert. Sie meint Macht durch Einfluss, nicht durch Herrschaft, wengleich der wirkliche Grad der Beeinflussungsmöglichkeit in der Medienwirkungsforschung immer noch höchst umstritten ist.²⁵

2.2 Die Bedeutung der öffentlichen Meinung

Um die Bedeutung der Massenkommunikation und damit der Massenmedien für die Politik zu begreifen, ist ein tieferes Verständnis für die Bedeutung der öffentlichen Meinung grundlegend. Diese bildet sich aufgrund von Kommunikation und Massenkommunikation heraus. „Unter Massenkommunikation versteht man Aussagen, die ‚öffentlich durch technische Verbreitungsmittel indirekt und einseitig an ein disperses Publikum vermittelt‘ werden.“²⁶

Elisabeth Noelle-Neumann prägte das Bild der öffentlichen Meinung bis heute durch das sozialpsychologische Konzept der Schweigespirale. Es besagt, dass Menschen quasi-statistisch die direkten und indirekten Meinungsäußerungen ihrer persönlichen und medialen Umwelt registrieren. Wenn sie aus dem persönlichen Umfeld heraus den Schluss ziehen, dass ihre

²³ Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 332.

²⁴ Vgl. Theis-Berglmair: Das demokratische Moment der Ungewißheit, S. 25.

²⁵ Vgl. ebd., S. 26.

²⁶ Maletzke 1976: S. 4, zitiert nach: Kaase: Massenmedien, S. 236.

Meinung nur von einer Minderheit vertreten wird, schweigen sie fortan zu diesem Thema aus Angst vor gesellschaftlicher Isolation. Dadurch, dass die vermeintlich schwächere Meinung immer seltener offen ausgesprochen wird, wächst eine Spirale des Schweigens. Dabei wird massenmedial vertretenen Meinungen bei ihrer Registrierung mehr Gewicht zugemessen, als zwischenmenschlichem Meinungs Austausch.²⁷ Für Noelle-Neumann ist die öffentliche Meinung ein „Korrelat von Herrschaft“. Dieses Konzept der öffentlichen Meinung sieht sie schon in den Schriften von John Locke und Jean Jacques Rousseau verankert.²⁸ Die Theorie von der Schweigespirale wurde international trotz vielfältiger empirischer und theoretischer Einwände stark beachtet, gerade in der Politik. Sie legte den Grundstein für die Theorie der „Macht der Medien“.²⁹

Der Begriff „öffentliche Meinung“ bleibt jedoch in der Wissenschaft durchaus umstritten. So stehen Noelle-Neumanns Sicht der sozialen Kontrolle als meinungsbildendem Mechanismus konstruktivistische Konzepte von öffentlicher Meinung gegenüber. Ihr Verfechter Pierre Bourdieu sieht die öffentliche Meinung als ein Konstrukt, eine fiktionale Einheit. Sie sei nur eine Projektion dessen, was politische Eliten oder Journalisten als öffentliche Meinung betrachten, also eigentlich nur eine „veröffentlichte“ Meinung.³⁰ In der spanischen Literatur jedoch wird die öffentliche Meinung als messbare Größe nicht in Frage gestellt. Mehr noch: Sie wird durchgängig als wichtiges Element für den Fortbestand der Demokratie angesehen. In diesem Sinne urteilte auch das spanische Verfassungsgericht, als es die Meinungsfreiheit vor die persönliche Freiheit stellte.³¹

Allen Forschungsrichtungen ist unbestritten jedoch inhärent, dass sie politische Kommunikation, egal ob in Form von öffentlicher oder veröffentlichter Meinung, als einen Grundpfeiler des politischen Betriebs ansehen. Denn aufgrund des öffentlichen Wettbewerbs in Demokratien sind Politiker, Parteien und Regierungen dazu gezwungen, sowohl auf die vermeintlich öffentliche als auch auf die veröffentlichte Meinung zu achten. Bei der bloßen Beobachtung bleibt es freilich nicht, da die Politik immer versucht wird, diese Meinung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sowohl die Beobachtung der öffentlichen Meinung als auch

²⁷ Vgl. Noelle-Neumann: Die Entdeckung der Schweigespirale.

²⁸ Vgl. Noelle-Neumann: Öffentliche Meinung, S. 367-369.

²⁹ Vgl. Sarcinelli: Kommunikationstheorien der Politik, S. 242. Mit dieser Theorie wird auch in der spanischen Kommunikations- und Politikwissenschaft oft gearbeitet. Beispielsweise wendet sie Ramón Cotarelo auf die politische Situation 1996 vor der Wahl an, in der für die Sozialisten von den Medien ein so schlechtes Bild entworfen wurde, dass die Wähler der PSOE sich nicht mehr als Anhänger der Sozialisten zu erkennen gaben. Vgl. Cotarelo: *Medios de Comunicación*.

³⁰ Vgl. Pfetsch: Zur Beobachtung und Beeinflussung öffentlicher Meinung in der Mediendemokratie, S. 46 f.

³¹ Vgl. García Roca: *Límites constitucionales*, S. 433.

ihre Beeinflussung zielen aufgrund ihrer hohen Reichweite vor allem auf die Massenmedien, besonders auf das Leitmedium Fernsehen.³²

2.3 Die Beziehung zwischen Politik und Medien

Gerade in der Kommunikationsforschung wird die Frage, wie Macht ausgeübt wird, und vor allem, wer mehr Macht und Einfluss ausübt, die Politik auf die Medien oder die Medien auf die Politik, kontrovers diskutiert. Anhänger des letzteren Ansatzes sprechen von einer zunehmenden Mediatisierung des Politikbetriebs, dem die Medienlogik ihre Spielregeln aufzwingt; in diesem Zusammenhang wurde sogar die These von der „Unregierbarkeit“ aufgestellt. Die gegenläufige Theorie besagt, dass die Medien zunehmend von der Politik instrumentalisiert werden. Ein Anhänger dieser Theorie ist Heribert Schatz, dessen Definition und Kategorisierung von Medienpolitik in dieser Arbeit übernommen werden, ohne die Theorie als Ganze verifizieren zu wollen. Eine dritte kommunikationswissenschaftliche Theorie spricht mal von einer „Interpenetration“ der Systeme von Politik und Medien, mal gar von einer Symbiose oder einem Supersystem.³³ Diese Theoriedebatte wird ausdrücklich nicht zur Grundlage dieser Arbeit gemacht. Es ist nicht Ziel der Arbeit zu erkennen, wer mehr Einfluss auf den anderen ausübt, bzw. wo sich beide Systeme ergänzen und aufeinander angewiesen sind. Für eine solche Untersuchung müssten beide Subsysteme im Zusammenhang einer übergreifenden Systemtheorie analysiert werden.

Diese Arbeit wird nur die Einflussnahme eines Akteurs, der Regierung, analysieren. Um eine Handlungsrationale des Staates in der Medienpolitik zu erkennen, gehen Schatz et al. von der Prämisse aus, dass das politisch-administrative System autonom gegenüber seiner gesellschaftlichen Umwelt ist und ein entsprechendes auf Systemerhaltung und -weiterentwicklung ausgerichtetes Interesse an sich selbst hat. Dazu kommen noch Partikularinteressen von Parteien, Politikern und der Ministerialbürokratie unterhalb der staatlichen Interessen. Massenkommunikation kann also als Faktor und als Medium politischer Willensbildungsprozesse und Prozesse des Machterwerbs/-erhalts betrachtet werden.³⁴

³² Vgl. Pfetsch: Beobachtung und Beeinflussung, S. 45.

Auf der Bedeutung der öffentlichen Meinung fußt auch eine demokratietheoretische Diskussion, die auf Habermas' „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ zurückgeht, jedoch für den Gedankengang dieser Arbeit nicht relevant ist. Sie besagt, dass demokratische Herrschaft zustimmungsabhängig und deshalb öffentlich begründungs- und rechenschaftspflichtig sei. Dieses Verfahren wird als „kommunikative Begründungsleistung“ bezeichnet. Zur Debatte über Legitimität durch Kommunikation siehe: Ulrich Sarcinelli: Repräsentation oder Diskurs? Zu Legitimität und Legitimitätswandel durch politische Kommunikation, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 8. Jg. (1998), H. 2, S. 547-567.

³³ Zur Theoriedebatte in der politischen Kommunikation siehe: Otfried Jarren: Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose? in: Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung, 33. Jg. (1988), H.4, S. 619-632.

³⁴ Vgl. Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 333-335.

Für Schatz et al. kennzeichnen sich die meisten westlichen Regierungssysteme durch einen hohen Problemdruck. Dieser lässt es für sie als rational erscheinen, durch die Medienpolitik ihre Regierungsfähigkeit zu stützen und damit auch das politische System zu stabilisieren. Deshalb unterliegt die Medienpolitik tendenziell einer entsprechenden Instrumentalisierung durch das politisch-administrative System. Regierungen streben mehr „Kontrolle über den politischen Willensbildungsprozess, seine Themenstruktur und die öffentlich diskutierten Problemlösungsalternativen an,“³⁵ um als kollektiver Akteur an der Macht zu bleiben.

Mögliche medienpolitische Ziele des politisch-administrativen Systems sind die Entpolitisierung durch ein massiertes Unterhaltungsangebot der Medien und die politische Ruhigstellung durch die Zulassung rein symbolischer Formen der Teilhabe am politischen Prozess.

Ziel der Analyse ist es zunächst herauszufinden, ob, und wenn ja, mit welchen Mitteln in Spanien eine machtpolitisch begründete Instrumentalisierung des Fernsehens angestrebt wird. Wenn dies der Fall ist, wird untersucht, ob die zu diesem Zweck befolgte Fernsehpolitik mit den verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben des Fernsehens und den gesetzlich festgelegten Strukturen des Mediensystems in Einklang zu bringen ist.

2.3.1 Die Theorie der Mediendemokratie

Die Formierung der öffentlichen Meinung durch politische Kommunikation wird wie gesehen in der heutigen Demokratie mehr und mehr von den Massenmedien, vor allem dem Fernsehen, übernommen. Eine verstärkte Rolle der Medien und eine verringerte Möglichkeit der Parteien, die breite Öffentlichkeit zu beeinflussen, wird seit einigen Jahren mit Hilfe des Konzeptes der Mediendemokratie diskutiert. Sarcinelli stellte 1996 auf einer internationalen Konferenz diese Theorie holzschnittartig vor, damit die vereinfachten Thesen auch im internationalen Vergleich kritisch diskutiert werden konnten.³⁶ Diese vereinfachten und aus dem nationalen deutschen Kontext herausgelösten Thesen stellen daher auch für diese Arbeit eine brauchbare theoretische Grundlage dar.³⁷

Das Wichtigste vorweg: Die Parteien bilden weiterhin die Grundpfeiler des politisch-institutionellen Systems und bestimmen den politischen Prozess. Aufgrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, vor allem der Allpräsenz des Medialen und der zunehmenden medialen Politikvermittlung, verändern sich jedoch sowohl die Struktur als auch die

³⁵ Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 334 f.

³⁶ Eine überarbeitete Fassung des Vortrages erschien unter dem Titel „Von der Parteien- zur Mediendemokratie? Das Beispiel Deutschland“ in Schatz/ Jarren/ Knap (Hrsg.): *Machtkonzentration in der Mediengesellschaft?*

³⁷ Zur Vertiefung: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, Bonn 1998. Darin besonders: Ulrich Sarcinelli: *Parteien und Politikvermittlung. Von der Parteien- zur Mediendemokratie?* S. 273-296 und Barbara Pfetsch: *Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart*, S. 233-252.

Kultur der Parteiendemokratie.³⁸ Für diese neue Realität benutzt Sarcinelli den Begriff der Mediendemokratie. Seine wichtigsten Thesen betreffen vor allem eine am deutschen Beispiel beobachtete Veränderung des Parteiensystems:

- Der Parteienstaat muss sich der postindustriellen Gesellschaft anpassen, in der die soziale Schichtung aufweicht und ein wachsendes Wechselwählerpotential entsteht. Dies zwingt die Parteien zu intensiverer Außenkommunikation.
- Diese Kommunikation läuft zwangsläufig über die Massenmedien, da parteieigene Organe Informationen nicht mehr an große Bevölkerungsschichten vermitteln können.
- Die Medien bilden die Wirklichkeit jedoch nicht einfach ab, sondern generieren sie auch. Damit haben sie großen Einfluss auf die Verbreitung der politischen Informationen.
- Umgekehrt verliert die innerparteiliche Öffentlichkeit für die politischen Akteure gegenüber der veröffentlichten Meinung an Gewicht. Die veröffentlichte Meinung wird ein Indikator für den Volkswillen.
- In der Folge wird die Organisation der politischen Kommunikation von den politischen Institutionen professionalisiert. Das Leitmedium Fernsehen gibt dabei für die Politiker das „Politikformat“ vor, nach dem sie ihre Kommunikation ausrichten.³⁹

Albrecht Müller, der wie Sarcinelli einen Übergang von einer Parteien- zu einer Mediendemokratie feststellt, geht den umgekehrten Weg, indem er Indikatoren zusammenträgt, die den Medien und dem Fernsehen mehr Macht zusprechen, ohne den Parteien allzu große Veränderungen zuzuschreiben.⁴⁰ Er fügt der Diskussion folgende Thesen hinzu:

- Mit steigender Fernsehdauer kommunizieren die Menschen aufgrund der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit weniger mit ihrer Umwelt über gesehene Programme.
- Das große Programmangebot führt nicht nur zu einer Entpolitisierung der Zuschauer, die politische Sendungen leichter umgehen können, sondern sie bewirkt auch eine Fragmentierung des Publikums, das sich nicht mehr über gemeinsam gesehene Sendungen austauschen kann.

³⁸ Vgl. Sarcinelli: Beispiel Deutschland, S. 35.

³⁹ Vgl. ebd., S. 36-41.

⁴⁰ Vgl. Müller: Von der Parteien- zur Mediendemokratie.

- Der sinkende politische Bildungsstand macht die Menschen beeinflussbar.⁴¹
- Wenn die Parteienbindung und das politische Interesse im allgemeinen sinken, wächst das Beeinflussungspotenzial des Fernsehens. Die Medien betreiben in der Folge einen Großteil der politischen Sozialisierung.
- Die Bedeutung der Medien schlägt sich auch in der Tatsache nieder, dass politische Willensbildung nicht mehr primär in den Parteien von unten nach oben stattfindet sondern die Parteispitze mit der Basis einseitig über die Medien kommuniziert.⁴²

2.3.2 Kritik an der Theorie der Mediendemokratie

Der Begriff der Mediendemokratie ist durchaus umstritten. Gerade die Ausgangsthese, dass die Parteien immer weniger Einfluss auf die (in ihrer Anzahl abnehmenden) Parteimitglieder und Wähler ausüben, verbunden mit der konstatierten Parteienverdrossenheit, steht auf empirisch wackeligen Füßen. Belastbare Daten zur Unterstützung dieser These stehen noch aus.⁴³

Auch die Behauptung, der Bildungsstand sei gesunken, ist umstritten. Wenn er heute einigen Wissenschaftlern als gering erscheint, so sagt das noch nichts darüber aus, ob er über die Jahre wirklich gesunken oder aber sogar gestiegen ist. In den Studien von Ronald Inglehart, der in 43 Staaten das Interesse, den Grad der Diskussion und die Partizipation an Politik in den Jahren 1981 und 1990 untersuchte, wurde im Gegenteil ein Anstieg an Information, Diskussion und Partizipation konstatiert.⁴⁴ Die Bürger sind laut dieser Studie nicht in wachsendem Maße passiv, ignorant und unfähig, in der Politik zu intervenieren.

Dieser Kompetenzzanstieg wird von einigen Forschern wiederum der Arbeit der Kommunikationsmedien zugeschrieben, die den Bürger mit der nötigen Information versorgen und Plattformen für die Beteiligung an der Politik bieten.⁴⁵ In beiden Thesen wird den Medien also großes Beeinflussungspotential zugesprochen, einmal durch die Gefahr, dass sie wenig gebildete Bürger in ihrem Sinne beeinflussen und einmal durch ihre Möglichkeit, zur politischen Bildung des Volkes beizutragen.

Ein weiterer Streitpunkt, die von einigen Wissenschaftlern konstatierte sukzessive Schwächung der Parteien, liegt oftmals in einem Missverständnis begründet. Die Parteien werden nicht allgemein als schwach angesehen, sondern weiterhin als die Stütze des

⁴¹ Als Beweis für diese These führt er Befragungen der Bevölkerung zu politischen Themen (Abgeordneten-Test, Fragen des EMNID-Instituts) an, in denen viele Bürger Schlüsselfragen zur aktuellen Politik nicht richtig beantworten konnten.

⁴² Vgl. Müller: Von der Parteien- zur Mediendemokratie, S. 59-66.

⁴³ Vgl. Kaase: Politische Kommunikation, S. 104.

⁴⁴ Vgl. Inglehart, *Modernization and Postmodernization*, besonders Kapitel 10, *Erosion of institutional authority*.

⁴⁵ Vgl. Uriarte: *La Política*, S. 12.

politischen Systems. Sie verlieren jedoch an Anhängern und damit an Gewicht bei der politischen Sozialisierung. Auch die Spaltung zwischen Hauptakteuren und Parteibasis wird stärker, denn in der Mediendemokratie ist vor allem das wichtig, was in den Medien gesagt wird. Die veröffentlichte Meinung zählt laut dieser These oft mehr als die Meinung der eigenen Basis. Dazu wird als Argument angeführt, dass immer mehr parteiinterne Kommunikation über die Medien stattfindet. Kernpunkt der These ist also, dass die Medien eine immer stärkere Rolle im politischen System einnehmen. Die Politiker jedenfalls sind von dieser Medienmacht überzeugt. Auch wenn die Medienwirkungsforschung bislang kaum den Einfluss der Medien empirisch nachweisen konnte, betreiben Politiker und Parteien PR und Öffentlichkeitsarbeit ebenso professionell wie Wirtschaftsunternehmen. Dieser Glaube an die Macht der Medien bestand schon lange vor dem Bekanntwerden von Noelle-Neumanns Schweigespirale, was die zahlreichen Versuche im Laufe der (Menschheits-)Geschichte zeigen, die Medienfreiheit zu beschränken.⁴⁶

Systemtheoretiker wie Kleinstеuber und Karl W. Deutsch gelangten schon vor der jüngsten Diskussion zu der Überzeugung, dass die Kontrolle der Medien ein Ziel jeder Regierung sei: Aufgrund der „eminenten Bedeutung der Medien für ihre Politikdurchsetzung“ versuchten Machthaber laut Kleinstеuber in vielerlei versteckter Form Kontrolle auszuüben und Kritikspielräume klein zu halten. Diese Versuche der politisch motivierten Einflussnahme seien nicht nur bei den öffentlichen Medien gegeben, sondern genauso bei den privaten. Eine Privatisierung sei nicht das Ende der Einflussnahme; ganz im Gegenteil berge sie vor allem das Risiko einer Interessendurchsetzung von privater, demokratisch nicht legitimierter Seite.⁴⁷ Das Abflauen der politikwissenschaftlichen Diskussion in Deutschland nach Einführung des dualen Rundfunks ist aus dieser Sicht unverständlich. Als Beispiel führt Kleinstеuber Frankreich an: Die Privatisierung des ersten Fernsehkanals TF1 im Jahre 1986 führte dazu, dass die konservative Regierung faktisch den Einfluss ihr nahestehender Wirtschaftskreise stärkte.⁴⁸

Die neu ausgebrochene Diskussion um die Macht der Medien und der Öffentlichkeit ist jedoch kein zweiter Aufguss eines bereits abgehandelten Themenbereichs, denn die Beziehungen zwischen den Teilsystemen Medien und politischer Führung haben sich in den Jahrzehnten des Fernsehens erkennbar gewandelt.⁴⁹

⁴⁶ Schon Machiavelli betonte im *Principe* die Macht der Medien und mahnte den Herrscher zur Kontrolle.

⁴⁷ Vgl. Kleinstеuber: Politische Kommunikation, S. 358.

⁴⁸ Vgl. ebd., S. 357.

⁴⁹ Vgl. von Alemann: Parteien und Medien, S. 479.

2.3.3 Ist Spanien eine Mediendemokratie?

Eine Analyse der politischen Kommunikation

Im folgenden wird festzustellen sein, welche Bedeutung den Medien in Spanien zukommt und ob sich das Konzept der Mediendemokratie auch auf das dortige politische System übertragen lässt. Dabei darf nicht vergessen werden, dass sich Spanien, was die Beziehung zwischen den Parteien und den Medien angeht, grundsätzlich von Deutschland unterscheidet: Der Aufbau der Demokratie, des politischen Systems und der Parteien begann im post-franquistischen Spanien erst, nachdem das Fernsehen schon seinen Siegeszug hin zum führenden Kommunikationsmedium abgeschlossen hatte. Gerade der *Wandel* von einer Parteien- hin zu einer Mediendemokratie kann so also auf Spanien nicht übertragen werden.

In der spanischsprachigen Literatur findet trotzdem eine ähnliche Diskussion um die schwindende Rolle der Parteien und den großen Einfluss der Medien statt. Alfonso Guerra, Präsident der den Sozialisten verbundenen Stiftung *Fundación Pablo Iglesias*, fasste die Debatte auf einer internationalen Konferenz zum Thema „Kommunikationsmedien und politische Kultur“ zusammen. In der politikwissenschaftlichen Diskussion werde in Spanien eine zunehmende Personalisierung des Politikbetriebs ausgemacht. Besonders das Fernsehen setze ein Beziehungssystem von Repräsentanten und Repräsentierten durch, in dem politische Inhalte, ideologische Formulierungen und politische Programme jede Relevanz verlieren und durch Aussagen ersetzt werden, die vor allem die persönlichen Qualitäten der Politiker in den Vordergrund stellen.⁵⁰ Diese Ergebnisse gehen mit denen der deutschen Wissenschaftler konform.

Nach den Untersuchungen von J. García Morillo schwindet die Bedeutung der Parteibasis auch in Spanien zu Gunsten der öffentlichen bzw. der veröffentlichten Meinung. Die Macht der Medien habe gar den Parlamentarismus als das Zentrum der politischen Debatte relativiert. Jetzt stießen die Kommunikationsmedien oftmals sogar politische Debatten an, erarbeiteten die politische Agenda und setzten Prioritäten, die von der Politik beachtet würden. Sie bestimmten sogar zuweilen mit ihren Forderungen und programmatischen Artikeln die Tagesordnung der parlamentarischen Sessionen. Parlament und Regierung trügen ihre Meinungen oder Reaktionen zu diesen medialen Empfehlungen vor.⁵¹ Die Beziehung zwischen Parlament und Medien habe sich damit auch nach Meinung Guerras umgekehrt. Wenn früher die Öffentlichmachung das Ziel der parlamentarischen Arbeit war, so sei sie

⁵⁰ Vgl. Guerra, in: Aguilar et al. (Hrsg.): *Medios de comunicación y cultura política*, S. 9 f.

⁵¹ Vgl. J. García Morillo, zit. in: Guerra, in: Aguilar et al. (Hrsg.): *Medios de comunicación y cultura política*, S. 10.

heute oftmals ihre Voraussetzung. Die Demokratie werde entparlamentarisiert.⁵² Diese Darlegung zeigt, dass auch in Spanien die veröffentlichte Meinung auf Kosten der Parteibasis an Macht gewinnt.

Ein anderer wichtiger Baustein der Mediendemokratietheorie ist die schwindende Parteienbindung der Bürger. Nur 1,1 Prozent der Spanier waren 1987 Mitglied einer Partei, ein Jahr später immerhin 2,6 Prozent. Diese Zahl hat sich über die Jahre relativ konstant gehalten.⁵³ Die Parteizugehörigkeit stagniert auf einem äußerst niedrigen Niveau. Auch durch die Studien von Inglehart, in denen er 1990 die Überzeugungen der Bevölkerung in 43 Staaten komparativ untersuchte, werden diese Zahlen bestätigt. Nur zwei Prozent der Spanier fühlten sich einer politischen Partei zugehörig. In anderen westeuropäischen Staaten waren es durchschnittlich fünf bis zwölf Prozent.⁵⁴

Die fehlende Parteienbindung geht mit einem allgemeinen politischen Desinteresse einher, das sich in denselben Studien offenbart. Nur 22 Prozent der Spanier sagten aus, Politik sei für sie sehr oder recht wichtig. Im internationalen Vergleich lagen sie damit vor Rumänien auf dem vorletzten Platz, bei einem Durchschnittswert von 39 Prozent.⁵⁵ 25 Prozent gaben zu Protokoll, sie seien sehr und ziemlich an Politik interessiert; der Durchschnitt aller untersuchten Länder lag bei 52 Prozent.⁵⁶ In einer zeitlich komparativen Studie zeigte sich, dass das Interesse an Politik in den letzten zehn Jahren in Spanien sogar noch gesunken ist. 1981 zeigten sich noch 28 Prozent der Spanier sehr oder ziemlich an Politik interessiert. Damit entwickelte sich Spanien entgegen dem internationalen Trend, der ein allgemein erhöhtes politisches Interesse verzeichnet.⁵⁷

Dass sich wenige Spanier den politischen Parteien verbunden fühlen, hängt damit zusammen, dass das Vertrauen in das politische System sehr niedrig ist. Nach den Studien von Inglehart hatten nur 23 Prozent viel Vertrauen in das politische System; weniger zeigten nur einige Völker, deren politisches System sich 1990 mitten im Transformationsprozess vom Kommunismus zur Demokratie befand.⁵⁸ Vertrauen in die eigene Regierung zeigten 28 Prozent.⁵⁹ Umfragen, die das Buch „*La realidad social de España*“ 1995 veröffentlichte, machen diesen Trend ebenfalls deutlich. Das Volk vertraute der Krone, dem Verfassungs-

⁵² Vgl. Guerra, in: Aguilar et al. (Hrsg.): *Medios de comunicación y cultura política*, S. 10 f. Guerra spielt ohne Zweifel auf die Tageszeitung *El Mundo* an, die wie kein anderes Kommunikationsmedium die Politik in der Regierungszeit Aznars mitbestimmte. Sie druckte einige politische Programme ab, die später fast genau in dieser Form von der Volkspartei übernommen wurden.

⁵³ Vgl. Tabelle in Gabriel/ Brettschneider: *Die EU-Staaten im Vergleich*, S. 581.

⁵⁴ Vgl. Inglehart/ Basañez/ Moreno: *Human Values and Beliefs*, V 23.

⁵⁵ Vgl. ebd., V 8.

⁵⁶ Vgl. ebd., V 241.

⁵⁷ Vgl. Inglehart: *Modernization and Postmodernization*, S. 308.

⁵⁸ Vgl. Inglehart/ Basañez/ Moreno: *Human Values and Beliefs*, V 285.

⁵⁹ Vgl. ebd., V 289.

gericht, der Kirche und sogar der Armee mehr als den gewählten Volksvertretern und der Regierung.⁶⁰

Diese Entpolitisierung wird von einigen Wissenschaftlern mit den Medien, speziell dem Fernsehen in Zusammenhang gebracht. Gunther et al. leiten die negative Haltung gegenüber der Politik und das politische Desinteresse von der Zeit unter Franco her. Franco benutzte das Medium Fernsehen als Propagandamittel. Sein Ziel war, im Kontrast zu totalitären Regimes, die die Bevölkerung zu mobilisieren versuchen, eine unpolitische Ruhigstellung der Bürger. Die Aufrechterhaltung seines Regimes wurde durch die Kommunikationspolitik insofern erleichtert, dass sie die meisten Spanier zu gelangweilter Passivität und Hinnahme der Politik trieb. Das Fehlen einer klaren Ideologie führte zu Apolitisierung und Zynismus gegenüber der Politik im allgemeinen, die bis heute anhält. Wenn Spanier heute über ihr Gefühl zur Politik befragt werden, benutzen die meisten Wörter wie „Misstrauen“, „Gleichgültigkeit“ und „Langeweile“.⁶¹ Nach den euphorischen 70er Jahren, in denen viele Spanier glaubten, endlich die Politik ihres Landes selbst beeinflussen oder gar ihre Ideale verwirklichen zu können, wählten 1994 zwei Drittel der Spanier, sie hätten keinerlei Einfluss auf das politische Geschehen.⁶²

Das Desinteresse und die politische Apathie der Bürger führen zu einer verringerten Kommunikation über Politik und über politische Sendungen. So gaben 1990 nur 50 Prozent der Spanier an, oft oder ab und zu mit Freunden über Politik zu reden, im internationalen Durchschnitt waren es 75 Prozent. Mit dieser niedrigen Prozentzahl nimmt Spanien in dieser Frage den letzten Platz ein.⁶³ Zu 1981 ist ein deutlicher Abfall zu konstatieren, als noch knapp 70 Prozent der Befragten angaben, mit Freunden oft über Politik zu diskutieren. Der internationale Trend hingegen ging leicht aufwärts.⁶⁴

Verschiedene Beobachter kommen zu dem Ergebnis, diese Mischung aus Misstrauen und Distanz zur Politik nähere sich auch aus mangelhaftem politischen Wissen. Joaquín Arango⁶⁵ stellt fest, die Spanier hätten zum Teil nur sehr oberflächliche politische Kenntnisse und könnten daher vielfach kaum differenziert urteilen. Auch diese mangelnde Differenzierungs- und Urteilsfähigkeit führe zu allgemeinem Misstrauen gegenüber der Politik und den Politikern.⁶⁶

⁶⁰ Vgl. Haubrich: Die politische Kultur, S. 141 f.

⁶¹ Gunther/ Montero/ Wert: *The Media and Politics in Spain*, S. 15-20.

⁶² Vgl. Haubrich: Die politische Kultur, S. 143 f.

⁶³ Vgl. Inglehart/ Basañez/ Moreno: *Human Values and Beliefs*, V 10.

⁶⁴ Vgl. Inglehart: *Modernization and Postmodernization*, S. 309.

⁶⁵ Arango war lange Zeit Leiter des staatlichen Umfrageinstituts *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS).

⁶⁶ Vgl. Haubrich: Die politische Kultur, S. 143 f.

Zum Thema Fernsehen und politischer Bildungsstand wurde 1996 von Gunther et al. eine interessante Studie durchgeführt.⁶⁷ In einer Umfrage wurden die Spanier zu ihrer Einschätzung der heimischen Medien befragt. Am informativsten hielten die Spanier zu 44 Prozent das Fernsehen, es folgten das Radio mit 27 und die Zeitungen mit 20 Prozent. In derselben Umfrage sollten die Befragten dann anhand von Fotos vier führende Politiker identifizieren. Unterschiede in der richtigen Beantwortung waren kaum an der Bildung festzumachen, sondern vielmehr an der Häufigkeit, mit der die Befragten politische Nachrichten in Zeitung, Radio und Fernsehen verfolgten. Der Konsum von Fernsehnachrichten ließ sich jedoch kaum mit dem politischen Wissensstand in Verbindung bringen. Dies ist insofern erstaunlich, da spanische Fernsehnachrichten z. B. im Vergleich mit den USA relativ viel Politik enthalten. Zeitungsleser und sogar Radiohörer erkannten im Durchschnitt mehr Politiker als reine Fernsehzuschauer. Unter den Spaniern mit höherem Schulabschluss gab es statistisch jedoch keine signifikante Verbindung zwischen der Häufigkeit, mit der sie Fernsehnachrichten sahen und ihrem politischen Wissen.⁶⁸ Dies lässt den Schluss zu, dass das Fernsehen, wenn es auch nicht ausdrücklich zur Entpolitisierung der Zuschauer beiträgt, auch keinen Beitrag zur politischen Bildung erbringt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass auf Spanien die wichtigsten Voraussetzungen für eine Mediendemokratie im Sinne von Sarcinelli und Müller zutreffen. Die Wähler fühlen sich den Parteien kaum verbunden, was ein erhöhtes Wechselwählerpotential mit sich bringt. Die Parteien müssen ihre Ansichten und Programme in der Folge stärker kommunizieren, um Anhängerschaft zu rekrutieren. Die politische Kommunikation (auch die innerparteiliche) verläuft in Spanien oft über die Medien. Die Medienlogik zwingt die Parteien zu medien-gerechten Inszenierungen und stärkerer Herausstellung ihrer Protagonisten für die medien-gerechte Personalisierung der Sachthemen. Die Rezipienten massenmedial vermittelter politischer Nachrichten zeigen sich zu großen Teilen politisch eher desinteressiert und desillusioniert. Die Medien informieren sie allem Anschein nach nur unzulänglich, üben trotzdem, oder gerade deswegen, eine große Macht aus. Sie spielen, da die Zuschauer wenig mit ihren Freunden über politische Themen diskutieren, eine wichtige Rolle in der politischen Sozialisierung. Wenn das Fernsehen auch keine Informationen vermittelt, so vermittelt es Stimmungen. Je politisch desinteressierter und indifferenter der Zuschauer ist, desto größer wird das Beein-

⁶⁷ Die Studie wurde von einem internationalen *Comparative National Elections Project* durchgeführt, dessen Mitarbeiter in 13 verschiedenen Staaten vergleichende Wahlforschung betrieben. Zur spanischen Studie unter der Leitung von Montero et al. wurden Daten aus einer Umfrage unter 1.440 Spaniern zu Einstellungen, sozialen Charakteristiken und Wahlverhalten herangezogen, sowie aus einer Schneeballumfrage von 500 Freunden und Familienangehörigen der Erstbefragten. Die Ergebnisse wurden in einem *Working Paper* der Universität Barcelona veröffentlicht. Vgl. Gunther/ Montero/ Wert: *The Media and Politics in Spain*, S. 72.

flussungspotential des Fernsehens. Dazu kommt, dass das Fernsehen von den Spaniern als vertrauenswürdige Medium eingeschätzt wird.⁶⁹ Wenn Politiker also auf die öffentliche Meinung Einfluss nehmen wollen, dann kann ihr Weg nicht am Fernsehen vorbeiführen. Die besondere Rolle des Fernsehens in der spanischen Gesellschaft wird in Kapitel 3 erläutert.

2.4 Medienpolitik als Instrument der Regierung

Nun, da die Rolle der Massenmedien und besonders des Fernsehens im Rahmen der politischen Kommunikation und des politischen Systems herausgearbeitet wurde, wird ein weiterer Kernpunkt dieser Arbeit unter die Lupe genommen:

- Über welche medienpolitischen Möglichkeiten verfügt eine Regierung, um die politische Massenkommunikation, bzw. das Fernsehen, zu steuern und zu kontrollieren?

2.4.1 Die Medienpolitik in der wissenschaftlichen Diskussion

In der Systemtheorie liegt die Medienpolitik auf der Grenze zwischen Mediensystem und politischem System. Saxer bezeichnet beide als „kommunikationspolitische Systeme“, die abgrenzbare Handlungszusammenhänge um die Optimierung der Kommunikationsordnung darstellen. Das politische System versucht, bestimmte Wertvorstellungen durch entsprechende politische Maßnahmen zu verwirklichen. Die Ausprägung dieser Maßnahmen entwickelt Saxer aus dem Systemvergleich und bezeichnet Kommunikationspolitik in modernen Demokratien als ein mit bescheidenen eigenen Ressourcen operierendes Subsystem, während es in totalitären Staaten über den Status eines Subsystems hinausgeht.⁷⁰ „Erkennbar bei dieser Sichtweise ist der hohe Abstraktionsgrad der Systemtheorie und die Vorannahme von stabilen, eher undynamischen Strukturen.“⁷¹

Die Vorstellung, dass der demokratische Staat bei der Medienpolitik keinen großen Handlungsspielraum hat, ist in der Politikwissenschaft weit verbreitet. In vielen wissenschaftlichen Publikationen wird Medienpolitik lediglich als die Aufgabe des Staates aufgefasst, ein Funktionieren des Wettbewerbs und der Meinungsfreiheit zu gewährleisten. Dass der Staat durch eine Regierung, Parlamente und Parteien funktioniert, die ein ureigenes Interesse an der Medienpolitik haben können und auch machtpolitische Medienpolitik betreiben, wird oftmals ausgeklammert.⁷² Wittkämper schreibt z. B. demokratisch-normativ, die Ziele der Kommunikationspolitik seien es, die Kommunikationsfreiheit zu schützen, die Medien mit

⁶⁸ Vgl. Gunther/ Montero/ Wert: *The Media and Politics in Spain*, S. 60 f.

⁶⁹ Vgl. ebd., S. 60 f.

⁷⁰ Vgl. Saxer: *Systematische Kommunikationspolitik*, S. 37.

⁷¹ Kleinsteuber: *Kommunikationspolitik*, S. 23.

Garantie- und Ordnungsrahmen zu versehen, die Medienmacht zu begrenzen, eine gerechte Teilhabe an den Kommunikationsmärkten zu sichern, einen ordnungspolitischen Rahmen bereitzustellen und Information über die Strukturen und Prozesse der Informations- und Kommunikationswelt zu sammeln und zu verbreiten.⁷³

Die ersten systemtheoretischen Ansätze stammen aus der politischen Kybernetik von Karl W. Deutsch, der den Staat nicht als neutralen Sachwalter sondern als einen von bestimmten Eigeninteressen gesteuerten Akteur definiert, auch bei der Medienpolitik. Neue, von Luhmann initiierte Ansätze, verneinen diese Instrumentalisierungsthese und verweisen auf die Geschlossenheit und Eigenständigkeit des Mediensystems. Alle Interventionsversuche des Staates werden nur als Irritationen angesehen.⁷⁴ Doch auch heute noch assoziieren Systemtheoretiker wie Kleinsteuber die Medienpolitik mit Macht, Konflikt, Interesse und Konsens. Das Erkämpfen und das Verteidigen von Macht wirkt wiederum auf den Medien-sektor, mit dessen Hilfe gezielt medienbezogene Politik gemacht werden soll.⁷⁵ Die Ursache des Dissens der Wissenschaftler auf diesem Forschungsgebiet vermutet Kleinsteuber in der Tatsache, dass im Bereich der Medienpolitik die Politik durch die Vergabe von Forschungsarbeiten und Forschungszielen starken Einfluss auf die Politikwissenschaft hatte, die daraufhin ihre Paradigmen änderte. Sie orientierte sich nunmehr am Legitimationsbedarf der Politik und machte für den Staat wenig Handlungsbedarf am Mediensystem aus.⁷⁶ Kepplinger urteilt ähnlich. Er zählt auf, welcher Tricks sich die verschiedenen Interessengruppen und Parteien in Deutschland bedienen, um ihre medienpolitischen Forderungen als die objektiv sinnvollen erscheinen zu lassen.⁷⁷

⁷² Siehe beispielsweise Wittkämper: Kommunikationspolitik, S. 12 f. oder verschiedene Lexikonartikel.

⁷³ Vgl. Wittkämper: Kommunikationspolitik, S. 12 f.

⁷⁴ Vgl. Schatz: Medienpolitik, S. 378 f.

⁷⁵ Vgl. Kleinsteuber: Kommunikationspolitik, S. 21.

⁷⁶ Vgl. ebd., S. 23-30.

⁷⁷ Vgl. Kepplinger: Kommunikationspolitik, S. 129 f. Eine Strategie besteht darin, die persönlichen Interessen als gesamtgesellschaftliche darzustellen oder nur Teilaspekte zu benennen, in denen die Gruppen argumentative Sieger bleiben.

2.4.2 Formen der Medienpolitik

Dieser Arbeit wird für die Betrachtung der Medienpolitik ein von Schatz et al. definiertes funktional-strukturelles Modell zugrunde gelegt.⁷⁸ Schatz et al. beurteilen die Medienpolitik einerseits als machtpolitisch höchst relevant und andererseits als Kernbereich parteipolitischer Auseinandersetzung. Sie wundern sich ebenfalls darüber, dass Medienpolitik in ihrer ganzen Bedeutung meist nur symbolhaft diskutiert wird.⁷⁹

Ihr Ansatz hat den Vorteil, dass man mit seiner Hilfe die unterschiedlichen konfligierenden Handlungsrationitäten (etwa zwischen dem Interesse des administrativen Systems als solchem und Partikularinteressen einzelner Politiker) des Staates verorten kann. Dieses Modell ist jedoch output-orientiert. Damit lässt es technische, kulturelle und wirtschaftliche Prämissen weitgehend außer acht.⁸⁰

Die Medienpolitik lässt sich demnach nach einem grob funktional-strukturellen Modell in Ordnungspolitik, Infrastruktur- und Ressourcenpolitik, sowie in Programm- und Informationspolitik einteilen. Diese Politiken setzen die Rahmenbedingungen für die Medien fest. Folgende Mittel stehen den Handelnden zur Verfügung: Regulative Maßnahmen wie Gesetze und Verordnungen, staatliche (Vor-)Leistungen wie Infrastrukturinvestitionen, materielle Anreize wie Subventionen oder indirekte Anreize durch Steuervorteile und die informationelle Beeinflussung z. B. durch Öffentlichkeitsarbeit.⁸¹

In Abwandlung der Lasswell-Formel zur Kommunikationswissenschaft: „Wer sagt was in welchem Kanal zu wem mit welcher Wirkung“ kann bei der Betrachtung der Medienpolitik gefragt werden: „Wer darf was in welchem Kanal verbreiten?“

Ordnungspolitik

Die Ordnungspolitik regelt die Frage nach dem „Wer“. Es sind jedoch nicht einzelne Personen gemeint, sondern die „strukturelle Dimension der von den politischen Parteien geforderten Organisationsform der Apparate, die als Anbieter von Information und Meinung auftreten dürfen.“⁸² Darunter fällt beispielsweise die Frequenzzuteilung, die in Spanien in den Kompetenzbereich der Regierung fällt. Zur Ordnungspolitik gehört auch die grundsätzliche

⁷⁸ Vgl. Schatz/Habig/Immer: Medienpolitik. Ein anderer Ansatz wäre ein normativ-demokratiethoretischer, bei dem die Medien einen Katalog politischer Funktionen zugewiesen bekommen, damit sich alle Gruppen in einer Demokratie einbringen können. Der Staat wird nicht als ein Akteur mit ureigenen Interessen gesehen. In einem kritischen Ansatz wird den Massenmedien vor allem ein Katalog manipulativer Funktionen zugeschrieben und der Staat als ein Akteur des Gesamtkapitalinteresses gesehen, der jede Verselbständigung der Massenmedien zu verhindern versucht. Vgl. Schatz: Medienpolitik, S. 378 f.

⁷⁹ Vgl. Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 331.

⁸⁰ Vgl. Kleinsteuber: Kommunikationspolitik, S. 25.

⁸¹ Vgl. Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 332 f.

⁸² ebd., S. 340.

Entscheidung, einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu bewirtschaften oder die Sendeanstalten zu privatisieren. Da Spanien ein duales Fernsehsystem hat, stehen die gesetzlichen Zulassungsbedingungen für den privaten Rundfunk im Mittelpunkt der Untersuchung. Hier sind vor allem die Programmgrundsätze bezüglich der Sicherung der Meinungsvielfalt, das Finanzwesen, die Sendezeitenregelung und die Rechtsaufsicht Rahmenbedingungen, die auf mögliche machtpolitisch motivierte Handlungen von Seiten der Regierung untersucht werden können.⁸³

Infrastruktur- und Ressourcenpolitik

Die Infrastruktur- und Ressourcenpolitik ist das weitläufigste medienpolitische Feld. Deshalb soll es hier knapp und übersichtlich aufgeführt werden. Es umfasst:⁸⁴

- Die Telekommunikationsinfrastruktur.

Sie besteht auf das Fernsehen bezogen darin, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für seinen reibungslosen Betrieb herzustellen. Seit den 70er Jahren gehören dazu auch die „Neuen Medien“ Video- und Bildschirmtext sowie Kabel- und Satellitenrundfunk.

- Die Förderung medienbezogener Forschung.

Mit medienbezogener Forschung ist alles gemeint, was sich mit Produktion, Distribution und Rezeption von Massenmedien auseinandersetzt und medienpolitisch relevante Informationen enthält. Informationen dieser Art versuchen Regierungen mit Programmen zur Informationstechnik zu erlangen sowie mit dem Aufbau von Forschungsnetzen. Wichtige Forschungsschwerpunkte sind die Mediennutzung sowie eventuell entstehende Probleme bei einer Veränderung der Medienlandschaft und der Kommunikationstechnologie.

- Die Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden sowie ihre soziale Sicherung.

Angesichts der in der Politik herrschenden Überzeugung, dass die Medien einen hohen Einfluss auf die Bevölkerung haben, muss der Politik daran gelegen sein, dass Journalisten eine professionelle Ausbildung bekommen, die in Universitäten, Journalistenschulen oder Akademien geleistet wird.

- Die finanzielle Förderung der verschiedenen Träger von Massenkommunikation.

Die Finanzierung besonders des öffentlichen Rundfunks ist ein traditionell sehr stark genutztes medienpolitisches Mittel. Es bestehen zwei Arten der Rundfunkfinanzierung: Werbeeinnahmen und Gebühren. Diese beiden Einnahmequellen werden

⁸³ Vgl. Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 341 f.

⁸⁴ Vgl. ebd., S. 343-350.

durch politische Entscheidungsträger festgelegt, beispielsweise mit der Festlegung von Gebühren und ihrer Höhe oder der Regelung für Werbezeiten. Durch einen erhöhten finanziellen Druck, auch Einnahmen aus Werbung zu erwirtschaften, sehen sich öffentlich-rechtliche Programme gezwungen, hohe Einschaltquoten zu erreichen. Ziel kann damit die Entpolitisierung des Programms durch ein verstärktes Unterhaltungsangebot sein.

- Die Organisationsstruktur der Massenkommunikationsinstitutionen.

Hiermit sind vor allem die Organisationsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gemeint. Diese Strukturen schreiben in Spanien einen Verwaltungsrat und eine hierarchische Struktur vor, an deren Spitze ein Generaldirektor mit „Letztverantwortung“ steht. Da die Parteien Einfluss auf die Besetzung des Verwaltungsrats und des Generaldirektorpostens haben, bedingt auch hier der hierarchische Aufbau die Möglichkeit der parteipolitischen Einflussnahme.⁸⁵

- Die Personalpolitik.

Die Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten ermöglicht eine parteipolitische Einflussnahme durch die Besetzung der Kontrollgremien und der Spitzenpositionen. Die Personalpolitik ist damit ebenfalls ein herausragendes Kontrollinstrument. Selbst wenn parteipolitisch motivierte Besetzungen keinen direkten Einfluss auf die Programmpolitik haben, so bestimmen sie doch das „Wertklima“ in den Anstalten, das tendenziell die innere Rundfunkfreiheit und die Kritikfähigkeit an der politischen Herrschaft in Frage stellt.

Zur Durchsetzung dieses Instrumentariums stehen der Politik regulative Formen (Gesetze), staatliche Eigenleistungen (Investitionen bei technischer Infrastruktur) und materielle Anreize (staatliche Beihilfen) zur Verfügung.⁸⁶

Programm(struktur)- und Informationspolitik

Eine direkte parteipolitische Einflussnahme auf die Programme der Medienanstalten durch Zensur ist in Spanien ausdrücklich verboten.⁸⁷ Die Politik kann jedoch auch hier Einfluss geltend machen: durch die Programmrichtlinien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und durch Rundfunkgesetze.

Die Informationspolitik baut auf den begrenzten Recherchekapazitäten besonders der privat-kommerziellen Sender auf. Aufgrund dieser Personalknappheit greifen die Anbieter

⁸⁵ Siehe Kapitel 3.3.2 dieser Arbeit.

⁸⁶ Vgl. Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 343.

auch auf die Produkte der Öffentlichkeitsarbeit politisch-administrativer Instanzen zurück. Durch diesen privatwirtschaftlich begründeten Mangel an Kapazitäten vermindert sich die programmatische Freiheit der privaten Sender also. Sie können indirekt durch die Informationspolitik von der Politik gesteuert werden.⁸⁸

Die Informationspolitik soll jedoch in dieser Arbeit nicht thematisiert werden, da sie und vor allem die Regierungskommunikation keinen direkten Eingriff in das Mediensystem oder in die Arbeitsmöglichkeit der Sender darstellt.

⁸⁷ Vgl. *Constitución Española*, Art. 20.2.

⁸⁸ Vgl. Schatz/ Habig/ Immer: Medienpolitik, S. 351 f.

3. Politisches System und Fernsehen in Spanien

3.1 Das politische System Spaniens

Die Verfassung von 1978 definiert Spanien als parlamentarische Monarchie.⁸⁹ Der König hat jedoch nur repräsentative Funktionen und ist politisch nicht verantwortlich. Seine Handlungen werden immer vom Ministerpräsidenten oder dem zuständigen Minister gegengezeichnet, damit sie Gültigkeit erlangen.⁹⁰

Die Verfassung erlaubt es Regionen und Provinzen mit gemeinsamer kultureller Identität eine Autonome Gemeinschaft zu konstituieren, die eine eigene Regierung und ein eigenes Parlament besitzt. Diese Autonomen Gemeinschaften sind weiterhin vom Staat abhängig, da sie sich keine eigene Verfassung geben können, sondern die des Zentralstaates für sich ableiten.⁹¹ Seit 1983 ist das spanische Staatsgebiet in 17 Autonome Gemeinschaften (*regiones autónomas*) gegliedert.⁹²

Die Legislative besteht aus zwei Kammern: dem Abgeordnetenhaus oder Kongress (*Congreso de los Diputados*) und dem Senat (*Senado*). Das Abgeordnetenhaus hat deutlich mehr Macht als der Senat, weshalb auch von einer Unausgewogenheit des spanischen Zweikammersystems gesprochen wird. Die Regierung ist im Hinblick auf Investitur, Vertrauensvotum und Misstrauensvotum allein vom Abgeordnetenhaus abhängig. Zur Kontrolle der Regierung steht dem Abgeordnetenhaus neben den Plenardebatten und der Ausschussarbeit das Instrumentarium der parlamentarischen Anfragen zur Verfügung. Es herrscht gesetzlich verbürgt kein Fraktionszwang, jedoch Fraktionsdisziplin.⁹³

Die 350 Abgeordneten des Abgeordnetenhauses werden in landesweiten Wahlen nach Verhältniswahlrecht alle vier Jahre bestimmt. Jede Provinz entsendet mindestens zwei Abgeordnete in den Kongress, der Rest der Sitze wird nach Bevölkerungsproporz der Provinzen besetzt. Die spanischen Enklaven in Nordafrika, Ceuta und Melilla, entsenden nur je einen Abgeordneten.⁹⁴

Der Senat repräsentiert die Regionen Spaniens. 208 der insgesamt 255 Abgeordneten werden alle vier Jahre in allgemeiner und direkter Mehrheitswahl von der Bevölkerung gewählt. Jede Provinz entsendet vier Senatoren, Ceuta und Melilla jeweils zwei. Die übrigen 47 Abgeordneten werden von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften ernannt.⁹⁵

⁸⁹ Vgl. *Constitución española*, Art. 1.3.

⁹⁰ Vgl. ebd., Art. 64.

⁹¹ Vgl. Fürstenberger: Gründung von Fernsehunternehmen, S. 22 f.

⁹² Vgl. Nohlen/ Hildenbrand: Spanien, S. 289 ff. Autonome Gemeinschaften sind beispielsweise Andalusien, Katalonien und Galizien.

⁹³ Vgl. Barrios: Das politische System Spaniens, S. 567-569.

⁹⁴ Vgl. Nohlen/ Hildenbrand: Spanien, S. 285-286.

⁹⁵ Vgl. ebd., S. 288-289. Zu den „Autonomen Gemeinschaften“ s. u. im selben Abschnitt dieser Arbeit.

Dem Senat kommt vor allem eine Kontrollfunktion zu. Er kann von der Regierung Auskünfte und Berichte über ihre Politik verlangen.

Jede Gesetzesinitiative wird zuerst im Abgeordnetenhaus eingebracht. Im Senat erfolgt die Lesung nur dann, wenn es um Fragen der territorialen Neugliederung, der Kooperationsvereinbarungen zwischen Autonomen Gemeinschaften oder den interterritorialen Finanzausgleich geht. Nach der Ausarbeitung im zuständigen Ausschuss wird über den Entwurf im Plenum abgestimmt, das ihn auch an den Ausschuss zur Überarbeitung zurückverweisen kann. Das ausgearbeitete Schlussdokument wird dem Abgeordnetenhaus *in toto* zur Schlussabstimmung vorgelegt. Eine einfache Mehrheit bestätigt oder kippt den Gesetzesvorschlag. Danach erst gelangt die Vorlage in den Senat, der dem Gesetz zustimmen, Änderungswünsche angeben oder ein Veto einlegen kann. Der Kongress entscheidet dann mit einfacher Mehrheit über die Änderungsvorschläge und mit absoluter Mehrheit über die Annahme des Gesetzes. Im Falle eines Vetos des Senats kann der Kongress dieses mit absoluter Mehrheit überstimmen, nach Ablauf zweier weiterer Monate gar mit einfacher Mehrheit. Der Kongress ist also die entscheidende Instanz im Gesetzgebungsprozess, während der Senat kaum Einfluss auf die Gesetzgebung hat und nur ein aufschiebendes Vetorecht besitzt.⁹⁶

Eine Besonderheit des spanischen Gesetzgebungsprozesses, die in den Fallbeispielen dieser Arbeit eine herausragende Stellung einnimmt, ist die Verwendung des *Decreto-ley*, einer Notverordnung. Sie ist zwar dem Rang nach einem Gesetz gleichwertig, soll jedoch nur in dringlichen und außerordentlichen Notfällen angewandt werden. Sie darf deshalb nicht auf Materie angewandt werden, die sich mit grundlegenden staatlichen Institutionen, den im ersten Verfassungsabschnitt verbürgten Rechten, Pflichten und Freiheiten der Bürger oder der Form der Autonomen Gemeinschaften befasst. Ein *Decreto-ley* tritt sofort nach Verkündung in Kraft, muss jedoch in den folgenden 30 Tagen dem Abgeordnetenhaus zur Abstimmung vorgelegt werden. Bei Ablehnung erlischt die Notverordnung sofort, bei Gutheißung verwandelt sie sich in ein endgültiges Gesetz. Abschließend befindet das Verfassungsgericht über ihre Rechtmäßigkeit. Wenn es die Bedingung der außerordentlichen und dringlichen Notwendigkeit nicht erfüllt sieht, dann kann es die in der Notverordnung enthaltenen Vorschriften für ungültig erklären.⁹⁷

Der Bereich der Grundrechte und öffentlichen Freiheiten der Verfassung muss mit einem nur für diesen Geltungsbereich vorgesehenen Gesetz, einem „Organischen Gesetz“ geregelt werden. Auch der Artikel 20, auf dem die Gesetze zur Telekommunikation aufbauen, ist in diesem Abschnitt der Verfassung aufgeführt. Diese Rechte dürfen somit nicht mit einer

⁹⁶ Vgl. Barrios: Das politische System Spaniens, S. 577-580.

⁹⁷ Vgl. Rubio Llorente: Die Gesetzgebungsverfahren in Spanien, S. 397 f.

Notverordnung geregelt werden. Wie wir bei den Fallbeispielen sehen werden, wird unter Aznar ein großer Teil der Telekommunikationsgesetzgebung per *Decreto-ley* geregelt. Allerdings hat das Verfassungsgericht in einem umstrittenen Urteil verkündet, nur bei „wesentlichen Regelungen“ sei ein „Organisches Gesetz“ vonnöten.⁹⁸ Die Gewohnheit, auch in weniger dringenden Fällen zu *Decreto-leyes* zu greifen, wurde schon von Aznars Vorgängerregierung eingeführt. Die Notverordnungen sind ein inzwischen beliebtes Instrument, um einen starken Anfangsimpuls für Politiken zu geben. Schließlich erspart dieses Verfahren den langen Amtsweg durch das Parlament.⁹⁹

3.2 Die politischen Akteure

Die einflussreichsten Parteien sind die Volkspartei (PP: *Partido Popular*), die Sozialistische Arbeiterpartei (PSOE: *Partido Socialista Obrero Español*), die Vereinigte Linke (IU: *Izquierda Unida*), die katalanische Konvergenz und Einheit (CiU: *Convergència i Unió*) und die Baskische Nationalistische Partei (PNV: *Partido Nacionalista Vasco*).

Die Volkspartei kam durch die Wahlen vom 3. März 1996 an die Regierung. Als Minderheitsregierung wurde sie während der ersten Legislaturperiode (1996 – 2000) von der katalanischen Regionalpartei *Convergència i Unió* unterstützt, deren Parteichef Jordi Pujol gleichzeitig Ministerpräsident der Autonomen Gemeinschaft Katalonien war. In den Parlamentswahlen 2000 erlangte die Volkspartei die absolute Mehrheit der Stimmen und regiert seitdem alleine. Während der ersten Legislaturperiode wurde die Volkspartei bei der Verabschiedung einiger Gesetze auch von Teilen der Vereinigten Linken (IU) unterstützt, da die CiU sich sperrte. Die IU setzt sich aus der Kommunistischen Partei und anderen kleinen linken Gruppen zusammen. Der damalige Chef der Kommunistischen Partei und Vorsitzende der IU, der überaus populäre Julio Anguita, hatte keine Schwierigkeiten damit, Gesetzesvorschläge der Rechten zu unterstützen, die den Ideen seiner linken Gesinnung vom Prinzip her diametral entgegenstanden.¹⁰⁰ Im Jahre 2000 wurde er durch Gaspar Llamazares von seinem Vorsitz abgelöst.

Fernsehpolitik wird von verschiedenen Stellen in der Regierung betrieben. Der Generaldirektor der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalt RTVE, Fernando López-Amor, sagte 1997 in einem Interview, die großen Richtlinien der Fernsehpolitik würden vom Vizepräsidenten der Regierung bestimmt. Damals war Francisco Álvarez-Cascos Vize-

⁹⁸ Vgl. Gallego Anabitarte/ Menéndez Rexach: Die Regierungsfunktionen in der spanischen Verfassung, S. 426.

⁹⁹ Vgl. Sanz: *Debate político y marco regulador*, S. 111.

¹⁰⁰ Dazu verkündete er seine Interpretation vom Lauf der Geschichte: Er sieht Sozialisten, Volkspartei und Regionalisten am einen Ufer des großen Flusses, die IU am anderen. Die Geschichte werde aber am Ufer der IU vorbeigehen und somit alle Politik der anderen Parteien als falsch bloßstellen. Nach dieser Logik ist es egal, welche Partei die IU in der Zwischenzeit unterstützt, denn ideologische Nähe sei grundsätzlich zu keiner anderen Partei vorhanden. Vgl. Haubrich: Die politische Kultur, S. 149 f.

präsident.¹⁰¹ López-Amors Einschätzung wird von einem Bericht in *El Mundo* bestätigt: Besonders die Gesetzgebung zum Recht auf unverschlüsselten Fußball sei von Álvarez-Cascos vorangetrieben worden.¹⁰² Cascos trat im November 1998 als Vizepräsident ab.¹⁰³

Eine weitere wichtige Figur in der Fernsehpolitik ist der Regierungssprecher, auch Staatssekretär für Kommunikation genannt. Nach seinem Wahlsieg 1996 setzte Aznar den wegen seiner kompromisslosen und aggressiven Art umstrittenen Miguel Ángel Rodríguez in dieses Amt ein. Allerdings entließ er Rodríguez in der Mitte der Legislaturperiode wieder und ersetzte ihn durch Pedro Antonio Martín Marín. Weitere kommunikationspolitische Kompetenzen liegen beim *Ministerio de Fomento*.¹⁰⁴

3.3. Das spanische Fernsehen

In Spanien wird Fernsehen sowohl privat als auch öffentlich-rechtlich betrieben. Die öffentlichen Fernsehsender sind im nationalen spanischen Raum die beiden Sender *TVE 1* und *La 2* und im europäischen Ausland und Lateinamerika *TVE Internacional*. Die öffentlichen Programme werden von der öffentlichen Anstalt RTVE ausgestrahlt und finanzieren sich aus Werbeeinnahmen. Trotz ihres öffentlich-rechtlichen Status erhalten sie weder Gebühren noch Zuschüsse vom Staat.¹⁰⁵

Seit 1983 existieren auch regionale Programme einiger Autonomer Gemeinschaften, sogenannte *Autonómicas*, die nur in diesen Gebieten zu empfangen sind. Diese acht Programme werden von verschiedenen öffentlichen Einrichtungen der Autonomen Gemeinschaften realisiert. Beispielsweise betreibt RTVA in Andalusien den Sender *Canal Sur* und TVM in Madrid *Telemadrid*. Die regionalen Sender finanzieren sich vor allem aus Subventionen der Autonomen Gemeinschaften. Zwischen Autonomen Gemeinschaften und Zentralstaat besteht keine klare Kompetenzverteilung, was die Ausgestaltung der Fernsehordnung betrifft, nur eine Art Rahmenkompetenz des Staates. Diese führte jedoch zu einer de facto einheitlichen Regelung, da die Autonomen Gemeinschaften ihre Handlungsspielräume kaum

¹⁰¹ Vgl. "En la batalla por la televisión digital se está ventilando la existencia o no de un monopolio que pone en peligro la libertad de los ciudadanos", in: ABC v. 16.2.1997, S. 12-15 (13).

¹⁰² Vgl. Cruz, Marisa, *El Gobierno quiere impedir con una ley que Polanco suprima el fútbol gratis los sábados*, in: *El Mundo* v. 8.2.1997, <http://www.el-mundo.es>, eingesehen am 15.11.2001.

¹⁰³ Garea, Fernando, *La imparable caída de Cascos*, in: *El Mundo* v. 15.11.1998, <http://www.el-mundo.es>, eingesehen am 15.11.2001.

¹⁰⁴ Vgl. Fernández Alonso/ Santana Cruz: *Estado y medios de comunicación*, S. 375 f. Das *Ministerio de Fomento* ist ein unübersetzbarer Terminus. Er beinhaltet so unterschiedliche Bereiche wie Transport, Tourismus und Kommunikation, Wohnungsbau und Städteplanung, Astronomie und Geophysik. Vgl. Internetseite des Ministeriums: <http://www.mfom.es/organizacion/ministro.html>, eingesehen am 11.1.2002. Da es im Deutschen keine Entsprechung gibt, wird fortlaufend der spanische Ausdruck verwendet, ebenso wie für den „Minister für Fomento“ der Ausdruck *Ministro de Fomento* benutzt wird.

¹⁰⁵ Vgl. Mateo: *Rundfunksystem Spanien*, S. 539.

ausschöpfen.¹⁰⁶ Die dritten Programme schlossen sich 1986 zur Arbeitsgemeinschaft FORTA zusammen, um sich gemeinsam zu vermarkten, Senderechte zu erwerben und Inhalte zu produzieren.¹⁰⁷

Seit 1989 senden die werbefinanzierten privaten Fernsehsender *Tele5* und *Antena 3 TV*, sowie *Canal+*, das ein verschlüsseltes Programm für seine Abonnenten ausstrahlt.

Die Gesellschaft *Revisión*, an der sowohl RTVE als auch die ehemals staatliche Telefongesellschaft *Telefónica* beteiligt sind, gewährleistet die technische Übertragung der Fernsehsignale. Sie entstand, als das Netz der RTVE aufgelöst wurde, um die Verwaltungsfunktionen der Fernsehkanäle und die Übertragungen zu trennen.

3.3.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen für die spanische Medienpolitik

Der Artikel 20 der spanischen Verfassung (*Constitución Española*) ist das Fundament, auf dem jede Mediengesetzgebung aufbaut. Er betont nicht nur das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsverbreitung, sondern schützt auch das Recht auf freie und wahre Berichterstattung sowie deren Empfang über jedwedes Verbreitungsmedium. Eine Zensur findet nicht statt. Die Medien werden im dritten Absatz dieses Verfassungsartikels erwähnt. Dort heißt es, dass ein Gesetz die Organisation und die parlamentarische Kontrolle der vom Staat oder einer öffentlichen Einrichtung abhängigen Kommunikationsmedien regelt. Dabei garantiert die Verfassung den bedeutenden sozialen und politischen Gruppen den Zugang zu diesen Medien unter Wahrung des Pluralismus der Gesellschaft und der verschiedenen Sprachen Spaniens.¹⁰⁸ Das Fernsehen wird von der Verfassung nicht gesondert erwähnt.

Das von der Verfassung solchermaßen in Auftrag gegebene Mediengesetz wurde am 10.1.1980 verabschiedet (Ley 4/1980). Dieses sogenannte *Estatuto de la Radio y la Televisión* (Verordnung für Hörfunk und Fernsehen), nachfolgend auch Hörfunk- und Fernsehstatut genannt, bildet die allgemeine rechtliche Rahmenbedingung für das spanische Fernsehsystem. In ihm wird festgelegt, dass der Staat die Rechtsinhaberschaft über das Fernsehen übernimmt, das als „wesentliche öffentliche Dienstleistung“ („*servicio público esencial*“) bezeichnet wird. Der Staat überträgt die Ausübung dieses Monopols der öffentlichen Einrichtung RTVE (*Radiotelevisión Española*), die ihrerseits unter der Kontrolle des Parlaments steht.¹⁰⁹ Mit der Einstufung des Fernsehens als *servicio público* steht es rechtlich auf derselben Stufe wie z. B. die Wasser- und Energieversorgung. In Spanien werden auch Bereiche als *servicios públicos* einge-

¹⁰⁶ Vgl. Fürstenberger: Gründung von Fernsehunternehmen, S. 32.

¹⁰⁷ Vgl. Salamanca: Spaniens Medien, S. 210.

¹⁰⁸ Vgl. *Constitución Española*, Art. 20.

¹⁰⁹ Vgl. de Mateo, Rundfunksystem Spaniens, S. 537.

stuft, die die Ausübung von Grundrechten darstellen, beispielsweise das Unterrichtswesen und eben der Rundfunk.¹¹⁰

Die Präambel der Verordnung betrachtet es als die wichtigsten Aufgaben der RTVE, der Information und Partizipation der Bürger zu dienen und zur Bildung der öffentlichen Meinung beizutragen.¹¹¹ Das spanische Verfassungsgericht hält wie das deutsche Bundesverfassungsgericht das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Verbreitung von Informationen für ein die Demokratie konstituierendes Recht. Die freie öffentliche Meinung wird in Spanien so hoch eingeschätzt, dass ihr andere Grundrechte häufig sogar untergeordnet werden.¹¹²

1983 wurde das Gesetz über den dritten Kanal verabschiedet, der in den Autonomen Gemeinschaften ausgestrahlt wird. Es legte fest, dass der Staat auch Rechtsinhaber über die regionalen Fernsehsender blieb. Die Regierung wurde jedoch auch dazu ermächtigt, den Autonomen Gemeinschaften auf Antrag den Betrieb über Verwaltungslizenzen zu übertragen. Das offizielle zentral-staatliche Fernsehmonopol war damit gebrochen.¹¹³

Im Jahre 1988 wurde das Gesetz auf den Weg gebracht, das die Grundsätze für die Organisation eines Privatsenders aufstellte. Darin wird die Rechtsinhaberschaft des Staates weiter aufrechterhalten, doch es gewährt die Möglichkeit, dass die spanische Regierung die Nutzung von drei nationalen Kanälen privaten Unternehmern überträgt. Der Zeitraum beschränkt sich zunächst auf zehn Jahre, ist aber verlängerbar.¹¹⁴

3.3.2 Das öffentlich-rechtliche Fernsehen

Das Rundfunkstatut von 1980 regelt die Ziele, Definitionen und Bestimmungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hier wird das Fernsehen definiert als „die für die Allgemeinheit oder einen besonderen Empfängerkreis bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Bild und Ton mittels terrestrischer Frequenzen oder Kabel, in politischer, religiöser, kultureller, erzieherischer, künstlerischer, informativer, kommerzieller, unterhaltender oder werbender Absicht.“¹¹⁵ Hier ist auch festgelegt, dass die öffentlich-rechtliche RTVE ihre Sendeerlaubnis vom Staat übertragen bekommt. Die Verwaltung der RTVE wird folgender-

¹¹⁰ Vgl. Fürstenberger: Gründung von Fernsehunternehmen, S. 36 f.

¹¹¹ Dies bestätigte das spanische Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*), das der Presse allgemein die Aufgabe zuschrieb, eine freie öffentliche Meinung zu garantieren. Sie sei für eine effektive Realisation des politischen Pluralismus unverzichtbar, der die Basis des demokratischen Systems darstellt. Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 18.

¹¹² Untergeordnet wurde beispielsweise schon öfters das Persönlichkeitsrecht, das durch reißerische und halb-wahre Berichte verletzt wurde. Vgl. Fürstenberger: Gründung von Fernsehunternehmen, S. 4 f.

¹¹³ Der erste Bruch vollzog sich freilich schon im Januar 1983, als die öffentliche Körperschaft *Euskal Irratia Tebista* im Baskenland eingerichtet wurde.

¹¹⁴ Vgl. de Mateo: Rundfunksystem Spanien, S. 537-538.

¹¹⁵ Hörfunk- und Fernsehstatut, Art. 2 II, zit. nach Fürstenberger: Gründung von Fernsehunternehmen, S. 38.

maßen festgelegt: RTVE setzt sich zusammen aus RNE (*Radio Nacional de España*), RCE (*Radiocadena Española*) und TVE (*Televisión Española*), die jeweils eigene Aktiengesellschaften bilden, deren alleiniger Aktieninhaber der spanische Staat ist. Der Etat wird aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert, muss daher vom Parlament genehmigt werden. Das Statut genehmigt außer den staatlichen Zuwendungen Werbeeinnahmen und Einnahmen aus der Vermarktung von Eigenproduktionen. 1981 wurden vom Verwaltungsrat der RTVE die ersten Grundprinzipien und generellen Programmrichtlinien verabschiedet.¹¹⁶ RCE ging 1988 in RNE auf.¹¹⁷

Aufbau und Kontrolle von RTVE

Der Aufbau von RTVE sieht für alle drei Untergesellschaften einen gemeinsamen Verwaltungsrat und einen Generaldirektor vor. Der Generaldirektor wird gemäß Hörfunk- und Fernsehstatut für vier Jahre von der Regierung ernannt. Er kann von ihr nur in Härtefällen und nach Anhörung des Verwaltungsrats abgesetzt werden. Gründe sind eine schwere Krankheit, offenkundige Inkompetenz oder die Verurteilung wegen einer vorsätzlich begangenen Straftat.¹¹⁸ Die Aufgaben des Generaldirektors sind vielfältig. Zum einen ist er Herr über die Finanzen,¹¹⁹ zum anderen muss er Impulse für die Orientierung der verschiedenen Dienste von RTVE geben, sie koordinieren und inspizieren. Dazu organisiert er auch die Zusammensetzung des Direktoriums und ernennt das führende Personal in allen Bereichen von RTVE. Außerdem legt er die Programmrichtlinien fest. Bevor er tätig wird, muss er seine Entscheidungen dem Verwaltungsrat vorlegen.¹²⁰ Die Aufgabe des Generaldirektors, Direktoren für die Gesellschaften von RTVE zu ernennen, beschränkt sich nicht auf die Fälle, in denen sie aus Altersgründen oder aufgrund eigener Entscheidung aus dem Amt ausscheiden. Der Generaldirektor ernennt und setzt die Direktoren ab, wann er es für richtig hält. Dies geschieht meist bei Amtsantritt, vor allem wenn er mit einem Regierungswechsel zusammenfällt. Diese Direktoren, zu denen auch der Nachrichten-Chefredakteur von TVE gehört, suchen sich ihrerseits wiederum die Mitarbeiter aus, mit denen sie zusammenarbeiten möchten. Daher rührt es, dass bei jedem Regierungswechsel viele Mitarbeiter durch neue ersetzt werden. Diese Personalentscheidungen fallen so aus, dass nach jedem

¹¹⁶ Ente Público RTVE: *Principios básicos y líneas generales de programación*.

¹¹⁷ Vgl. López-Escobar: *Spanish Media Law*, S. 244.

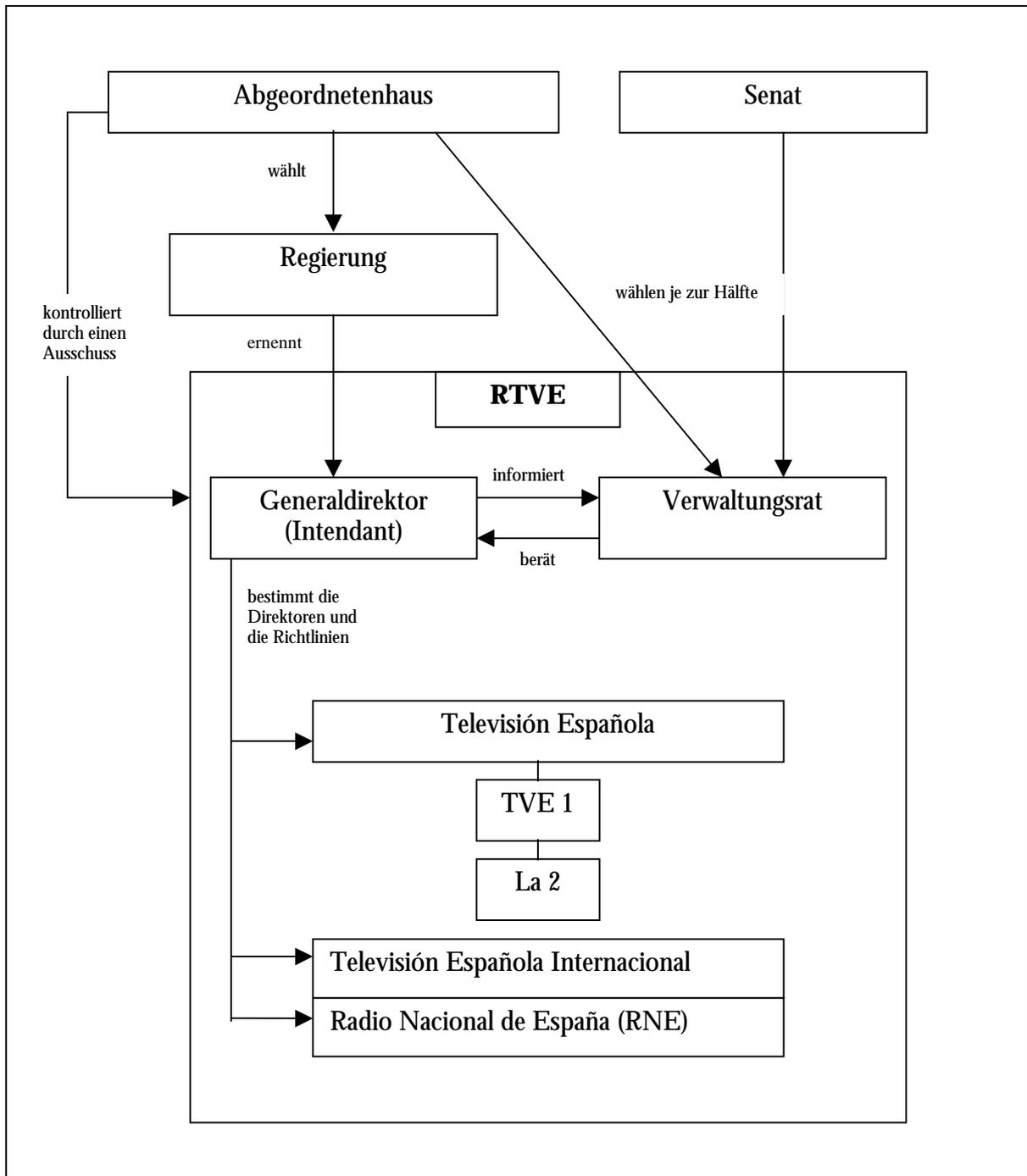
¹¹⁸ Vgl. *Estatuto de la Radio y la Televisión*, Art. 9 bis 12.

¹¹⁹ 2001 wurde RTVE in die SEPI (*Sociedad Estatal de Participaciones Industriales*), eine Art staatliche Sanierungsgesellschaft, eingegliedert. Die SEPI ist seitdem für die Finanzierung zuständig.

¹²⁰ Vgl. *Estatuto de la Radio y la Televisión*, Art. 11.

Regierungswechsel zuweilen ganze Belegschaften ausgewechselt werden. Dadurch verändert sich natürlich das Produktionsklima innerhalb des Senders erheblich.¹²¹

Abb. 1: Die Struktur der RTVE



Quelle: eigene Darstellung

¹²¹ Übereinstimmend äußerten sich in diesem Sinne die Gewerkschaftler Concha Herrera und Cecilio Urgoiti im Interview, am 11.10, bzw. 9.10.2001 in Madrid.

Der Generaldirektor ist zwar *de jure* unabhängig von der Regierung, doch schon die Tatsache, dass die Amtszeit genau eine Legislaturperiode beträgt, zeigt, wie sehr sein Amt mit den Machtverhältnissen im Parlament verknüpft ist. De facto ist davon auszugehen, dass die Regierung den Generaldirektor absetzt, wann *sie* es will.¹²² Der erste Generaldirektor nach Inkrafttreten des Hörfunk- und Fernsehstatuts 1980 musste an seinem Antrittstag gar einen Abdankungsbrief ohne Datum unterschreiben. Mit Hilfe dieses Briefes wurde er schon neun Monate später von der Regierung abberufen. Seither ist allen Generaldirektoren klar, dass der Chefposten von RTVE vor allem ein Vertrauensposten ist. Bis heute gibt es für die Regierung kein Hindernis, den Generaldirektor ebenso frei abzusetzen, wie sie ihn ins Amt hebt.¹²³

Dass der Generaldirektor der RTVE von der Regierung eingesetzt wird, ist ein altes Erbe der Franco-Zeit. Diese Vertrauensbeziehung zwischen Regierung und Generaldirektor führt dazu, dass sich, egal welche Regierung an der Macht ist (UCD von 1977 bis 1982, PSOE von 1982 bis 1996 und PP von 1996 bis heute), die Oppositionsparteien über parteiische öffentlich-rechtliche Nachrichten zu Gunsten der Regierung beschwerten.¹²⁴

Der Verwaltungsrat (eine Mischung aus Aufsichtsrat und Vorstand) besteht aus zwölf Mitgliedern von besonderer beruflicher Kompetenz. Eine Hälfte wird vom Senat und die andere Hälfte vom Abgeordnetenhaus gewählt, jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit und für die Dauer einer Legislaturperiode.¹²⁵ Damit ist eine hohe Politisierung des Verwaltungsrats angelegt, in dem vor allem die Meinungen der großen Parteien vertreten sind. Seine Mitglieder sind bekennende Repräsentanten der politischen Parteien, auch wenn sie mehrheitlich keine Parteimitglieder sind. Organe, die auf neutrale Weise die verfassungsrechtlich vorgesehene Pluralität der Medien garantieren sollen, werden damit in parlamentarisierte Organe verwandelt, in denen sich die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments widerspiegeln.¹²⁶ Daher verhält sich die Mehrheit des Rates in der Regel nicht feindlich gegenüber dem von der Exekutive eingesetzten Generaldirektor. Die RTVE ist also auf versteckte Art und durch ihre komplexe juristische Struktur eine Anstalt, die durch die Person des Generaldirektors indirekt von der Regierung gelenkt werden kann.¹²⁷ Justino Sinova beschreibt die Arbeit im Rat so, dass die Mitglieder, die auf Seiten der Regierungspartei stehen, den Generaldirektor bis ins Absurde verteidigen, während die Mitglieder der Opposition ihn bis ins Lächerliche kritisieren. Aus der

¹²² Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 35.

¹²³ Vgl. Sinova: *El Poder y la Prensa*, S. 90-93.

¹²⁴ Vgl. Gunther/ Montero/ Wert: *The Media and Politics in Spain*, S. 38.

¹²⁵ Vgl. *Estatuto de la Radio y la Televisión*, Art. 7.

¹²⁶ Vgl. J. Esteve Pardo: *Régimen Jurídico-Administrativo de la Televisión*, Madrid 1988, S. 277, zit. in: Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 29.

¹²⁷ Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 36.

Sicht des Generaldirektors sei die wöchentliche Sitzung des Rats, der er beiwohnen muss, aufgrund dieser Konstellation oft nur schwer zu ertragen.¹²⁸

Dem Rat werden zwar vielfältige Kompetenzen zugebilligt, gleichzeitig besitzt er jedoch kein Instrument, mit dem er seine Entscheidungen auch durchsetzen kann. Eine Aufgabe besteht darin, dass er vor der Ernennung des Generaldirektors angehört wird. Diese Anhörung hat jedoch keinerlei Auswirkung. Wenn der Rat zustimmt, wird der Generaldirektor ernannt, stimmt er nicht zu, so gilt der Direktor als eingesetzt.¹²⁹ Seine Aufgabe, die Grundsätze der Programmgestaltung festzusetzen, hat in der Praxis ebenfalls wenig Substanz. Der Rat heißt nämlich die Grundsätze gut, die der Generaldirektor zuvor vorgeschlagen hat. Damit die Vorschläge des Generaldirektors als angenommen gelten, ist zunächst eine Zweidrittelmehrheit notwendig, doch im Falle des Nichtzustandekommens dieser Mehrheit reicht nach Ablauf eines Monats auch eine einfache. Der Verwaltungsrat billigt auf die gleiche Weise die definitive Belegschaft von RTVE und ihrer Untergesellschaften und die Vorentwürfe für die Haushaltspläne. Alle diese Befugnisse werden weiter dadurch eingeschränkt, dass ihre Ausführung allein dem Generaldirektor obliegt. Nur in Wahlkampfzeiten wacht die dafür zuständige Wahlkommission (*Junta Electoral Central*) über die Korrektheit und Pluralität von Sendungen, Werbespots und Nachrichten.¹³⁰

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Verwaltungsrat kaum Entscheidungsbefugnis besitzt, da die Mehrheit der Entscheidungen alleine vom Willen des Generaldirektors abhängt. Ihm wird in der Mehrzahl der Fälle das Initiativrecht zugebilligt. Seine Entscheidungen werden dem Verwaltungsrat zur Abstimmung vorgelegt, ohne dass die Norm Konsequenzen für den Fall vorschreibt, dass der Verwaltungsrat die Initiativen des Direktors nicht billigt.¹³¹ Auf den Schultern des Generaldirektors lastet somit jegliche Aktivität der öffentlichen Einrichtung. Die Regierung kann, da für die Ernennung des Generaldirektors keine Einschränkungen bestehen, einen Mann ihres Vertrauens einsetzen. Dieser kann der Exekutive als Transmissionsriemen für ihre Ziele in der Führung einer Anstalt des öffentlichen Rechts dienen, die direkt mit der Effektivität der Ausübung verfassungsrechtlich verbürgter Grundrechte zusammenhängt.¹³²

¹²⁸ Vgl. Sinova: *El Poder y la Prensa*, S. 92 f.

¹²⁹ Vgl. *Estatuto de la Radio y la Televisión*, Art. 8b.

¹³⁰ Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 31 f.

¹³¹ Vgl. Rosado Iglesias: *La Televisión Pública en España*, S. 150 f.

¹³² Vgl. ebd., S. 165-167.

Programmpolitik

Der Generaldirektor stellt die Programmrichtlinien fest, die vom Rat abgesegnet werden (sollten) und gibt ihnen die Form konkreter Verordnungen. Der Direktor von TVE setzt diese dann in konkrete Programme um.¹³³ Durch das Hörfunk- und Fernsehstatut wird der Regierung auch in der Programmpolitik eine Rolle zugeteilt. Die Regierung hat die Möglichkeit, wenn sie es für nötig hält, gewisse Zielvorschriften der RTVE festzulegen, die sich aus ihrer Einstufung als „wesentliche öffentliche Dienstleistung“ ergeben. Diese Prinzipien haben Vorrang vor jeder Entscheidung eines Organs von RTVE. Bis jetzt hat jedoch noch keine Regierung diese Möglichkeit genutzt, was eventuell mit der schon beschriebenen Vertrauensbeziehung zwischen Regierung und Generaldirektor zusammenhängt, die den Ausschlag für die Ernennung der Führungsperson von RTVE gibt.¹³⁴

Parlamentarische Kontrolle

Das Statut sieht auch eine parlamentarische Kontrolle aller Gesellschaften von RTVE vor, die einem speziellen parlamentarischen Ausschuss zugewiesen wird.¹³⁵ Dieser nicht-legislative Ausschuss wird oft von der Opposition für parteipolitische Scharmützel genutzt, in denen der Generaldirektor und die Programmdirektoren angeklagt werden.¹³⁶ Dabei geht es meist um Programmpolitik und eine angebliche Bevorzugung der Regierung oder um die desaströse finanzielle Lage der Körperschaft.¹³⁷

Dieser Ausschuss wurde jedoch nicht mit den Befugnissen bedacht, die für eine echte Kontrolle notwendig sind: Er kann nur Anhörungen vornehmen, jedoch keine Sanktionen aussprechen. Die Kontrolle besteht darin, dass der Ausschuss den Generaldirektor oder Mitglieder des Verwaltungsrats vorladen und mündlich befragen kann.¹³⁸ Die einzige wirkliche Aufgabe dieses Ausschusses besteht also darin, die (Nicht-)Aktivitäten der Geschäftsführer anzuprangern und durch die öffentliche Kritik die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Er ist somit eher ein Informations- als ein Überwachungsorgan.¹³⁹

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass eine politisch neutrale Stellung der RTVE aufgrund ihrer Strukturen, vor allem der Ernennung des mächtigen Generaldirektors durch die Regierung, nur beschränkt gewährleistet ist. Dass der öffentlich-rechtliche Rund-

¹³³ Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 41.

¹³⁴ Vgl. Rosado Iglesias: *La Televisión Pública en España*, S. 119.

¹³⁵ Vgl. *Estatuto de la Radio y la Televisión*, Art. 26. Der Ausschuss heißt: *Comisión para el Control Parlamentario de RTVE* (Ausschuss für die Parlamentarische Kontrolle der RTVE).

¹³⁶ Vgl. Sinova: *El Poder y la Prensa*, S. 91 f.

¹³⁷ Die Protokolle sind auf den Internetseiten des Abgeordnetenhauses (<http://www.congreso.es>) frei einsehbar.

¹³⁸ Vgl. *Reglamento del Congreso, Disposición Final 5ª*, <http://www.congreso.es>, eingesehen am 8.11.2001.

¹³⁹ Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 48 f.

funk wegen des Gleichheitsprinzips auch politisch neutral sein muss, hat jedoch selbst das Spanische Verfassungsgericht 1986 in einem Urteil festgestellt. Auch Art. 4 des Hörfunkstatuts hebt hervor, dass sich die Aktivität der öffentlich-rechtlichen Medien von den Prinzipien der Objektivität, Wahrhaftigkeit und Unparteilichkeit leiten lassen soll. Diese Prinzipien werden jedoch von keinem Organ effektiv kontrolliert.¹⁴⁰

3.3.3 Das Privatfernsehen

Das in der Verfassung festgeschriebene Recht eines jeden, Information frei über jedes Medium zu verbreiten, hat sich in der privaten Fernsehgesetzgebung nicht niedergeschlagen. Im Gegenteil: Selbst das Verfassungsgericht befand in einer umstrittenen Urteilsverkündung, dass das Privatfernsehen nicht unbedingt dem Artikel 20 der Verfassung untersteht. Es sei keine notwendige Ableitung des Verfassungsartikels, jedoch auch nicht verfassungswidrig. Seine Einführung sei eine rein politische Entscheidung, die sich im Rahmen der Verfassung treffen lässt.¹⁴¹

Die Gesetzgebung zum Privatfernsehen gründet auf der Prämisse, dass die Regierung darüber befinden kann, welche Wirtschaftsunternehmen auf Sendung gehen dürfen. Ein 1988 verabschiedetes Gesetz sah schließlich die Konzessionsvergabe an drei private Fernsehsender vor. Zu dieser restriktiven Handhabung von nur wenigen Lizenzen kommt, dass die Sender hohe Auflagen erfüllen müssen. Sie müssen im ganzen nationalen Raum zu empfangen sein und mindestens 15 Prozent der Sendezeit mit Eigenproduktionen füllen.¹⁴² Die Konzessionen werden im Wettbewerb vergeben. Ausschlaggebend sind laut Gesetz Ideenpluralismus, technische und wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Projekts und das voraussichtliche Programm.¹⁴³ Die privaten Sender sind genauso den Prinzipien des Radio- und Fernsehstatuts von 1980 verpflichtet wie die öffentlich-rechtlichen, beispielsweise der pluralistischen Meinungsbildung. Über die Einhaltung dieser Auflagen wacht das Ministerium für Transport, Tourismus und Kommunikation (aktuell im *Ministerio de Fomento* eingegliedert). Diese Kontrolle ist die einzige existente und stark mit der Exekutive verbunden.¹⁴⁴ Mit der Konzessionsvergabe durch die Regierung soll ein privates Monopol über die Kommunikationsmedien verhindert werden.¹⁴⁵ Tatsächlich fördert es jedoch eher die Machtkonzentration im Medienbereich, da durch die Vergabe von nur drei Konzessionen und durch die scharfen Vorgaben nur wenige Wirtschaftsunternehmen den Sprung in diesen Bereich wagen (können). Den

¹⁴⁰ Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 111.

¹⁴¹ Vgl. Sinova: *El Poder y la Prensa*, S. 97.

¹⁴² Vgl. ebd., S. 99 f.

¹⁴³ Vgl. Azurmendi: *El marco legal de la televisión*, S. 38f.

¹⁴⁴ Vgl. Rodríguez García: *El control de los medios*, S. 208 f.

¹⁴⁵ Vgl. García Roca: *Límites constitucionales*, S. 413 f.

öffentlich-rechtlichen Sendern wurde durch dieses Gesetz viel Konkurrenz erspart. Die Vergabe und Verlängerung bzw. Nicht-Verlängerung der Konzessionen alle zehn Jahre ist ein Druckmittel der Regierung, das wie ein Damoklesschwert über den privaten Fernsehsendern schwebt. So wurde dem Nachrichtensprecher José María Carrascal nach eigenen Worten zur Regierungszeit von Felipe González von einem Verwaltungsratsmitglied seines Senders bedeutet, dass er mit seinen regierungskritischen Nachrichtensendungen kaum damit rechnen könne, zur Primetime auf Sendung zu gehen.¹⁴⁶

Die Eigner der privaten Fernsehsender

Die Berücksichtigung der Besitzverhältnisse der privaten Fernsehsender ist fundamental für die Analyse der exekutiven Handlungen, die in den Fallbeispielen behandelt werden. Deshalb sollen kurz die Eigner der Fernsehstationen aufgezählt werden. Die Besitzverhältnisse veränderten sich während der ersten Legislaturperiode, weshalb zunächst der Stand von 1996 dargestellt wird.

1988 wurden *Tele5*, *Antena 3 TV* und *Canal+* von der Regierung mit einer Konzession bedacht. Dieselben Sender erhielten 1992 nach der Verabschiedung des Satellitenfernsehgesetzes auch Konzessionen für das Satellitenfernsehen.¹⁴⁷

Die größte Anteilseignerin von *Antena 3 TV* war 1996 die Mediengruppe *Zeta* von Antonio Asensio, die mit zwei ihrer Tochterfirmen insgesamt 50 Prozent der Anteile hielt. Die Großbanken *Banco Santander Central Hispano* (10,6 Prozent) und *Banesto* (10 Prozent) hielten ebenfalls signifikante Anteile. Der Rest verteilte sich auf verschiedene Anleger, die bis zu fünf Prozent der Aktien hielten.¹⁴⁸

Canal+ ist wie Premiere in Deutschland ein analoger *Pay-TV*-Sender, der jedoch auch einige Shows und Nachrichtensendungen unverschlüsselt aussendet. Er wird von der Gesellschaft *Sogecable* produziert, deren Anteilseigner 1996 mit jeweils 25 Prozent die Mediengruppen *Prisa* und *Canal+ France* waren; dazu kamen einige spanische Großbanken und viele kleinere Unternehmen.¹⁴⁹ *Prisa* ist die wichtigste spanische Mediengruppe. Sie bringt unter anderem die führende Tageszeitung *El País* heraus und ist Besitzer der größten Radiokette des Landes (SER), sowie mehrerer Buchverlage.¹⁵⁰ *Prisa* wurde in den Jahren der PSOE-Regierung groß, was einige Politiker und wirtschaftliche Konkurrenten wiederholt dazu veranlasste zu

¹⁴⁶ Vgl. Sinova: *El Poder y la Prensa*, S. 100. Carrascal erzählte diese Begebenheit 1995 während eines Vortrags an einer Madrider Universität.

¹⁴⁷ Vgl. Laguna de Paz: *Privates Fernsehen in Spanien*, S. 501 f.

Tele5 und *Canal+* werden in verschiedenen Publikationen auch ausgeschrieben. Aus *Tele5* wird *Telecinco* oder *Tele Cinco*, aus *Canal+* *Canalplus* oder *Canal Plus*.

¹⁴⁸ Vgl. Salamanca: *Spaniens Medien*, S. 214.

¹⁴⁹ Vgl. ebd., S. 214.

¹⁵⁰ Vgl. de Mateo: *Rundfunksystem Spanien*, S. 539.

behaupten, *Prisa* sei von den Sozialisten unterstützt worden. Einige Politiker der spanischen Rechten verbreiteten gar die Meinung, ohne *Prisas* Zeitung *El País* wäre der Wahlsieg der Volkspartei 1996 weniger knapp ausgefallen. Im allgemeinen gilt *Prisa* jedoch eher als liberal, denn als ausgesprochen sozialistenfreundlich.¹⁵¹

Tele5 und seine Anteilseigner spielen in dieser Arbeit nur eine untergeordnete Rolle. Beteiligt an *Tele5* sind die Mediengruppen *Mediaset* mit 40 Prozent (gehört zu 48,3 Prozent der *Fininvest* Silvio Berlusconi), Kirch und *Correo* mit jeweils 25 Prozent und die *ICE Finance BV* mit zehn Prozent.¹⁵²

1997 geriet durch die Einführung des digitalen Fernsehens erneut Bewegung in die Fernsehlandschaft, die zu verstärkten fernsehpolitischen Maßnahmen der Regierung führte. 1995 noch schien die Zukunft des spanischen Fernsehens im Ausbau eines Kabelnetzes zu liegen. Dazu wollten der staatliche Telefonanbieter *Telefónica* und das Bezahlfernsehen *Canal+* eine Gesellschaft gründen. Die EU zeigte jedoch wettbewerbspolitische Bedenken, und auch die Oppositionspartei PP lehnte das Projekt ab. Spätestens mit der Regierungsübernahme durch die Volkspartei 1996 wurde dieses Projekt endgültig fallen gelassen. Stattdessen wandten sich *Telefónica* und *Canal+* dem Aufbau des digitalen Fernsehens zu, wenn auch diesmal auf getrennten Wegen.¹⁵³

Der Terminus „digitales Fernsehen“ beschreibt die technische Übertragung der Programme: Durch die digitale Komprimierung der Sendesignale können mehrere Kanäle über den selben Vektor gesendet werden. Digitales Fernsehen bedeutet nicht automatisch Bezahlfernsehen (*Pay-TV* oder *Pay-per-view*), sondern nur die Übertragung, die es ermöglicht, die Anzahl der Kanäle zu multiplizieren, ohne dass Decoder, Parabolantennen oder Kabelanschluss genutzt werden. Laut einem im Oktober 1998 vom Ministerrat beschlossenen Dekret soll das spanische Fernsehen ab 2012 nur noch digital und nicht mehr analog ausgestrahlt werden. Dies bedeutet für den Konsumenten, dass er alte, rein analog funktionierende Fernsehgeräte bis zu diesem Zeitpunkt durch neuere Modelle austauschen muss. *Tele5*, *Antena 3* und *Canal+* wurden ihre Sendelizenzen 2000 nur unter der Bedingung verlängert, dass sie ihre Übertragung bis 2012 auf digital umstellen. Mit der Verlängerung ihrer analogen Lizenzen bekamen sie also zusätzliche Lizenzen für den multiplen Frequenzgebrauch.¹⁵⁴

Zwei digitale Satellitensender um die Hauptbetreiber *Canal+* und *Telefónica* konkurrieren seit 1997 um Abonnenten für ein Multikanal-Pay-Paket ihrer sogenannten „digitalen Plattformen“: Der eine ist *Canal Satélite Digital* (CSD), dessen Anteilseigner *Sogecable* (85 Prozent),

¹⁵¹ Vgl. Bustamante: *Spain's interventionist communication policy*, S. 434.

¹⁵² Daten von <http://www.telecinco.es>, eingesehen am 19. Dezember 2001.

¹⁵³ Vgl. Domingo: *Telecomunicaciones y audiovisual*, S. 64-66.

¹⁵⁴ Vgl. Giordano/ Zeller: *Políticas de televisión*, S. 113-115.

Antena 3 (10 Prozent) und der katalanische Regionalsender *TV3* (5 Prozent) sind. *Sogecable* wurde von den Anteilseignern von *Canal+* gegründet, um die digitale Plattform aufzubauen. Der andere ist *Vía Digital*, an dem bei seiner Gründung *Telefónica* (35 Prozent), RTVE (25 Prozent), das mexikanische *Televisa* (25 Prozent), sowie mehrere regionale Fernsehsender und konservative Mediengruppen beteiligt waren.¹⁵⁵ Auf beide digitale Plattformen wird in den Fallbeispielen dieser Arbeit genauer eingegangen.

3.3.4 Die gesellschaftliche Stellung und Nutzung des Fernsehens

In Spanien wird im internationalen Vergleich der Industrienationen viel ferngesehen. Der tägliche Schnitt liegt bei einem durchschnittlichen Wert von 1 in Spanien bei 1,09, während die Schweiz mit 0,72 den niedrigsten und die USA mit 1,23 den höchsten Fernsehkonsum aufweisen. Deutschland liegt mit 0,97 knapp unterhalb der Durchschnittsmarke.¹⁵⁶

Das Fernsehen steht in Spanien im Vergleich zu anderen Kommunikationsmedien unerreichbar auf Platz 1. Dies zeigt die folgende Tabelle.

Tabelle 1: Nutzung ausgewählter Medien in Prozent an der Gesamtbevölkerung ab 14 Jahren.¹⁵⁷

Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TV	86,7	87,2	86,1	87,4	89,5	89,5	90,1	90,4	91,1	91,3	90,7	89,4	89,4
Radio	54,7	53,0	53,0	50,5	52,2	52,4	52,9	55,4	56,5	56,6	55,0	53,5	53,0
Zeitschriften	52,1	54,9	55,8	56,8	58,2	57,9	56,2	54,0	54,7	55,6	54,7	53,2	53,3
Zeitungen	30,1	30,0	30,2	31,9	32,4	33,6	36,4	36,8	38,0	38,2	37,7	36,9	35,2
Internet										1,0	2,7	4,6	7,0

Quelle: *Marco General de los Medios en España* (1987-1998) und INE (1999)¹⁵⁸

Für die Berechnung der Fernsehzuschauerzahlen zeichnen zwei verschiedene Institute verantwortlich. Das eine ist das *Panel de Audimetría* von *Taylor Nelson/Sofres A. M.* und das andere das *Estudio General de Medios de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC)*. Beide Institute messen, wer wann welche Kanäle schaut, jedoch basiert das *Panel* auf elektronischen Messapparaten, die den Fernsehkonsum seiner Benutzer täglich messen, wäh-

¹⁵⁵ Vgl. Salamanca: Sport als Erfolgsgarant? S. 78.

¹⁵⁶ Vgl. Portilla: *Análisis de audiencias*, S. 129.

¹⁵⁷ Der Radio- und Fernsehkonsum wird täglich ausgewertet, für Presseerzeugnisse zählt die Nutzung während des Publikationszeitraums, die Nutzung des Internet für die letzten 30 Tage.

¹⁵⁸ Vgl. Portilla: *Análisis de audiencias*, S. 127. Portillas übernimmt die Daten aus: *Marco General de los Medios en España* 1999, A.I.M.C. (1999). Die Daten von 1999 stammen von der Website des „*Instituto Nacional de Estadística*“ (INE), das das Heft „*España en cifras 2000*“ unter <http://www.ine.es> zum Download anbietet.

rend das *Estudio General* seine Berechnungen auf Umfragen stützt.¹⁵⁹ In dieser Arbeit werden aufgrund der wissenschaftlicheren Erhebungsmethode die Zahlen von *Taylor Nelson/Sofres A. M.* benutzt.

Laut *Sofres* beträgt der tägliche Fernsehkonsum im Jahre 1998 222 Minuten (1994: 222, 1995: 221, 1996: 229, 1997: 234). Ihre Spitzen erreichen die Zuschauerzahlen zur Mittagszeit, in der viele Spanier zum Essen von der Arbeit nach Hause fahren (zwischen 15 und 17 Uhr) und zur Abendzeit (zwischen 23 und 1 Uhr).¹⁶⁰

Die Zahlen sind nicht über das ganze Jahr stabil. In den Sommermonaten Juli und August bricht die Zuschauerzahl ein, und die durchschnittlich tägliche Fernsehdauer beträgt nur zwischen 150 und 180 Minuten.¹⁶¹ Diese Abweichung kann allerdings auch damit zusammenhängen, dass viele Spanier in diesen Monaten in ihrem Zweitdomizil Urlaub machen, in dem sie nicht über das technische Zählgerät verfügen.¹⁶²

Laut einer Untersuchung aus dem Jahre 1993 gaben 67 Prozent der Befragten an, sie würden jeden Tag die Nachrichten im Fernsehen verfolgen, weitere 12 Prozent gaben zu Protokoll, sie drei bis vier mal wöchentlich zu sehen. Laut *Sofres*-Daten von 1997 bleibt TVE 1 der beliebteste Nachrichten-Sender mit 32 Prozent Zuschauern zur Mittagszeit (15 Uhr) und 27 Prozent bei den Abend-Nachrichten (21 Uhr). Die privaten Sender ziehen jedoch langsam nach. Von den 38 Minuten Nachrichten, die ein Spanier im Durchschnitt täglich sieht, beträgt der Anteil von TVE 1 13 Minuten, der von *Tele 5* und *Antena 3* acht bzw. sieben Minuten und der *Autonómicas* (Sender der Autonomen Gemeinschaften) durchschnittlich acht Minuten. Auf *Canal+* und *La 2* hingegen entfiel jeweils nur eine Minute.¹⁶³

¹⁵⁹ Vgl. Portilla: *Análisis de audiencias*, S. 148.

¹⁶⁰ Vgl. Portilla: *Análisis de audiencias*, S. 128, nach Daten von *Sofres*. Hier ist zu beachten, dass die Spanier einen anderen Tagesrhythmus als die meisten Europäer haben, da sie ab drei Uhr nachmittags zu Mittag und oft erst ab elf Uhr nachts zu Abend essen.

¹⁶¹ Vgl. ebd., S. 133 f.

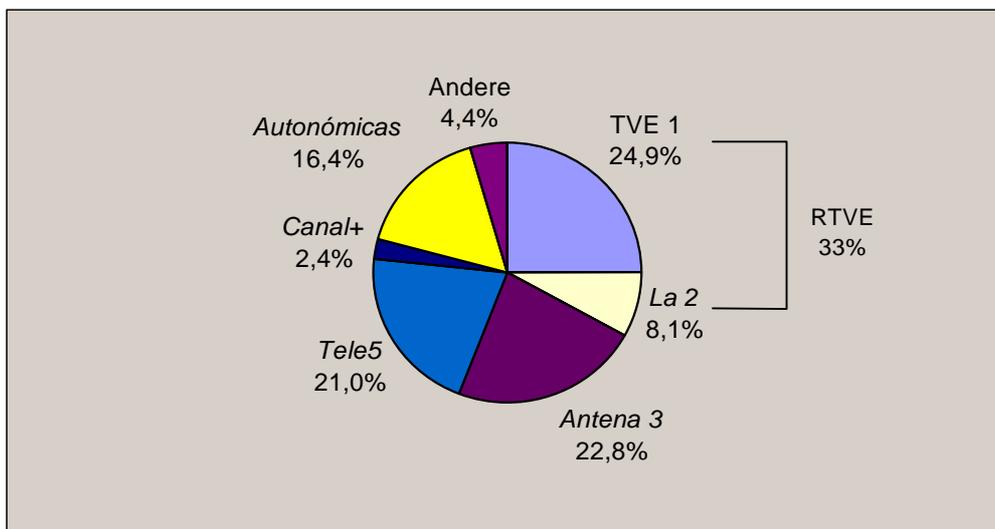
¹⁶² Vgl. ebd., S. 149.

¹⁶³ Vgl. Gunther/ Montero/ Wert: *The Media and Politics in Spain*, S. 40 f.

Tabelle 2: Zuschaueranteile der Sender in Prozent¹⁶⁴

Sender	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TVE 1	52,4	43,0	32,6	29,8	27,6	27,6	26,9	25,1	25,6	24,9
La 2	20,2	14,2	12,9	9,6	9,8	9,2	9,0	8,9	8,8	8,1
Antena 3	3,7	10,1	14,7	21,1	25,7	26,0	25,0	22,7	22,8	22,8
Tele 5	6,5	15,9	20,8	21,4	19,0	18,5	20,2	21,5	20,4	21,0
Canal+	0,3	0,9	1,7	1,9	1,9	2,3	2,2	2,5	2,4	2,4
Autonómicas	16,4	15,5	16,5	15,6	15,2	15,4	15,5	17,4	16,5	16,4
Andere	0,5	0,4	0,8	0,6	0,8	1,0	1,3	1,8	3,6	4,4
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Portilla: *Análisis de audiencias*, S. 138.

Abb. 2: Verteilung der Zuschauerzahlen 1999

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der vorangestellten Daten

In der unter 2.4 erwähnten Umfrage, in der 1996 die Einschätzung der heimischen Medien untersucht wurde, wurde auch nach dem vertrauenswürdigsten und dem verständlichsten Medium gefragt. Als vertrauenswürdigstes Medium betrachteten 33 Prozent der Spanier das Fernsehen, 27 Prozent das Radio und 17 Prozent die Zeitungen. Dass das Fernsehen als das glaubwürdigste Medium angesehen wird, ist insofern erstaunlich, als es schon in der Franco-Zeit diesen Ruf genoss. Zu dieser Zeit war es jedoch das mit Abstand am stärksten manipulierte Medium. Dies deckt die erstaunliche Tatsache auf, dass Spanier in das Fernsehen grundsätzlich großes Vertrauen haben, egal welche politischen Verhältnisse herrschen.

¹⁶⁴ Unter „Andere“ werden lokale Sender, *Canal Satélite Digital* und *Vía Digital* und andere zusammengefasst.

Auf die Frage, welches Medium am leichtesten zu verstehen sei, antworteten satte 64 Prozent mit dem Fernsehen. Es folgten das Radio mit 19 Prozent und abgeschlagen die Zeitungen mit acht Prozent. Die fehlenden Prozente zu einhundert verteilen sich bei beiden Fragen auf die Zeitschriften (mit jeweils einem Prozent) und die Antwort „Keines der genannten“.¹⁶⁵ Diese Einschätzung ist hingegen leicht nachvollziehbar. Sie liegt zum großen Teil darin begründet, dass die Tageszeitungen durchweg als Qualitätszeitungen zu bezeichnen sind. Es gibt keine Boulevard-Blätter wie in Deutschland oder England, selbst *El Mundo*, ein Blatt, das mit Skandalgeschichten oftmals fragwürdiger Herkunft Auflage macht, benutzt keine einfache Sprache und hat einen elitären Anspruch. Die Tageszeitung mit den höchsten Verkaufszahlen ist daher *Marca*, eine Sportzeitung, die sich vorwiegend dem Fußball widmet. Von den Qualitätszeitungen führt *El País* unbestritten die Verkaufliste an, gefolgt von der konservativ-monarchistischen *ABC* und der der Volkspartei nahestehenden *El Mundo*.¹⁶⁶

3.4 Zusammenfassung

Das Fernsehen ist das wichtigste Kommunikationsmedium in Spanien. Es erreicht die mit Abstand meisten Menschen und genießt hohes Ansehen. Ihm bringen die Bürger unter allen Kommunikationsmedien das meiste Vertrauen entgegen. Die öffentlich-rechtliche RTVE hat trotz des Erfolges der privaten Sender immer noch gute Einschaltquoten, gerade bei den Nachrichtensendungen. Wenn die spanische Regierung also die öffentliche Meinung beeinflussen möchte, dann muss sie dies mit Hilfe des wichtigsten Massenkommunikationsmediums, des Fernsehens, versuchen. Für Einflussnahmen stehen ihr durchaus viele Möglichkeiten offen. Sie kann indirekt durch den von ihr eingesetzten Generaldirektor von RTVE Einfluss auf die Ernennung der programmgestaltenden Direktoren von TVE 1 und *La 2* nehmen, ebenso auf die Programmgrundsätze. Die privaten Sender kann sie im laufenden Betrieb kaum kontrollieren, hat jedoch bei der Lizenzvergabe und -verlängerung völlig freie Hand. Eine Kontrolle durch das Parlament findet auf dem Gebiet der Fernsehpolitik quasi nicht statt: Der Senat hat keinerlei Befugnisse und das Abgeordnetenhaus keinerlei Sanktionsmöglichkeiten. In der ersten Amtszeit Aznars musste die Volkspartei als Minderheitsregierung Unterstützer für ihre Fernsehgesetzgebung gewinnen. Ab 2000 regiert sie mit absoluter Mehrheit, braucht also keine Rücksicht mehr auf die katalanische CiU zu nehmen oder projektgebundene Allianzen mit der IU einzugehen.

¹⁶⁵ Vgl. Tabelle bei Gunther/ Montero/ Wert: *The Media and Politics in Spain*, S. 71.

¹⁶⁶ Vgl. Castellani: Die Tagespresse im Medienwettbewerb, S. 568.

4. Fallbeispiele

Im folgenden Kapitel wird anhand ausgewählter Fallbeispiele analysiert, ob die Regierung Aznar durch das Instrument der Medienpolitik versuchte, ihre politische Macht zu verteidigen und zu sichern. Bei dieser Betrachtung wird daher besonderes Augenmerk darauf gelegt, welche Motivation und welche Legitimation hinter der Fernsehpolitik stehen. Durch eine Analyse ihrer offiziellen Begründung, ihrer direkten Auswirkung und ihrer verfassungsrechtlichen Legitimation kann eine machtpolitisch wertende Einschätzung der praktizierten Medienpolitik vorgenommen werden.¹⁶⁷

Mit Hilfe dieser Ausarbeitung wird ebenfalls gezeigt, ob die Fernsehpolitik mit der gesetzlich vorgegebenen Rolle der Medien im politischen System vereinbar ist. Hiermit ist zum einen der Grundsatz der Unabhängigkeit der Medien gemeint, den der spanische Gerichtshof 1986 aus der Verfassung ableitete, und zum anderen das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsverbreitung über jedwedes Verbreitungsmedium.¹⁶⁸ Beide Rechte werden auf ihren Bestand in der Regierungszeit Aznars untersucht. Dazu wird die Fernsehpolitik in ihren Teilbereichen Ordnungspolitik, Infrastruktur- und Ressourcenpolitik und Programmpolitik untersucht.

Bei der Untersuchung der Fernsehpolitik Aznars kann im Hinterkopf sein Wahlprogramm von 1996 behalten werden: Aznar kündigte an, er werde eine Entpolitisierung der öffentlich-rechtlichen RTVE realisieren. Dazu werde er das Hörfunk- und Fernsehstatut von 1980 verändern und einen Nationalen Radio- und Fernsehausschuss schaffen, der als unabhängiges Organ den Pluralismus aller Fernsehanstalten überwachen und sich als Konflikt-schlichter betätigen solle. Außerdem wolle er bei gleichzeitiger Bekämpfung von Konzentrationen im Medienbereich die Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts durchsetzen.¹⁶⁹

4.1 Ordnungspolitik

4.1.1 Gesetzliche Zulassungsbedingungen für das Digitalfernsehen per Satellit

Am 31. Januar 1997, einen Tag, nachdem die digitale Plattform *Canal Satélite Digital* auf Sendung ging, erließ die Regierung ein *Decreto-ley* zum digitalen Satellitenfernsehen.¹⁷⁰ Diese Notverordnung setzte zum einen die europäische Vorgabe zum Normengebrauch für die Transmission von Fernsehsignalen und zur Liberalisierung des Sektors um, zum anderen ergänzte sie diese durch zusätzliches nationales Recht zum digitalen Fernsehen. Mit ihrem Abdruck im spanischen Amtsblatt B.O.E. (*Boletín Oficial del Estado*) trat sie am 1. Februar 1997

¹⁶⁷ Vgl. Kleinsteuber: Massenmedien und Medienpolitik, S. 173.

¹⁶⁸ Vgl. Abad Alcalá: *El Servicio Público de Televisión*, S. 111.

¹⁶⁹ Vgl. Fernández Alonso/ Santana Cruz: *Estado y medios de comunicación*, S. 373 f.

¹⁷⁰ *Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero.*

in Kraft.¹⁷¹ Die zusätzlich eingefügten nationalen Bestimmungen führten zu erbitterten politischen Auseinandersetzungen zwischen PP und PSOE, die wochenlang die Schlagzeilen der spanischen Zeitungen dominierten. Zwei dieser Bestimmungen werden im folgenden analysiert.

Vorschrift zur Verwendung eines offenen Decoder-Typs

Die Regierung verordnete in dem Dekret den Gebrauch eines offenen Decoders, der unabhängig vom abonnierten Fernsehsender alle digitalen Signale empfangen kann. Damit sollte nach Worten der Regierung die Gefahr der marktbeherrschenden Dominanz eines Konzerns gebannt und der Konsument geschützt werden.¹⁷²

Diese Verordnung klingt auf den ersten Blick vor allem verbraucherfreundlich, doch auf den zweiten erschließt sich, dass sie zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens weder notwendig war, noch befolgt werden konnte. Das einzige im Januar/Februar 1997 existierende Unternehmen, das die digitale Übertragungstechnik nutzte, war *Canal Satélite Digital*. Somit war dieses Gesetz auf nationalem Gebiet nur auf ein einziges Unternehmen anwendbar. CSD arbeitete jedoch mit halboffenen Decodern. Es benutzte das System Simulcrypt, das zu dieser Zeit auch in den anderen EU-Ländern mit digitalen Kanälen Standard war. Ein offenes Decodersystem, Multicrypt genannt, existierte Anfang 1997 erst als Prototyp und war noch nicht marktreif. CSD wurde jedoch lediglich eine Frist von zwei Monaten eingeräumt, um seine Decoder auszutauschen oder umzurüsten.¹⁷³ Verkauf, Verleih und Überlassung von Decodern ohne ein vom Staat ausgestelltes Zertifikat, das die Erfüllung der Normen anerkennt, werde als schwerer oder sehr schwerer Gesetzesbruch geahndet.¹⁷⁴ Das sich noch im Aufbau befindliche Unternehmen um *Telefónica* und RTVE, das die digitale Plattform *Vía Digital* auf den Markt bringen wollte, plante den späteren Gebrauch von Multicrypt-Decodern.¹⁷⁵ Es entstand somit durch dieses Gesetz die paradoxe Situation, dass der europaweit gebräuchliche Decoder des schon sendenden CSD verboten wurde und ein Decoder vorgeschrieben wurde, den es noch gar nicht auf dem Markt gab, genauer, der Decoder des direkten wirtschaftlichen Konkurrenten, der bisher aber erst auf dem Papier existierte.

Das Verbot des von CSD benutzten Decoders war vom technischen Standpunkt her also unbegründet, dies umso mehr, als der Decoder europaweiter Standard war und bisher noch

¹⁷¹ Vgl. Azurmendi: *El marco legal de la televisión*, S. 35 f.

¹⁷² Vgl. Rodríguez García: *El control de los medios*, S. 213.

¹⁷³ Vgl. *Real Decreto-ley 1/1997, Disposición transitoria primera. Plazos para la adaptación a lo dispuesto en este Real Decreto-ley.*

¹⁷⁴ Vgl. *Real Decreto-ley 1/1997, Disposición adicional única. Régimen sancionador.*

¹⁷⁵ Vgl. Domingo: *Telecomunicaciones y audiovisual*, S. 68.

keine Regierung die Verwendung bestimmter technischer Geräte zum Empfang von Digitalfernsehen vorgeschrieben hatte.¹⁷⁶

Interessant ist die Tatsache, dass das umstrittene Gesetz mit Hilfe des linken Parteienbündnisses IU und der baskischen Nationalisten verabschiedet wurde. Die Vereinigte Linke gab in der Frage des digitalen Fernsehens ein sehr uneinheitliches Bild ab. So argumentierte der Vorsitzende der Kommunistischen Partei und Koordinator der IU, Julio Anguita, die Plattform *Vía Digital* habe öffentlich-rechtlichen Charakter, da an ihr die Staatsunternehmen *Telefónica* und RTVE beteiligt seien. Also müsse man sie schützen. Damit sah auch er den Sinn der Verordnung im Schutz von *Vía Digital*. Andere Mitglieder der IU bestritten diesen öffentlich-rechtlichen Charakter mit Blick auf die Privatisierung des größten Anteilseigners von *Vía Digital* und der weiteren beteiligten privatwirtschaftlichen Unternehmen vehement. Schließlich unterstütze die IU jedoch die neue Verordnung, um nach eigener Aussage die Meinungspluralität zu sichern.¹⁷⁷ CiU und PSOE stimmten gegen das Dekret.¹⁷⁸

Dass auch die katalanische Regionalpartei CiU, die die Minderheitsregierung von Aznar sonst stützte, gegen die Notverordnung stimmte, hatte seine Ursache in der regionalen Fernsehpolitik. Der von der katalanischen Regierungspartei CiU kontrollierte regionale Kanal TV3 war an CSD beteiligt, wurde also durch dieses Dekret mitgeschädigt. Welche Bedeutung die Zentralregierung den digitalen Plattformen beimaß und wie sehr sie das Projekt *Vía Digital* als ein Regierungsprojekt ansah, wird durch Berichte aus dem Regierungspalast bestätigt. Dort sei man über die Beteiligung von TV3 an *Canal Satélite Digital* äußerst besorgt. Besonders pessimistische Regierungsmitglieder argwöhnten gar, der katalanische Präsident Jordi Pujol habe das Digitalprojekt der Regierung „verraten“, um später auch Felipe González wieder an die Macht zu bringen.¹⁷⁹

Die Lösung des Konflikts

CSD ging trotz des Verbots seines Decoders weiterhin auf Sendung und legte beim spanischen Gerichtshof Beschwerde ein.¹⁸⁰ Am 7. Februar 1997 präsentierte CSD auch der Europäischen Kommission zwei das *Decreto-ley* betreffende Klagen gegen die spanische Regierung. Ein von der Kommission in Auftrag gegebener Bericht stellte schließlich fest, dass es sowohl der Decoder von CSD als auch der von *Vía Digital* erlaubten, die Programme der jeweils anderen Plattform zu empfangen. Die Benutzung des Simulcrypt-Systems führe nicht

¹⁷⁶ Vgl. *El Gobierno acumula impedimentos tecnológicos y fiscales para obstaculizar a Canal Satélite*, in: *El País* v. 2.2.1997, S. 30f (31).

¹⁷⁷ Vgl. Rodolfo Serrano: *Sectores de IU se desmarcan de Anguita y niegan carácter público a la plataforma de Telefónica*, in: *El País* v. 3.2.1997, S. 24.

¹⁷⁸ Vgl. Spanien ohne Monopol für Fußball, in: *Kabel & Satellit*, 14. Jg. (1997), H. 25, S. 4-5.

¹⁷⁹ Vgl. Martínez Soler: *Jaque a Polanco*, S. 153 f.

automatisch zu Monopolstellungen, denn wenn die verschiedenen Anbieter digitaler Kanäle die technischen Voraussetzungen dafür schafften, könnten auch Simulcrypt-Decoder die Programme aller an der Vereinbarung beteiligten Unternehmen empfangen. Diese Möglichkeit der technischen Synchronisierung war zum Zeitpunkt der spanischen Gesetzgebung allerdings nicht gegeben, da es noch keine sendenden Konkurrenten gab.¹⁸¹ In diesem Sinne äußerte sich auch der Generaldirektor von *Canal Satélite Digital*, Jaime Ferrús: Das Gesetz verpflichtete ihn „mit einem Betreiber zu paktieren, der noch nicht auf dem Markt ist, und einen Apparat zu benutzen, der noch nicht hergestellt wird.“¹⁸²

Die spanische Regierung sperrte sich zunächst gegen die Vorgaben aus Brüssel und polemisierte gegen die Kommission. Das Dekret wurde am 3. Mai 1997 sogar in das Gesetz „Ley 17/1997“ überführt.¹⁸³ EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti versuchte daraufhin, zwischen den Parteien zu verhandeln und redete dem spanischen *Ministro de Fomento* Rafael Arias-Salgado ins Gewissen. Auch der Europäische Kommissar für Telekommunikation Martin Bangemann schaltete sich in den Streit ein.¹⁸⁴ Im Juni 1997 eröffnete die Europäische Kommission schließlich ein strafrechtliches Verfahren gegen die spanische Regierung.¹⁸⁵

Am 13. September lenkte die spanische Regierung schließlich ein und modifizierte die Regelung dahingehend, dass auch der Simulcrypt-Decoder benutzt werden durfte.¹⁸⁶ Nach der alten Regelung durfte nur ein Decoder benutzt werden, der jederzeit ohne Veränderung voll kompatibel mit verschiedenen Operatoren war. Das veränderte Gesetz vom 13. September hingegen gibt nur noch vor, dass die Decoder entweder ein offenes System benutzen müssen oder dass sich die Anbieter auf ein von allen Decodern zu empfangendes System einigen müssen.¹⁸⁷ Am 8. Oktober 1997 legte die Europäische Kommission den Fall zu den Akten.¹⁸⁸

Steuerpolitik zum Bezahlfernsehen

In Spanien gibt es drei verschiedene Sätze für die Mehrwertsteuer. Stark reduzierte vier Prozent werden beispielsweise auf Grundlebensmittel, Bücher und Zeitungen erhoben. Alle kulturellen Aktivitäten wie der Besuch von Kino, Theater, Sportveranstaltungen, Konzerten und Museen werden mit sieben Prozent besteuert. Der normale Satz beträgt 16 Prozent.

¹⁸⁰ Vgl. ebd., S. 176 f.

¹⁸¹ Vgl. Domingo: *Telecomunicaciones y audiovisual*, S. 68.

¹⁸² Jaime Ferrús, zit. in: *Kabel & Satellit*, Jg. 14 (1997), H. 18, S. 5-6 (6).

¹⁸³ Vgl. Azurmendi: *El marco legal de la televisión*, S. 35 f.

¹⁸⁴ Zit. nach Xavier Vidal-Folch: *La Comisión Europea toma en sus manos la guerra digital para mediar entre los operadores*, in: *El País* v. 21.5.1997, S. 27.

¹⁸⁵ Vgl. Azurmendi: *El marco legal de la televisión*, S. 35 f.

¹⁸⁶ Vgl. ebd., S. 35 f.

¹⁸⁷ Vgl. Fernández Alonso/ Santana Cruz: *Estado y medios de comunicación*, S. 377 f.

¹⁸⁸ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 347 f.

Die Notverordnung vom 31. Januar 1997 erhöhte die Mehrwertsteuer auf *Pay-TV*-Dienste von sieben auf 16 Prozent. Damit wurde das Bezahlfernsehen nicht mehr in die Kategorie „Freizeit und Kultur“ eingestuft, sondern wie ein Luxusartikel besteuert.¹⁸⁹ Diese Bestimmung erstreckte sich nicht nur auf digitales *Pay-per-view*, sondern auch auf analoges Bezahlfernsehen, wie es *Canal+* anbot. Damit hatte *Sogecable* zum Zeitpunkt der Gesetzgebung als einziges Unternehmen klare Nachteile durch diese Bestimmung: Nur *Sogecable* bot Anfang 1997 mit *Canal+* und *Canal Satélite Digital* Bezahlfernsehen an. Als Reaktion darauf senkte *Canal+* seine Gebühren so weit, dass die Abonnenten nur 67 Peseten (etwa 40 Euro-Cent) mehr zahlen mussten.¹⁹⁰

Der einzige Effekt dieser plötzlichen Steuererhöhung um neun Prozentpunkte lag in der unmittelbaren wirtschaftlichen Schädigung von *Sogecable*, dem Konkurrenten der von der Regierung favorisierten Plattform *Vía Digital*. Auch *Vía Digital* war mit Sendebeginn von dieser erhöhten Besteuerung betroffen. Doch ihr größter Anteilseigner *Telefónica* konnte die erhöhten Gebühren leicht auffangen. *Telefónica* ist das zweitgrößte Unternehmen Spaniens und ihr damaliger Direktor Juan Villalonga beschrieb die ökonomischen Risiken einer Mehrheitsbeteiligung an *Vía Digital* mit dem Vergleich, das investierte Geld würde dem *cash-flow* von zwei oder drei Tagen entsprechen.¹⁹¹

Diese Regelung wurde nicht wieder verändert.

Beurteilung der regulativen Fernsehpolitik

Die Gründe für die Regierung, diese beiden Regelungen durchzusetzen, sind eindeutig: Sie dienten allein der Schädigung *eines* Unternehmens, dessen Recht auf Informationsverbreitung deutlich beschnitten wurde, indem sein technisches Gerät grundlos verboten wurde. Auch die Anwendung einer Notverordnung war verfassungswidrig. Es bestand keine plötzliche, unerwartete Situation, die es zu regeln galt, denn die Pläne von CSD waren lange bekannt. Es bestand nur aus Sicht der Regierung Eile, die den Start von CSD verzögern wollte. Hätte CSD sich an die Auflagen gehalten, wären die Auswirkungen des Gesetzes eine Sendeunterbrechung und ein um Monate verzögerter Sendebetrieb gewesen. Dies hätte dem direkten Konkurrenten *Vía Digital* genützt, der erst im September 1997 auf Sendung gehen konnte. Der Wettbewerbsvorteil des *First Movers* CSD wäre per Gesetz vereitelt worden. *Vía Digital* war also der Nutznießer des Dekrets.

Der Grund für diese Gesetzgebung wird bei der Betrachtung der Gesellschafter von *Sogecable*, der Betreiberin von CSD, deutlich. Ihr größter Anteilseigner ist die Mediengruppe

¹⁸⁹ Vgl. *La subida del IVA a la TV de pago es de las más altas para un sector*, in: *El País* v. 3.2.1997, S. 25.

¹⁹⁰ Vgl. Spanisches Parlament billigt Digital-Pläne, in: *Kabel & Satellit*, 14. Jg. (1997), H. 9, S. 11-12.

Prisa von Jesús de Polanco. *Prisa* gehören auch die Zeitung *El País* und die größte spanische Radiokette, *Cadena SER*. Beide werden vor allem von Mitgliedern der Volkspartei als sozialistenfreundlich angesehen, einige betrachten *Prisa*, *Sogecable* und Polanco gar als politische Gegner. Polanco erzählte dem FAZ-Korrespondenten Walter Haubrich bei einer Gelegenheit, er sei von Aznar kurz nach dessen Amtsantritt gebeten worden, in seinen Medien genauso freundlich über ihn wie über Felipe González zu berichten. Dann werde die Regierung auch nichts gegen die Ausbreitung seines Konzerns unternehmen. Dies wollte und konnte Polanco jedoch nicht versprechen, da er als Verleger seinen Journalisten nicht die Arbeit vorschreiben könne. Nach Ansicht Polancos sei dies der Ausgangspunkt für das getrübt Verhältnis zwischen Aznar und Polanco, sprich zwischen der PP-Regierung und der Mediengruppe *Prisa* gewesen.¹⁹² Es ist ebenfalls überliefert, dass Aznar schon kurz nach der unerwarteten Wahlniederlage 1993 gesagt haben soll: „Polanco ist schuld, dass wir die Wahl verloren haben.“¹⁹³ Aznar soll dieser Anschuldigung, die er mehrmals wiederholte, sogar zu verschiedenen Gelegenheiten hinzugefügt haben, wenn er die nächste Wahl gewinnen würde, hätte er „eine Rechnung zu begleichen“.¹⁹⁴ Die plötzliche Eile hing auch mit der Vergabe der Fußballübertragungsrechte zusammen, auf die in Kapitel 4.3 näher eingegangen wird.

Dass das Verbot des Simulcrypt-Decoders keine rechtliche Grundlage hatte, wurde durch die Verwarnung von Seiten der EU-Kommission nochmals deutlich. Diese Art der Medienpolitik im ersten Jahr der Regierungszeit war auch in der politischen Unreife der Regierung begründet, denn sie brachte Aznar ohne Not eine Rüge der EU-Kommission ein.

4.1.2 Die Zuteilung von Frequenzen für das terrestrische Digitalfernsehen

Am 16. Oktober 1998 wurde der „Nationale Technische Plan für das terrestrische Digitalfernsehen“ verabschiedet, der den gesetzlichen Rahmen für die Entwicklung der digitalen Technologie für das terrestrische Fernsehen schuf.¹⁹⁵ Aufgrund dieses Gesetzes kann die Übertragungstechnik auf nationalem, autonomem und lokalem Gebiet durch einfache Frequenznetze (analog) oder durch Multifrequenznetze (digital) laufen. Auch die Betreiber von terrestrischem Digitalfernsehen benötigen für die Ausübung der Dienste die Erlaubnis der Regierung. Auswahlkriterien sind laut Dekret die Verfügbarkeit des radioelektrischen Spektrums und die Genehmigung der technischen Pläne durch die Regierung.¹⁹⁶

¹⁹¹ Vgl. Bustamante: *Spain's interventionist communication policy*, S. 437.

¹⁹² Interview mit Walter Haubrich am 11.10.2001 in Madrid.

¹⁹³ Vgl. Martínez Soler: *Jaque a Polanco*, S. 46.

¹⁹⁴ Vgl. ebd., S. 75.

¹⁹⁵ *Real Decreto 2169/1998*.

¹⁹⁶ Vgl. Azurmendi: *El marco legal de la televisión*, S. 37 f.

Die Regierung Aznar vergab auf der Basis dieses Dekrets zwei neue digitale Frequenzen. An der nationalen Ausschreibung nahmen fünf verschiedene Gesellschaften teil, die den gesetzlichen Anforderungen entsprachen. Den Zuschlag bekamen zwei spanische Konsortien, die ihr Programm unverschlüsselt ausstrahlen wollen. Das erste nennt sich *Vevo Televisión* und wird von den großen Medienkonzernen *Recoletos* und *Unidesa* dominiert. Die spanische *Unidesa* gibt unter anderem die regierungsnahe Zeitung *El Mundo* heraus. *Recoletos* gehört zum britischen Pearson-Konzern, der ebenfalls mit 30 Prozent an *El Mundo* beteiligt ist. Die Gruppe wird deshalb auch als *Grupo Mundo* bezeichnet.¹⁹⁷ Die zweite Lizenz ging an *Net TV*, das vom Medienkonzern *Prensa Española* kontrolliert wird, der auch die konservative Zeitung ABC herausgibt.¹⁹⁸

Die unterlegenen Bewerber waren Godó-Planeta, COPE und SBS (*Scandinavian Broadcasting System*). Godó bringt die liberale *La Vanguardia* heraus, die auflagenstärkste Tageszeitung in Katalonien; *Planeta* ist ein unabhängiger Buchverlag. Auch die Radiokette *Onda Cero* der Blindenorganisation ONCE hatte sich der Gruppe angeschlossen. Die Katalanen in Aznars Kabinett, Josep Piqué (Außenminister) und Anna Birulés (Ministerin für Wissenschaft und Technologie), unterstützten die Bewerbung der „katalanischen“ liberalen Gruppe Godó-Planeta, scheiterten jedoch mit ihrem Anliegen. Die COPE ist die rechtskonservative Radiogruppe der katholischen Kirche, die dieselbe politische Ausrichtung wie ABC, jedoch weniger Einfluss hat. Sie hatte gegen die Konkurrenz von *El Mundo* und ABC genau wie die ausländische Gesellschaft SBS von Anfang an keine Chance.¹⁹⁹

Bis zum Dezember 2001 waren die zwei neuen Fernsehkanäle noch nicht auf Sendung.

Beurteilung der Frequenzvergabe

El Mundo hat wie keine andere Zeitung offen gegen die sozialistische Regierung González geschrieben und auf ihre Ablösung hingearbeitet. Der PP steht sie hingegen sehr nahe: Schon oft publizierte sie Programme der Volkspartei und machte konkrete programmatische Vorschläge, die später in Gesetzen mündeten.²⁰⁰ Auch während des politischen Streites um das digitale Satellitenfernsehen verteidigte *El Mundo* die Regierung in kämpferischen Artikeln. Ihr Chefredakteur und Repräsentant, Pedro J. Ramírez, war lange Zeit ein guter Freund Aznars, und beide ließen sich mehrfach demonstrativ zusammen bei publikumswirksamen Auftritten für die Presse ablichten.²⁰¹ ABC ist ein monarchistisch-konservatives Blatt, das ebenfalls offen mit der Regierung Aznar sympathisiert und sich gegenüber der Opposition (den Sozialisten,

¹⁹⁷ Vgl. Fernsehlicenzen für zwei spanische Zeitungen, in: FAZ v. 27.11.2000, S. 26.

¹⁹⁸ Vgl. ebd.

¹⁹⁹ Vgl. Munsó Cabús: La otra cara de la televisión, S. 353 f.

²⁰⁰ Vgl. Cotarelo: *Medios de comunicación*, S. 28.

den gemäßigten Baskischen Nationalisten und der Vereinigten Linken) äußerst feindselig verhält.²⁰²

Selbst Munsó-Cabus, der in seinem Aufsatz zur spanischen Medienpolitik meist tendenziös zu Gunsten der Volkspartei urteilt, kommt zu der Einschätzung, die Entscheidung für die Gesellschaften *Net TV* der *Prensa Española* (ABC) und *Veo Televisión* der *Grupo Mundo* sei kaum überraschend gekommen. Ihre Zeitungen seien schließlich ganz wesentliche mediale Stützen der Regierung Aznar. In der Gruppe von *Veo Televisión* seien zudem mehrere Ex-Direktoren von *Telefónica* aktiv, die damals von der Regierung Aznar eingesetzt wurden. Auch dies mehr den Verdacht, die Regierung würde mit der Lizenzvergabe ihre guten Freunde bedienen.²⁰³

Auch im Falle der Lizenzvergabe benutzte die Regierung also die ihr zur Verfügung stehenden Mittel dazu, eine regierungstreue Medienlandschaft aufzubauen. Gegen nationales oder EU-Recht verstieß sie damit jedoch nicht. Dem von ihr selbst geforderten Pluralismus der Medien wurde bei der Lizenzvergabe aber auch keine herausragende Bedeutung beigemessen, schließlich waren beide Konsortien stark konservativ geprägt.

4.1.3 Neue Rechtsaufsicht: Die Kommission für den Telekommunikationsmarkt

Auch auf dem Gebiet der Rechtsaufsicht wurde die Regierung Aznar tätig. Sie gründete am 7. Juni 1996 per *Decreto-ley* eine Kommission für den Telekommunikationsmarkt (*Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*). Die Notverordnung wurde im Schnellverfahren am 24. April 1997 zum Gesetz erhoben.²⁰⁴ Die besondere Dringlichkeit, die allein ein *Decreto-ley* legitimiert, war objektiv kaum gegeben. Dies wird besonders an einer Anordnung deutlich, die sich auf den zukünftigen Wegfall des „Abgesandten der Regierung bei *Telefónica*“ (*Delegado del Gobierno de Telefónica*) bezog. Die Regierung zog ihren Verbindungsmann erst 18 Monate nach Verabschiedung der Notverordnung ab.²⁰⁵

Die Kommission soll laut Gesetzestext als unabhängiges Organ über die Applikation der Normen von freiem Wettbewerb, Transparenz und gleicher Behandlung wachen, außerdem über die korrekte Preisentwicklung. Sie soll auch als Schiedsorgan in Konflikten fungieren, die im Telekommunikationssektor auftauchen können. Darüber hinaus soll sie die Konzentrationsprozesse der Firmen kontrollieren, Vorschriften über den freien Wettbewerb diktieren und sanktionierende Macht haben.²⁰⁶ Eine ihrer Aufgaben besteht darin, ein Verzeichnis zu erstellen, in das sich alle Anbieter des digitalen Fernsehens eintragen lassen müssen, um auf

²⁰¹ Vgl. Martínez Soler: *Jaque a Polanco*, S. 153.

²⁰² Siehe unzählige Kommentare von Jaime Campmany, Carlos Dávila, César Alonso de los Ríos oder Alfonso Ussía, die Angriffe gegen die Oppositionsparteien jenseits jeden guten Tons enthalten.

²⁰³ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 353 f.

²⁰⁴ *Real Decreto-ley 6/1996* und *Ley 12/1997*, vgl. Sanz: *Debate político y marco regulador*, S. 110 f.

²⁰⁵ Vgl. Sanz: *Debate político y marco regulador*, S. 110 f.

Sendung gehen zu dürfen.²⁰⁷ Die Schaffung eines solchen Verzeichnisses wurde bereits in der Notverordnung vom 31. Januar 1997 angeordnet.²⁰⁸

Diese Kommission ist keineswegs unabhängig vom administrativen Apparat. Sie ist aus neun Mitgliedern von „anerkannter beruflicher Kompetenz“ zusammengesetzt, die die Regierung für sechs Jahre wählt.²⁰⁹ Die Mitglieder werden jedoch trotz ihrer erforderlichen fachlichen Kompetenz nicht nach Unabhängigkeitskriterien eingesetzt, sondern nach Parteiproporz im Parlament. Die Regierung darf die Mitglieder der Kommission nur bei einem schweren Fall von Nichterfüllung ihrer Verpflichtungen absetzen, eine vage Formulierung, die der Exekutive einen breiten Interpretationsrahmen schafft. Der *Ministro de Fomento* setzt sowohl Präsident als auch Vizepräsident ein; die Kommissionsmitglieder haben bei der Ernennung ihrer Vorsitzenden kein Mitspracherecht. Die Konzession von Frequenzen, eines der wichtigsten Instrumente bei der Regulierung des Fernsehmarktes, gehört auch nach Verabschiedung dieses Gesetzes weiterhin zum Kompetenzbereich der Regierung. Im November 1996 wurden die ersten neun Kommissionsmitglieder von der Regierung eingesetzt, die Kommission hatte jedoch bis März 1997 noch kein eigenes Gebäude, so dass sie in der Zwischenzeit in den Räumen des *Ministerio de Fomento* arbeitete, dem sie formal zugeordnet ist. So wurde ihre strukturelle Abhängigkeit auch ganz konkret räumlich deutlich gemacht.²¹⁰

Die demokratische Legitimität dieser Kommission ist schwach ausgeprägt. Sie besteht aus drei Säulen: erstens ihrer Ernennung von Seiten einer demokratisch legitimierten Regierung, zweitens der Verabschiedung ihres Haushaltes durch das Parlament und drittens der Rechenschaftspflicht vor der Regierung, der sie jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeiten vorzulegen hat, der auch dem Parlament zugeleitet wird.²¹¹

Das demokratische Prinzip dieser Kommission wird jedoch durch ihre Abschottung von der Öffentlichkeit stark in Frage gestellt, denn gerade bei ihr spielt die Transparenz der Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle für die Bewertung ihrer Unabhängigkeit. Viele ihrer Entscheidungen, beispielsweise die Schiedsfunktion, sind nicht öffentlich. Auch die Sitzungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Wahlen innerhalb der Kommission werden dann geheim durchgeführt, wenn dies eines der neun Mitglieder fordert. Die Akten schließlich können zehn Jahre lang unter Verschluss gehalten werden; während dieser Zeit wird auch von

²⁰⁶ Vgl. Azurmendi: *El marco legal de la televisión*, S. 35.

²⁰⁷ Vgl. Rodríguez García: *El control de los medios*, S. 213.

²⁰⁸ Vgl. *Real Decreto-ley 1/1997*, Art. 1.

²⁰⁹ Vgl. Rodríguez García: *El control de los medios*, S. 213-215.

Die Regelung der Mitgliederwahl steht in den Art. 32-43 des Real Decreto 1994/1996 vom 6. September 1996 festgeschrieben (*Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*) und im *Orden del Ministerio de Fomento* vom 9. April 1997 (*Reglamento de régimen interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*).

²¹⁰ Vgl. Sanz: *Debate político y marco regulador*, S. 113.

²¹¹ Vgl. ebd., S. 117.

den beteiligten Personen Stillschweigen gefordert. Für die Öffentlichkeit ist die Unabhängigkeit der Kommission damit kaum nachprüfbar. Der Grad der Transparenz hängt jedoch schlussendlich auch vom Präsidenten der Kommission ab.²¹²

Beurteilung der Kommission

Die Befangenheit der Kommission zeigte sich erstmalig in ihrer Weigerung, die Gesellschaft *Canal Satélite Digital* in das Register für Digitalfernsehen einzutragen, eine obligatorische Formalität, die schon durch das umstrittene Dekret zum Satellitenfernsehen vom 31. Januar 1997 eingeführt wurde.²¹³ In einer ersten Entscheidung vom 9. Mai 1997, 93 Tage nach der Beantragung der Einschreibung durch CSD, votierten die drei von der Volkspartei eingesetzten Kommissionsmitglieder zusammen mit dem Kandidaten der Baskischen Nationalisten gegen die Einschreibung von CSD. Die zwei von PSOE und CiU eingesetzten Mitglieder stimmten dafür. Einzige Begründung für die Ablehnung war, CSD würde nicht den Anforderungen des umstrittenen *Decreto Ley 1/1997* entsprechen, da es den Simulcrypt-Decoder benutze.²¹⁴ Erst am 13. Februar 1998 wurden sowohl CSD als auch *Vía Digital* in das offizielle Register aufgenommen,²¹⁵ wodurch die absurde Situation geklärt wurde, dass in dem per Notverordnung geschaffenen offiziellen Register ein Jahr nach Inkrafttreten immer noch kein Unternehmen verzeichnet war, während die Betreiber von CSD und *Vía Digital* schon mehrere hunderttausend Abonnenten zählten. *Canal Satélite Digital* benutzte immer noch seinen Simulcrypt-Decoder.

Die Regierung hat mit dem Gesetz zur Schaffung der neuen Rechtsaufsicht ein Maximum an Abhängigkeit und heimlicher Kontrollmöglichkeit durchgesetzt, das ihr auch weiterhin trotz gegenteiliger Beteuerungen unbestritten alle Macht über die Regulierung des Fernsehmarktes garantiert.

²¹² Vgl. Sanz: *Debate político y marco regulador*, S. 118.

²¹³ Vgl. Rodríguez García: *El control de los medios*, S. 214.

²¹⁴ Vgl. *Denegada sin motivación concreta la inscripción de Canal Satélite Digital*, in: *El País* v. 10.5.1997, S. 27.

²¹⁵ Vgl. Rodríguez García: *El control de los medios*, S. 214.

4.2 Infrastruktur- und Ressourcenpolitik

4.2.1 Aufbauhilfe für eine digitale Fernsehgesellschaft

Vía Digital kann als ein Projekt der Regierung bezeichnet werden. Auch Regierungssprecher Miguel Ángel Rodríguez bestätigte dies, als er verkündete, man wolle von Regierungsseite ein Digitalfernsehprojekt in Spanien initiieren, da es noch keines gebe. Dieser Anstoß sei notwendig, um sich gegen die angelsächsischen Medienriesen national zu behaupten. Der Kern dieses Arguments war jedoch falsch: Es wurde schon lange an der Plattform *Canal Satélite Digital* gearbeitet, als sich die Betreiber von *Vía Digital* erst langsam zu formieren begannen.²¹⁶

Die Hauptaktionäre von *Vía Digital*, *Telefónica* und RTVE, bewirtschafteten jahrzehntelang in den TV-Segmenten „Übertragung“ und „Inhalt“ staatliche Monopole. *Telefónica* war die staatliche Telefongesellschaft, die auch die Übertragung der Sendesignale übernahm und RTVE war bis zur Zulassung des Privatfernsehens 1988 alleiniger staatlich geschützter Fernsehanbieter. Sowohl bei RTVE als auch bei der *Telefónica* besetzten seit jeher von der Regierung eingesetzte Direktoren die Schlüsselpositionen. Von 1996 bis 2000 führte Juan Villalonga die *Telefónica*, ein Schulfreund Aznars und Taufpate eines seiner Kinder.²¹⁷ Erst 1998 emanzipierte sich die *Telefónica* in ihrer Personalpolitik von der Regierung, indem sie verfügte, dass die Top-Positionen des Unternehmens nur von solchen Personen eingenommen werden dürften, die schon seit mindestens drei Jahren in dem Unternehmen arbeiteten. 1997 erfüllte noch keiner der von der Regierung eingesetzten Direktoren diese Bedingung. Auch nach der Privatisierung der *Telefónica* im Jahre 1997 hält der Staat weiterhin eine entscheidende „goldene Aktie“, die der Regierung ein Vetorecht für wirtschaftliche Planungen wie das Eingehen neuer Allianzen verleiht.²¹⁸ Das technische Know-how und die Übertragungstechnik für die neue digitale Plattform wurden also von einem vormals staatlichen Unternehmen beigesteuert, das durch staatliche Beihilfen aufgebaut wurde.

Auch der geplante Übertragungsinhalt stammte zum Teil aus einem mit Steuergeldern finanzierten Fundus, dem des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. RTVE, bzw. die Regierung, gründete für die Bereitstellung von Sendematerial für *Vía Digital* die Tochtergesellschaft *TVE Temática*.²¹⁹ Weiteren Programminhalt sollte der mexikanische Teilhaber, Fernsehgigant Televisa, dazugeben.²²⁰ Sowohl die *Telefónica* als auch RTVE konnten keinen Schritt ohne die

²¹⁶ Vgl. Martin Dahms: Grundrecht auf Fußball, in: Die ZEIT v. 4.7.1997, S. 47-48 (47).

²¹⁷ Vgl. Bustamante: *Spain's interventionist communication policy*, S. 437.

²¹⁸ Vgl. ebd., S. 440 f.

²¹⁹ Die Einrichtung von Untergesellschaften der RTVE obliegt nach dem *Estatuto de la Radio y la Televisión*, Art. 20.1, allein der Exekutive. Im Oktober 1999 wurde die *TVE Temática* aufgelöst und in TVE eingegliedert. Dies geschah, nachdem TVE aus der Plattform *Vía Digital* ausschied. Vgl. *TVE absorbe la filial que creó para hacer canales a Vía Digital*, in: *El País* v. 2.10.1999, S. 41.

²²⁰ Vgl. Kleinsteuber/ Rosenbach: Digitales Fernsehen, S. 41.

Zustimmung der Regierung wagen, die beide Unternehmen kontrollierte. Die Unterstützung von *Vía Digital* durch die Exekutive ist somit überdeutlich. Sie hätte das Projekt zu jeder Zeit stoppen können.

Während die Regierung für *Vía Digital* Aufbauhilfe leistete, erschwerte sie, wie schon in den vorherigen Kapiteln dargelegt, den Aufbau der Konkurrenzplattform *Canal Satélite Digital*. Regierungssprecher Rodríguez verfiel sich in einem Interview zum umstrittenen *Decreto-ley* vom 31. Januar 1997 in den Reporterfragen und antwortete zur Intention der Regierung widersprüchlich. Zuerst behauptete er, die Regierung wolle durch das umstrittene *Decreto-ley* 1/1997 den Wettbewerb fördern. Dann jedoch verriet er, die Regierung wolle eigentlich nur eine einzige digitale Plattform, denn „zwischen Spaniern sollte es keine digitale Konkurrenz geben.“ Die Spanier müssten gegen den gemeinsamen Gegner aus dem angelsächsischen Raum zusammenhalten, am besten unter Nutzung des „spanischen“ Satelliten *Hispasat*.²²¹ *Vía Digital* strahlt über *Hispasat* aus, CSD über *Astra*.²²²

Auch der im Februar 1997 eingesetzte Generaldirektor der RTVE und PP-Parteimitglied Fernando López-Amor äußerte sich in dieser Weise: Die Regierung habe Anstrengungen unternommen, alle Unternehmen in einer Plattform zu vereinen, die Gruppe *Prisa* hätte jedoch auf einem Anteil von 51 Prozent bestanden, weshalb es zu keinem Ergebnis gekommen sei. Auf die Frage, wie es zusammenpasse, dass die Regierung einerseits sage, sie werde gesetzgeberisch tätig, um ein Monopol zu verhindern, andererseits aber eine einzige Plattform wolle, antwortete López-Amor:

„Der Wettbewerb artikuliert sich nicht nur in der Existenz von verschiedenen Anbietern (...), sondern wenn viele Gesellschaften und verschiedene Interessen innerhalb einer einzigen Plattform vereint sind. Der Wettbewerb findet dann in den verschiedenen Angeboten der Kanäle statt. Dort formen sich Kommunikations- und Informationsfreiheit und Pluralität.“²²³

Dass es Wettbewerb innerhalb einer digitalen Plattform geben soll, macht stutzig, schließlich werden auch die verschiedenen Kanäle schlussendlich von einer Gesellschaft produziert und vermarktet. In seiner Argumentation bringt López-Amor zwei Arten von Monopolen durcheinander: Zum einen das Meinungsmonopol innerhalb einer Plattform und zum anderen das Marktmonopol einer Plattform. Der Meinungspluralismus innerhalb eines Senders kann jedoch niemals seine marktbeherrschende Vormacht rechtfertigen. Außerdem

²²¹ Vgl. „*Entre españoles no debe haber competencia digital*“, in: *El País* v. 8.2.1997, S. 26.

²²² Vgl. de Mateo: Rundfunksystem Spanien, S. 539.

²²³ „*Es que la competencia no sólo se articula por la existencia de diferentes sujetos operadores (...) sino que al estar muchas entidades e intereses distintos dentro de una misma plataforma, la competencia se está produciendo de hecho en las distintas ofertas de canales. Allí es donde se está plasmando la libertad de comunicación e información y la pluralidad.*“ Zit. nach: „*En la batalla por la televisión digital se está ventilando la existencia o no de un monopolio que pone en peligro la libertad de los ciudadanos*“, in: *ABC* v. 16.2.1997, S. 12-15 (15). Übersetzung der Verfasserin.

fordert das Gesetz Binnenpluralismus auch für getrennt operierende Plattformen und Sendeanstalten.

Sowohl der Konservative López-Amor als auch Regierungssprecher Rodríguez gaben somit als Regierungsziel an, Wettbewerb zu verhindern. Dies ist umso auffälliger, da sich die Regierung Aznar den Wirtschaftsliberalismus und die Liberalisierung der Telekommunikation auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Zwischenzeitlich verhandelten beide digitale Plattformen 1998/99 sogar über die von der Regierung gewünschte Fusion, die jedoch nie zustande kam. Ana Mato, PP-Abgeordnete und Sprecherin für Telekommunikationsfragen, beteuerte nach den gescheiterten Verhandlungen, dass die Bürger so lange nicht benachteiligt würden, solange es Wettbewerb gebe. Gleichzeitig bedauerte sie das Scheitern der Fusions-Verhandlungen. Manchmal kämen diese Übereinkommen zustande, manchmal auch nicht, in keinem der beiden Fälle würde der Verbraucher jedoch geschädigt. Drei Monate vorher hatte sie ein mögliches Zusammengehen beider Plattformen als einen Gewinn für den Verbraucher ausdrücklich begrüßt.²²⁴ Auch sie gab damit als Regierungsziel die Aufhebung des Wettbewerbs an.

Beurteilung der Aufbauhilfen für Vía Digital

Das Verhalten der Regierung erklärt sich aus ihrer schon in Kapitel 4.1.1 erläuterten Abneigung gegen *Prisa/Sogecable*. Da sie dem vermeintlich sozialistenfreundlichen *Canal Satélite Digital* nicht den digitalen Markt alleine überlassen wollte, baute sie mit *Vía Digital* eine politische Gegenmacht auf. Für dieses Unternehmen benutzte sie die Mithilfe von zwei staatlichen bzw. ehemals staatlichen Behörden. Die Infrastruktur und die Ressourcen der vom Staat betriebenen und von der Regierung kontrollierten Unternehmen (wobei sich die *Telefónica* mitten in ihrer Privatisierung befand) wurden benutzt, um sie einem zum größten Teil privatwirtschaftlichen Unternehmen entgegenzustellen. Nur der katalanische Regionalsender TV3 war als öffentlich-rechtliche Anstalt mit fünf Prozent an CSD beteiligt.

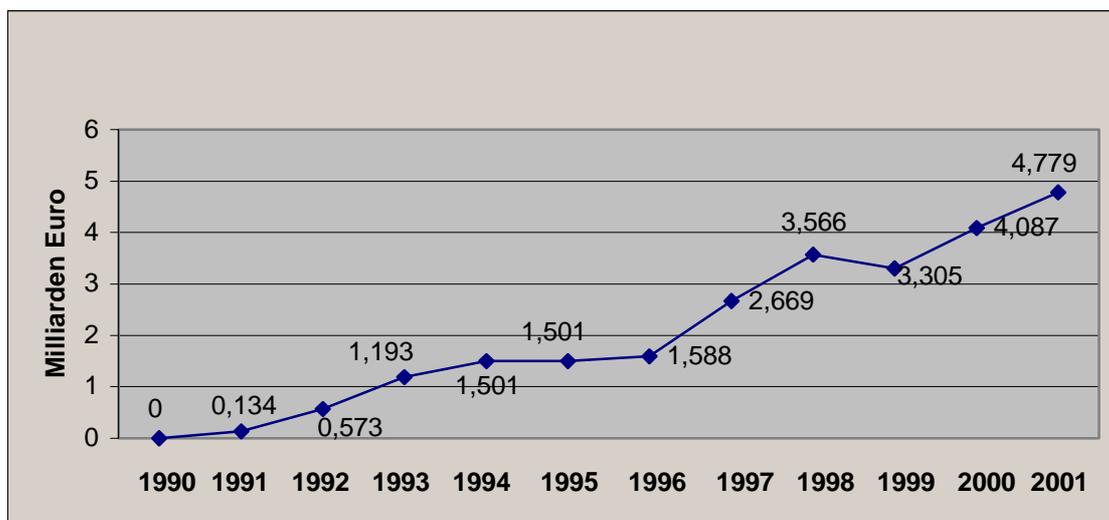
Der Regierung war also ein Monopol lieber als zwei digitale Plattformen, bei denen die „sozialistenfreundliche“ mehr Abonnenten hatte. Dieses angestrebte Monopol war ihr jedoch auch nur dann recht, wenn in ihm PP-freundliche Unternehmen mit einem Anteil von nicht unter 50 Prozent vertreten waren. Diese Politik war wettbewerbsfeindlich und protektionistisch.

²²⁴ Vgl. Giordano/ Zeller: *Políticas de televisión*, S. 125.

4.2.2 Die (Unter-)Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen kam seit Beginn der Demokratie nie in den Genuss großer staatlicher Subventionen. Es war stets vor allem werbefinanziert, bis die Regierung Aznar die letzten direkten Subventionen im Jahre 1996 ganz abschaffte.²²⁵ Seit dem Beginn des Privatfernsehens 1989 finanzieren sich also vier statt nur zwei Sender über Werbeeinnahmen. In der Folge gab es für TVE Anfang der 90er Jahre einen Einbruch der Einnahmen.²²⁶ Seit diesem Einschnitt reichen die Werbeeinnahmen nicht mehr alleine für die Finanzierung der TVE aus. Laut einer 1996 von *Zénith Média* durchgeführten internationalen Studie war Spanien das europäische Land, in dem in den öffentlich-rechtlichen Kanälen die meiste Werbung gesendet wurde.²²⁷ Doch trotz der vielen Werbezeiten entstand seit 1990 bei TVE eine Finanzierungslücke, die bis heute nicht geschlossen wurde. Im Gegenteil wuchs durch die umfangreichen Investitionen, vor allem in das digitale Fernsehen, und eine kostspielige Programm- und Personalpolitik der Schuldenberg bei RTVE von 1996 bis 1998 um mehr als das Doppelte auf 3,6 Milliarden Euro. Die Entwicklung der letzten Dekade zeigt folgende Tabelle:

Abb. 3: Schuldenentwicklung der RTVE



Quelle: Daten von RTVE, abgedruckt unter: *Evolución de la deuda acumulada Grupo RTVE*, in: ABC v. 7.1.2001, S. 83. Die Zahl von 2001 stammt aus: *La SEPI anuncia déficit cero para RTVE sin aclarar cómo lo hará*, in: *El País* v. 21.11.2001, eingesehen am 21.11.2001 unter <http://www.elpais.es>. Die Daten wurden von der Verfasserin in Euro umgerechnet.

Obwohl TVE 1 und *La 2* keine staatlichen Subventionen mehr erhalten, ist der spanische Staat gesetzlich dazu verpflichtet, ihre Bilanz ausgeglichen zu halten.²²⁸ Der drohende Bankrott wurde deshalb durch immer neue Schulden und Kredite abgewendet. RTVE verschuldet sich

²²⁵ Vgl. Campillo-Lundbeck: *Tele Dorado*, S. 26.

²²⁶ Vgl. Herkel: *Der Werbemarkt in Spanien*, S. 582-584.

²²⁷ Vgl. CSA: *La televisión pública*, S. 71.

vor allem dank staatlich garantierter Anleihen bei privaten Banken. Durch dieses „Finanzierungsmodell“ stieg RTVE zum defizitärsten audiovisuellen Unternehmen Europas auf.²²⁹

Um diesem Trend entgegenzusteuern, wurde RTVE im Januar 2001 der Staatlichen Gesellschaft Industrieller Partizipierungen SEPI (*Sociedad Estatal de Participaciones Industriales*) eingegliedert, auch das „Unternehmenskrankenhaus“ genannt.²³⁰ Die SEPI ist vom Finanzministerium abhängig. Ihre Aufgabe besteht darin, öffentliche Unternehmen wirtschaftlich zu sanieren und laut eigener Aussage „fit für die Globalisierung“ zu machen. Dies erreicht sie mit Hilfe vier verschiedener Stufen: Finanzielle Sanierung, unternehmerische Konsolidierung, Privatisierung und Suche neuer Investoren.²³¹ Die SEPI hat bereits ehemals staatliche Betriebe wie die Fluglinie *Iberia*, den Stromversorger *Endesa* und *Telefónica* privatisiert.

Beurteilung der Finanzpolitik

Der Zeitschrift *Tribuna* erklärten im Mai 2000 RTVE-Mitarbeiter, die Regierung habe sich auch beim öffentlich-rechtlichen Fernsehen zu einer partiellen Privatisierung entschlossen, die im Folgejahr eingeleitet werden solle.²³² Dies ist jedoch nicht geschehen, und Politiker beteuern wiederholt in den Medien, sie wollten TVE nicht, auch nicht teilweise privatisieren. Eine teilweise Privatisierung hatte jedoch noch vor der Regierungszeit der PP vor allem in Aznar einen starken Befürworter.²³³ Noch ist in Hinsicht auf konkrete Privatisierungspläne nichts an die Öffentlichkeit gedrungen, doch diese Möglichkeit schwebt wie ein Damoklesschwert über der Sendeanstalt und gibt Anlass zu unzähligen spekulativen Zeitschriften- und Zeitungsaufschlagartikeln.

Es gibt auch jetzt schon einen konkreten Grund dafür, dass die Regierung RTVE keine staatlichen Beihilfen zukommen lässt, sondern ihr erlaubt, sich immer weiter zu verschulden: Die roten Zahlen der öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen nicht im offiziellen Haushalt aufgelistet werden. Dadurch erreichte die Regierung im Jahre 2000 ein Haushaltsdefizit von null Prozent, das alleine aufgrund der Schulden von RTVE mindestens ein Prozent betragen hätte.²³⁴ Diese positiven Haushaltszahlen sind nicht nur für den Eindruck beim Wähler wichtig, sondern wegen der in der EU vorgegebenen Obergrenze für das Haushaltsdefizit von drei Prozent auch für Europa. Die Regierung schönt ihre Haushaltsbilanz also auf Kosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

²²⁸ Vgl. Salamanca: Spaniens Medien, S. 218.

²²⁹ Vgl. CSA: *La télévision publique*, S. 72.

²³⁰ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 342.

²³¹ Vgl. Eigendarstellung auf <http://www.sepi.es>, eingesehen am 28.12.2001.

²³² Vgl. Alfonso Torres/ María Eugenia León: *Se vende RTVE*, in: *Tribuna*, 12.6.2000, S. 16-20 (17).

²³³ Vgl. Salamanca: Spaniens Medien, S. 218.

²³⁴ Vgl. Catherine Mordos: *Las trampas de Rato para llegar al superávit*, in: *el nuevo lunes* v. 25.9.2000, S. 6.

Eine weitere ernsthafte Folge der reinen Werbefinanzierung ist die Entpolitisierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme, die sich durch den Quotendruck dem Niveau der Privaten angleichen müssen. Öffentlich-rechtliche und private Programme sind schließlich direkte Konkurrenten um die knappen Werbegelder. Die privaten Sender senden jedoch kaum Kulturbeiträge, Informations- oder Nachrichtenprogramme, da sie ihnen schlicht zu teuer sind. So dominieren in der Folge auch bei TVE geistlose Talk-Shows, Serien und Action-Programme ein zunehmend kommerzialisiertes und trivialisiertes Programm.²³⁵

Je weniger politische Programme es gibt (die sich auch die privaten Sender nicht leisten können oder wollen), desto politisch ungebildeter, desinteressierter und beeinflussbarer wird das Volk. Wie schon im zweiten Kapitel erklärt, benutzte Franco das Fernsehen, um die Spanier politisch „einzuschläfern“. Wenn die Regierung zusätzlich die wichtigsten Nachrichtensendungen durch ihre Personalpolitik beeinflusst, bleibt für kritische politische Sendungen im Fernsehprogramm kaum Platz. Momentan gibt es nur eine einzige offen regierungskritische politische Sendung: Es ist eine spanische Version der *spitting images*, die einmal täglich fünf Minuten lang auf *Canal+* läuft. Sie erfreut sich aufgrund ihrer Bissigkeit und ihres Humors allerdings großer Popularität.²³⁶

4.2.3 Die Personalpolitik bei RTVE

Die im dritten Kapitel dieser Arbeit beschriebene Organisationsstruktur der RTVE wurde von der Regierung Aznar nicht verändert. Wie schon ausführlich dargelegt, liegt in dieser Struktur ein erhöhtes Einflusspotential der Regierung begründet. Dieses speist sich vor allem aus der Möglichkeit, den Generaldirektor zu ernennen und wieder abuberufen, der seinerseits die Schlüsselstellen der öffentlichen Anstalt besetzt. Im folgenden soll deshalb untersucht werden, ob die Ernennung der Generaldirektoren machtpolitisch motiviert war und welchen Einfluss die Regierung auf die weitere Personalpolitik ausübte.

Die Vermutung liegt nahe, dass die Generaldirektoren von der Regierung stark abhängig waren, da sich in der ersten Legislaturperiode der Regierung Aznar vier Personen auf dem Chefsessel der RTVE abwechselten. Im Fokus der folgenden Analyse stehen die ersten beiden Generaldirektoren, die jeweils für sehr kurze Zeit im Amt waren.

²³⁵ Vgl. Salamanca: Spaniens Medien, S. 216-218.

²³⁶ Die hier angebrachte Regierungskritik war sogar schon Gegenstand politischer Debatten. ABC hatte sie heftig kritisiert und eine Art Gegensatire aus Regierungssicht gefordert. Auch der Koordinator der Volkspartei attackierte sie als „politische Meinungsmache“ und „etwas scharf“. Vgl. Klima der Inquisition, in: Der Spiegel 18/1997, S. 156-157 (156).

Die Amtszeit von Mónica Ridruejo

Mónica Ridruejo war die erste RTVE-Generaldirektorin der Regierung Aznar. Die studierte Betriebswirtin war vor ihrem Amtsantritt am 13.5.1997 zunächst Geschäftsführerin einer Bank und dann Finanzanalystin. Zusätzlich saß sie im Aufsichtsrat der spanischen Niederlassung von *Canal+ France*.²³⁷

Ridruejo hatte auf dem Feld der Telekommunikation bisher wenig Erfahrung gesammelt und war eine weithin unbekannte Größe. Ihre gesamte Erfahrung auf dem Gebiet des Fernsehens bestand aus der Arbeit im Aufsichtsrat von *Canal+*. Ridruejo ließ selbst in einem Interview durchblicken, vom spanischen Fernsehen wenig zu wissen. Auf die Frage nach beliebten Programmen antwortete sie ausweichend, vor allem die Nachrichten und sonst sehr wenig fern zu sehen. Ihre vornehmliche Aufgabe sah sie deshalb in der Sanierung der öffentlichen Anstalt, die zu diesem Zeitpunkt Schulden in Höhe von etwa 1,5 Milliarden Euro belasteten. Auf die Interviewer-Frage nach ihrer politischen Haltung antwortete sie, sie sei parteilos. Wenn man sie von Regierungsseite zu bestimmten Entscheidungen zwingen wolle, etwa bei der Besetzung von Mitarbeiterposten, dann würde sie wieder zurücktreten.²³⁸

Die programmatischen und personellen Entscheidungen, die ein Generaldirektor von RTVE zu treffen hat, konnte sie bei ihrem geringen Kenntnisstand kaum selbst treffen. Die Regierung nutzte dies, um einen eigenen Kandidaten als Nachrichten-Chefredakteur (*Director de Informativos*) einzusetzen. Auch wenn der Generaldirektor von TVE die programmatischen Richtlinien der Sender festlegt, ist er nicht entscheidend in das tägliche Nachrichtengeschäft involviert. Diese Rolle fällt dem „Nachrichtendirektor“ zu, der zwar vom Generaldirektor benannt wird, jedoch auf Vorschlag der Regierung.²³⁹ Noch bevor die Regierung Ridruejo als Generaldirektorin ernannte, traf sie Maßnahmen zur Einsetzung von Ernesto Sáenz de Buruaga als Nachrichten-Chefredakteur. So fand einige Tage vor der Ernennung Ridruejos im Regierungssitz ein Gespräch zwischen Sáenz de Buruaga und Regierungssprecher Miguel Ángel Rodríguez statt. Laut *El País* wurde dort über die Übernahme des Amtes als Nachrichtendirektor bei TVE verhandelt.²⁴⁰ Sáenz de Buruaga hatte vorher die Wahlkampagne der Volkspartei geleitet.²⁴¹ Ridruejo ersetzte tatsächlich kurz nach ihrem Amtsantritt die damalige Nachrichtenchefin María Antonia Iglesias durch Ernesto Sáenz de Buruaga.

Der neue Chefredakteur wiederum ersetzte einen großen Teil der für die verschiedenen Nachrichtensendungen Verantwortlichen. Er selbst kümmerte sich fortan persönlich um die

²³⁷ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 328.

²³⁸ Vgl. „*No tengo mandato político de nadie*“, in: *El País* v. 17.5.1996, S. 32.

²³⁹ Dies bestätigten mir die Gewerkschaftler Cecilio Urgoiti und Concha Herrera in den Interviews am 10.10. und 11.10. 2001 in Madrid.

²⁴⁰ Vgl. *El Gobierno nombra a la economista Mónica Ridruejo directora general de RTVE*, in: *El País* v. 11.5.1996, S. 32.

²⁴¹ Concha Herrera im Interview am 11.10.2001 in Madrid.

Präsentation der Abendnachrichten, in denen er Ramón Pellicer ersetzte. Eduardo Sotillos, der vorher für die Morgennachrichten verantwortlich war, wurde an seinen früheren Arbeitsplatz bei *Radio Nacional* zurückversetzt. Fernando G. Delgado, der die Nachrichten des Wochenendes beaufsichtigte, ging zur privaten Radiokette SER. Auch die Auslandskorrespondenten José Antonio Martínez Soler, Núria Ribó und María José Ramundo wurden gekündigt. Nur Matías Prats blieb für die 15 Uhr-Nachrichten verantwortlich. Der Direktor von TVE, Ramón Colom, blieb zunächst im Amt, kündigte jedoch im Juni 1996. Diesen Schritt begründete er ausdrücklich mit „beruflichen und unternehmerischen Motiven, keinen persönlichen“. Im Hause würden Entscheidungen ohne sein Einverständnis getroffen, wie beispielsweise die Kündigung der Korrespondenten.²⁴² Martínez Soler klagte gegen seine kurzfristige Entlassung und bekam vor Gericht Recht: Die Kündigung sei nicht rechtens gewesen.²⁴³ Ridruejo begründete die Entlassungen von etwa hundert Mitarbeitern mit dem allgemeinen Sparzwang. Angestellte der TVE berichteten allerdings, die entlassenen Journalisten seien durch neue Leute von außerhalb ersetzt worden, die häufig sogar mehr Gehalt als die alten Mitarbeiter bekamen.²⁴⁴

Ridruejo selbst arbeitete während ihrer Amtszeit vor allem an einem Sanierungsplan. Dieser sah schließlich einen drastischen Schnitt bei der Belegschaft und den Ausgaben vor, musste jedoch vor seiner Implementierung von der Regierung abgenommen werden. Diese nahm allerdings nie öffentlich Stellung zu dem Vorhaben. Im Februar 1997 trat Ridruejo zurück, da ihre Hauptaufgabe bei RTVE von der Regierung nicht unterstützt wurde.²⁴⁵ *El País* berichtete unter Berufung auf parlamentarische Quellen, Ridruejo sei zu der Überzeugung gelangt, in den Augen der Regierung komme dem Sanierungsplan keinerlei Dringlichkeit zu. Sie habe sogar eine Verschiebung der Debatte vorgeschlagen, um den Kabinettsmitgliedern mehr Zeit für das Studium der Vorschläge zu geben. Auch auf dieses Angebot habe sie keine Antwort erhalten.²⁴⁶

Das Zerwürfnis zwischen Generaldirektorin und Regierung hatte auch politische Gründe. Wie *El País* berichtet, kam Ridruejo im Laufe der Monate zu der Überzeugung, politische Interessen hätten Vorrang vor der korrekten Führung von RTVE gehabt.²⁴⁷ Auch *El Mundo* berichtete unter Berufung auf Regierungskreise von „ernsten Meinungsverschiedenheiten“ zwischen Generaldirektorin und Regierung. Diese hingen auf Regierungsseite mit der Über-

²⁴² Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 330 f. Ramón Colom arbeitete insgesamt 21 Jahre lang bei der RTVE.

²⁴³ Vgl. *Declarado improcedente el despido de Martínez Soler*, in: *El País* v. 12.12.1996, S. 34.

²⁴⁴ Vgl. Barry James: *Who's behind Spanish Daily's Return?*, in: *International Herald Tribune* v. 4.12.1996, eingesehen per Internet in einer Datenbank der *Herald Tribune*.

²⁴⁵ Mendizábal im Interview am 10.10.2001 in Madrid.

²⁴⁶ Vgl. Juan G. Ibáñez: *Mónica Ridruejo dimitió el día en que se formó la plataforma digital de Telefónica*, in: *El País* v. 5.2.1997, S. 25.

²⁴⁷ Vgl. ebd.

zeugung zusammen, die Generaldirektorin vereine nicht die notwendigen Fähigkeiten, um die Zukunftspläne von RTVE zu verteidigen, „weder vor dem Parlament noch vor dem Verwaltungsrat“. Sie habe zu wenig politisches Gewicht und ihr fehle es an Schlagkraft, um ihre Führungsarbeit und ihre Projekte gegen die Attacken der Opposition zu verteidigen.²⁴⁸ Mit diesen Andeutungen ist die Beteiligung von RTVE an der digitalen Plattform *Vía Digital* gemeint, die viel Geld kostete und von der Opposition scharf kritisiert wurde. Nach dem Willen der Regierung sollte der Generaldirektor also als politische Figur fungieren und der Opposition Paroli bieten. Auch Ridruejo war sich laut *El Mundo* bewusst, nicht das von der Regierung gewünschte „politische Profil“ zu besitzen. Die letzten Kontakte zwischen Ridruejo und der Regierung seien entsprechend spannungsgeladen gewesen.²⁴⁹ *El País* berichtete zusätzlich, dass bei TVE schon Tage vor ihrem Rücktritt mit diesem Schritt gerechnet worden war, da sie isoliert gewesen sei und gegenüber dem Führungspersonal an Autorität eingebüßt habe.²⁵⁰

Im Falle Ridruejos zeigen sich mithin alle Schwächen eines von der Regierung eingesetzten Generaldirektors. Ridruejo kam von außerhalb des Medienbetriebs, hatte deshalb keine Hausmacht bei TVE. Trotz ihrer Befugnis, Direktoren zu benennen, konnte sie die Personalpolitik nicht nach eigenen Vorstellungen durchführen, da sie kaum Journalisten kannte. Es ist deshalb durchaus möglich, dass sie nicht nur aufgrund ihrer Kenntnisse als Finanzexpertin eingesetzt wurde, sondern auch aufgrund ihrer politischen und journalistischen Unerfahrenheit. Schließlich ist es nicht die Hauptaufgabe des Generaldirektors, umfangreiche Sanierungspläne auszuarbeiten. Wie bereits erläutert, bestimmt er auch die allgemeinen Programmgrundsätze und ernennt das Führungspersonal. In dieser Hinsicht war von Ridruejo wenig Eigeninitiative zu erwarten. Insofern konnte die Regierung davon ausgehen, dass sie die Ratschläge der Exekutive in der Personalpolitik befolgen und keine unbequeme eigene Linie finden würde. Diese These wird durch die Einschätzung Ridruejos gestützt, ihre politische Linie sei nicht mehr erwünscht gewesen.

Nach ihrem Rücktritt wurde ihr von der Volkspartei zunächst kein anderer Posten angeboten. Erst im Mai 1999 setzte die Volkspartei Ridruejo auf die Wahlliste zum Europäischen Parlament.²⁵¹ Seit 1999 hat sie dort für die Volkspartei einen Sitz und ist unter anderem stellvertretende Leiterin des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport.²⁵²

²⁴⁸ Vgl. *El Gobierno sustituirá a Mónica Ridruejo al frente de RTVE*, in: *El Mundo* v. 6.2.1997, eingesehen am 15.11.2001 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁴⁹ Vgl. ebd.

²⁵⁰ Vgl. *Mónica Ridruejo pierde apoyos en el equipo directivo de RTVE*, in: *El País* v. 4.2.1997, S. 27.

²⁵¹ Vgl. *El PP recupera a Mónica Ridruejo y a Vidal-Quadras*, in: *El Mundo* v. 2.5.1999, eingesehen am 15.11.2001 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁵² Vgl. Homepage des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.eu.int>, eingesehen am 17.1.2002.

Die Amtszeit von Fernando López-Amor

Der Finanzinspektor und Abgeordnete der Volkspartei, Fernando López-Amor, löste Mónica Ridruejo am 7. Februar 1997 als Generaldirektor ab.

Die Berufung López-Amors wurde von der Opposition stark kritisiert. Die Einsetzung eines Abgeordneten der regierenden Partei war ein in der Geschichte der RTVE einmaliger Vorgang.²⁵³ Mit seiner Ernennung brach Aznar das Versprechen, einen politisch unabhängigen Generaldirektor zu ernennen. Aznar versuchte daher die Ernennung damit zu rechtfertigen, dass er schon durch die Ernennung Ridruejos diesem Versprechen zur Genüge Folge geleistet habe. Er fügte hinzu, nach Ridruejo solle nun eine Führungsperson mit den nötigen Fähigkeiten, die öffentliche Anstalt zu sanieren, die Kontrolle über RTVE übernehmen. Die Parteizugehörigkeit López-Amors sei für die Ausübung dieser Aufgabe unwichtig, erst Recht aber kein Makel.²⁵⁴ Dass mit López-Amor ein Mann ernannt wurde, der aus seiner Zeit als Madrider Ratsherr für Finanzen als harter Sanierer bekannt war, muss überraschen.²⁵⁵ Denn die Regierung ließ Ridruejo, die die Sanierung der RTVE ernsthaft anging, nicht lange gewähren. Auch López-Amor kannte das spanische Fernsehen nur als Zuschauer.

Die Proteste der Opposition speisten sich nicht nur aus der Tatsache, dass ein aktives Parteimitglied eingesetzt wurde, das zudem vom Fernsehen nicht mehr verstand als der Durchschnittsbürger. Auch die politische Person López-Amor war umstritten: Er wurde 1992 von einem Gericht wegen schweren Amtsmissbrauchs verurteilt. López-Amor hatte sein Amt als Steuerinspektor dazu benutzt, einen politischen Gegner zu verfolgen und danach dessen Sitz im Madrider Rathaus eingenommen.²⁵⁶ Die Benennung eines Mannes, der für seine politische Karriere sogar bereit war, Straftaten zu begehen, wurde von der Opposition als Kampfansage aufgefasst. Die protestierenden Sozialisten kanzelte Aznar in einer Parlamentsitzung jedoch kurzerhand mit der Entgegnung ab, sie besäßen nicht die „moralische Autorität“, die Ernennungen der Regierung zu kritisieren.²⁵⁷ Diese inhaltsleeren Antworten beinhalteten implizit das Eingeständnis, dass für López-Amor keine fachlichen Gründe sprachen.

El Mundo schrieb unter Berufung auf Regierungsquellen, bei der Erstellung von Listen möglicher Nachfolger Ridruejos hätten die politischen Qualitäten über die Befähigung zur Unternehmensführung dominiert. Ziel sei es gewesen, auf der „Steuerbrücke“ der RTVE einen Direktor einzusetzen, der den Attacken der Sozialisten in Verwaltungsrat und Parlament

²⁵³ Vgl. *El Gobierno elige a Fernando López-Amor, un «hombre de partido» para dirigir RTVE*, in: *El Mundo* v. 7.2.1997, eingesehen am 15.11.2001 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁵⁴ Vgl. Aznar: *“Hemos pasado de las palabras a los hechos, de la especulación a la seriedad”*, Interview durchgeführt von Pedro J. Ramírez in: *El Mundo* v. 4.5.1997, eingesehen unter <http://www.el-mundo.es>

²⁵⁵ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 333.

²⁵⁶ Vgl. Martínez-Soler: *Jaque a Polanco*, S. 181.

²⁵⁷ Vgl. Cotarelo: *Medios de comunicación*, S. 28.

etwas entgegenzusetzen habe.²⁵⁸ Arantza Mendizábal, zur Amtszeit López-Amors Mitglied des Verwaltungsrats, kann die Streitbarkeit des Generaldirektors nur bestätigen: „*estuvo para torear*“,²⁵⁹ was bedeutet: er sollte sich der Opposition entgegenstellen. Dass er in dieser Rolle voll aufging, zeigen die zahlreichen Beschwerden der Personen, die mit ihm zusammenarbeiten mussten und die ihn einmütig als *impresentable* („nicht vorzeigbar“) und *maleducado* (schlecht erzogen) abqualifizieren.²⁶⁰

López-Amor selbst zeigte sich schon nach wenigen Tagen im Amt in einem Interview mit *El Mundo* als strammer Parteisoldat. So behauptete er beispielsweise, *Prisa*-Chef Polanco sei nur mit Hilfe der Sozialisten groß geworden. Auf die Erwiderung, Polanco sei trotzdem kein Mitglied der Sozialistischen Partei („*Polanco no es del PSOE.*“), antwortete er „*No. Más bien, el PSOE es de Polanco.*“ (Sinngemäß: „Nein. Eher gehört die PSOE Polanco.“) Im Gegenzug verteidigte er wortreich die Pläne der Regierung bezüglich der Gesetzgebung zu Fußballübertragungen. In gewisser Hinsicht war dies verständlich, da die RTVE von dieser Gesetzgebung profitierte, die nur der Konkurrenz schadete. Jedoch entlarvte ihn seine Argumentation: Er attackierte die Betreiber des von dieser Gesetzgebung geschädigten Unternehmens *Sogecable* als geldgierige Sozialistenfreunde.²⁶¹ In ihm hatte die Regierung also den Mann gefunden, der der Opposition wortgewaltig die Stirn bot. López-Amor sprach in diesem Interview eindeutig nicht als Generaldirektor einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, sondern als Mitglied der Regierungspartei.

Aber auch seine Zeit an der Spitze des Unternehmens währte nur kurz, denn Ende 1998 musste er seinen Platz wieder räumen. Ein freiwilliges Abtreten López-Amors ist unwahrscheinlich, da er zum Zeitpunkt seines „Rücktritts“ auf einem Kongress in Mittelamerika weilte.²⁶² Wie *El Mundo* berichtete, zog der Generaldirektor seinen Flug von Costa Rica nach Spanien vor, als der Regierungssprecher ihn über die „Akzeptierung“ seines angeblichen Rücktrittsgesuchs informierte.²⁶³

Die Amtsniederlegung López-Amors fällt zeitlich mit dem Ende der 1997/98 geführten heftigen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition um das Digitalfernsehen zusammen. Mit ihrem Ende wurde auch die Rolle, die López-Amor als Verteidiger der Regie-

²⁵⁸ Vgl. *El Gobierno elige a Fernando López-Amor, un «hombre de partido» para dirigir RTVE*, in: *El Mundo* v. 7.2.1997, eingesehen am 15.11.2001 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁵⁹ Arantza Mendizábal im Interview am 10.10.2001 in Madrid. Wörtliche Übersetzung: Er war für den Stierkampf zuständig.

²⁶⁰ Auch Arantza Mendizábal zeigte sich noch im Interview im Oktober 2001 sichtlich empört über die Umgangsformen des Generaldirektors.

²⁶¹ Vgl. „*Polanco no es del PSOE, el PSOE es de Polanco*“, in: *El Mundo* v. 17.2.1997, eingesehen am 15.11.2001 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁶² Daran erinnerte sich Arantza Mendizábal im Interview am 10.10.2001 in Madrid: „*Le pilló la dimisión en México.*“ („Der Rücktritt erwischte ihn in Mexiko.“)

rung spielte, obsolet. Ende 1998 wurden auch Vizepräsident Álvarez-Cascos und Regierungssprecher Rodríguez, die zusammen die Linien der Fernsehpolitik markierten, ihres Amtes enthoben. *El Mundo* berichtete unter Berufung auf Regierungskreise, der neue Regierungssprecher Josep Piqué habe den Fall von Álvarez-Cascos dazu genutzt, auch dessen Kandidaten López-Amor abzusetzen, um einen eigenen Mann an seine Stelle zu setzen.²⁶⁴ Die Regierung steuerte mit den neuen Verantwortlichen eine gemäßigte Politik an. Wichtiger wurde wieder eine solide Führung der öffentlich-rechtlichen Anstalt RTVE. Die Schulden waren auch während der Amtszeit von López-Amor angestiegen.²⁶⁵ Er präsentierte für das Jahr 1999 trotz des hohen Schuldenbergs einen Haushaltsplan von 2,2 Milliarden Mark, den die Regierung nicht bereit war zu unterstützen.²⁶⁶

Die folgenden Generaldirektoren waren politisch weniger umstritten. Am 20. November 1998 trat der Journalist und Jurist mit dem Spezialgebiet Medienrecht Pío Cabanillas das Amt des Generaldirektors von RTVE an. Doch auch er schaffte keine Trendwende bei der Verschuldung und wurde nach anderthalb Jahren im Amt am 27. April 2000 zum Regierungssprecher erhoben.²⁶⁷ Seit dem 13. Mai 2000 leitet der parteilose Journalist Javier González Ferrari die öffentlich-rechtliche Anstalt.²⁶⁸

Die starke Fluktuation des Führungspersonals hing bei allen Kandidaten auch mit der ungeklärten Finanzierungsfrage zusammen, die einer grundsätzlichen Antwort bedurfte. Erst mit der Überstellung der RTVE in den Zuständigkeitsbereich der SEPI Anfang 2001 wurde den Generaldirektoren dieses Kompetenzgebiet entzogen.²⁶⁹

Doch bei Ridruejo und López-Amor ließ sich die Regierung vor allem durch politische Gründe für ihre Ein- und Absetzung (bzw. Kündigung) beeinflussen. Inwieweit die Regierung das Fernsehen kontrolliert, hängt auch von der Person des Generaldirektors ab. Wenn er sich allerdings grundsätzlich mit der Regierung überwirft, wie im Falle Mónica Ridruejos, oder der Regierung aus anderen Gründen nicht mehr genehm ist, wie López-Amor, dann hat sie genug Macht, ihn abzusetzen. Auch die Regierung Aznar benutzte dieses Instrument, um durch die Personalpolitik ihre politische Position in der TVE zu stärken.

²⁶³ Vgl. "Rodarán más cabezas de altos cargos", in: *El Mundo* v. 15.11.1998, eingesehen am 15.11. 2001 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁶⁴ Vgl. Carmen Gurruchaga/ José María Zavala: *López-Amor será destituido para crear un nuevo modelo de RTVE*, in: *El Mundo* v. 13.11.1998, eingesehen am 17.1.2002 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁶⁵ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 333-336.

²⁶⁶ Vgl. Campillo-Lundbeck: *Tele Dorado*, S. 27.

²⁶⁷ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 338 f.

²⁶⁸ Vgl. Carmen Gurruchaga: *Ferrari, director de RTVE, y Juaristi, de la Biblioteca Nacional*, in: *El Mundo* v. 13.5.2000, eingesehen am 17.1.2002 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁶⁹ Siehe Kap. 4.2.2 dieser Arbeit.

Beurteilung der Personalpolitik

Die „traditionelle“ Umstrukturierung und Neubesetzung der Nachrichtenbüros nach dem Regierungswechsel führte 1996 zu einem PP-freundlicheren Klima in der Sendeanstalt, denn es wurden vor allem Leute neu eingestellt, die der neuen Regierungspartei politisch näher standen als der PSOE. Sogar einige Fernsehjournalisten aus Francos Zeiten kamen wieder in Lohn und Brot.²⁷⁰ So musste die Regierung keinen direkten Einfluss auf die Programmgestaltung nehmen, um positiv dargestellt zu werden.

Im Juni 1999 wurde sogar im Parlament die Nachrichtenlinie von TVE gerügt. Alle Parteien außer der regierenden Volkspartei schlossen sich den Vorwürfen von Parteilichkeit und Nachrichtenmanipulation an.²⁷¹

Besonders die Sozialistische Partei fühlt sich seit dem Regierungswechsel im Fernsehen unterrepräsentiert und schlecht behandelt. Symptomatisch für die festgefahrene Debatte zwischen Opposition und Regierung ist eine Parlamentsdebatte zwischen Präsident Aznar und Oppositionsführer Joaquín Almunia: Der Oppositionsführer kritisiert die seiner Meinung nach unerträgliche Manipulation der Fernsehinhalte, während Aznar ihm entgegenhält, gerade in der Regierungszeit der Sozialisten sei das Fernsehen in höchstem Maße abhängig von der Regierung gewesen. Dies sei nun unter seiner Regierung ganz anders. Die Opposition beanstandet daraufhin, dass die Regierung nur das altbekannte „Ihr wart viel schlimmer“ hervorbringt.²⁷² Die Regierung kann angeblich einerseits nichts für die Linie der Fernsehnachrichten, wirft aber andererseits den Sozialisten vor, gerade während *ihrer* Regierungszeit sei das Fernsehen als Propagandainstrument missbraucht worden.

Auch im Verwaltungsrat von RTVE wurde wiederholt die Parteilichkeit der Nachrichten beklagt, bezeichnenderweise immer von den Mitgliedern, die nicht von der Volkspartei eingesetzt wurden.²⁷³ Die von den Sozialisten eingesetzten Diego Carcedo und Antonio Santillana traten am 5. Oktober 1999 von ihren Ämtern zurück. Sie gaben an, sie könnten die Linie der TVE nicht mehr mittragen. Diese Rücktritte vollzogen sich nach der Veröffentlichung einer Studie des PSOE zum quantitativen Anteil der Parteien an den Nachrichten. Vom 1. bis zum 26. September 1999 wurde gemessen, wie oft welche Politiker in den Hauptnachrichten von TVE gezeigt wurden. Unter den ersten zehn waren sieben hohe Amtsinhaber der Volkspartei, auch die ersten vier Plätze besetzten PP-Mitglieder. Auf Platz fünf stand der Generalsekretär

²⁷⁰ Walter Haubrich im Interview am 11.10.2001 in Madrid.

²⁷¹ Vgl. *Todas las fuerzas parlamentarias, salvo el PP, censuran la línea informativa de TVE*, in: *El País* v. 1.7.1999, S. 40.

²⁷² Vgl. *Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 1999, VI Legislatura, Núm. 265, Sesión Plenaria núm. 255, celebrada el miércoles, 20 de octubre de 1999*, S. 14103 f.

²⁷³ Siehe beispielsweise: *Consejeros de RTVE critican a los informativos y piden auditorías*, in: *El País* v. 13.1.1999, S. 26, *La mayoría del consejo de RTVE critica la parcialidad de sus informativos*, in: *El País* v. 13.5.1999, S. 36 und *La 'manipulación' en la televisión estatal desata una agria batalla parlamentaria* an gleicher Stelle.

der Sozialisten, auf Platz neun der Präsident Kataloniens, Jordi Pujol (CiU) und auf Platz zehn der PSOE-Sprecher Rubalcalba.²⁷⁴

Auch unabhängige Beobachter wollen in den letzten Jahren der Regierung Aznar eine besonders starke parteiische Linie festgestellt haben. Über einzelne Minister wird oft grundlos minutenlang berichtet. Auffällig ist, dass das Fernsehen nicht mehr nur wie erwartet regierungsfreundlich ist, sondern jetzt sogar die Opposition attackiert. Dieser Zug ist bisher einmalig in der Geschichte der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalt.²⁷⁵

Rodolfo Ruiz Ligeró, von der Vereinigten Linken (IU) ernanntes Mitglied im Verwaltungsrat von RTVE, schrieb in einem Artikel in *El Mundo*, alle Parteien würden gleich manipulieren. Er habe als Vertreter der Arbeiter bei RTVE fast drei Jahrzehnte lang von der Diktatur Francos bis zur Regierung Aznars die Arbeit bei RTVE miterlebt. Immer sei die Informationslinie der Regierung adaptiert worden, was vor allem daran liege, dass der Generaldirektor von der Regierung ernannt wird. Solange sich dies nicht ändere, sei das Fernsehen immer die größte Propagandamaschinerie der Regierung.²⁷⁶

4.3 Programmpolitik: Fußball wird zum nationalen Interesse erklärt

Die Bedeutung des Fußballs für das spanische Fernsehen

Fußballübertragungen erreichen bei unverschlüsselter Ausstrahlung in Spanien oft Einschaltquoten von 50 Prozent, bei Länderspielen liegen die Zahlen noch viel höher.²⁷⁷ So verwundert es auch nicht, dass das analoge Bezahlfernsehen *Canal+* die meisten seiner Abonnenten aufgrund der Übertragung des wöchentlichen Spitzenspiels der Ersten Liga gewinnen konnte. Da die neuen digitalen Plattformen *Vía Digital* und *Canal Satélite Digital* sich ebenfalls durch Abonnements finanzieren wollten, lag ihr Schlüssel zum wirtschaftlichen Erfolg auch in der Übertragung von Fußballspielen.²⁷⁸

Bis 1996 war es von allen Seiten akzeptierter Konsens, dass der Verband der Spanischen Fußball-Profi-Liga (LFP: *Liga de Fútbol Profesional*) die Übertragungsrechte für die erste und zweite Liga verwaltete und sie an die interessierten Fernsehsender verkaufte. Die Vereine bekamen nach einem Aufschlüsselungssystem einen bestimmten Prozentsatz der Einnahmen. Nach der damaligen Regelung lagen die Rechte an den Profiligen von 1990 bis 1998 bei der FORTA, dem Verbund der Autonomen Fernsehanstalten. Die FORTA verkaufte ihrerseits die Rechte für die Live-Übertragung des wöchentlichen Spitzenspiels an *Canal+*, das die

²⁷⁴ Vgl. Rosario Gómez: *El PSOE abandona el Consejo de RTVE por la "intolerable manipulación informativa"*, in: *El País* v. 6.11.1999, S. 17.

²⁷⁵ Interview mit Walter Haubrich, am 11.10.2001 in Madrid.

²⁷⁶ Vgl. Rodolfo Ruiz Ligeró: *Elección parlamentaria*, in: *El Mundo* v. 28.10.1999, eingesehen am 15.11.2001 unter <http://www.el-mundo.es>.

²⁷⁷ Vgl. Salamanca: *Sport als Erfolgsgarant?* S. 73.

Begegnung verschlüsselt ausstrahlte. Die Rechte an der Übertragung von Spielen der Nationalmannschaft lagen bei RTVE, die der Spiele in europäischen Wettbewerben mit spanischer Beteiligung bei *Antena 3*.²⁷⁹ Die Autonomen Fernsehanstalten der FORTA sendeten pro Spieltag eine Begegnung mit Beteiligung eines in der Autonomen Gemeinschaft ansässigen Fußballvereins unverschlüsselt aus.²⁸⁰

Ende 1995 brach *Antena 3* als erster diese Regel, indem es direkt mit den Clubs - unter Umgehung der LFP - über die Vergabe der Rechte verhandelte. Diesem Beispiel folgten notgedrungen die Konkurrenten *Canal+* und FORTA. Die den Spitzenclubs angebotenen Gelder schnellten nahezu ungebremst in die Höhe, Real Madrid beispielsweise konnte sich über eine Versiebenfachung der Einnahmen durch Übertragungsrechte freuen. Es folgten wechselnde Allianzen der Konkurrenten, die mal gemeinsam, mal alleine versuchten, so viele Vereine und damit Spiele wie möglich unter Vertrag zu bekommen. Im Juli 1996 hob die LFP schließlich die aktuellen Vereinbarungen mit FORTA auf und beschloss, dass jeder Verein seine Fernsehrechte nun selbst vermarkten dürfe. Im Dezember 1996 hatten *Antena 3* und *Canal+* die Rechte an den meisten Profi-Fußballclubs unter sich aufgeteilt.²⁸¹ Allerdings war damit nicht geklärt, wer die Rechte an einem Spiel besaß, das zwischen zwei Clubs mit unterschiedlichen Rechteinhabern ausgetragen wurde.

Canal+ wollte den Fußball über die im Entstehen begriffene digitale Plattform *Canal Satélite Digital* seiner neuen Gesellschaft *Sogecable* verbreiten. *Antena 3* suchte ebenfalls einen Partner und fand ihn in *Telefónica*. Am 28. November 1996 unterschrieben *Antena 3* und *Telefónica* einen Vertrag, der die Schaffung einer digitalen Plattform (später *Vía Digital* genannt) zum Thema hatte, auf der der Fußball gezeigt werden sollte.²⁸² Doch *Antena 3* und *Canal+* konnten mit ihren teuer erkauften Rechten wenig Gewinne erwarten, denn die Spiele zwischen Clubs mit verschiedenen Rechteinhabern konnte keiner im Alleingang ausstrahlen. *Canal+* konnte nicht eines der 20 Spiele mit der höchsten erwarteten Einschaltquote senden, *Antena 3* besaß immerhin die Rechte an den wichtigsten vier Begegnungen.²⁸³

Am 24. Dezember 1996 jedoch kündigte *Antena 3* überraschend seinen Vertrag mit *Telefónica* auf und schloss sich *Canal+* (*Sogecable*) an. Beide Unternehmen gründeten zusammen mit dem regionalen Sender TV3 (*Televisió de Catalunya*, ein Mitglied der FORTA) die Gesellschaft *Audiovisual Sport*, in der sie ihre erworbenen Übertragungsrechte gemeinsam nutzen wollten.²⁸⁴

²⁷⁸ Vgl. Domingo: *Telecomunicaciones y audiovisual*, S. 64-66.

²⁷⁹ Vgl. Salamanca: Sport als Erfolgsgarant? S. 74.

²⁸⁰ Vgl. „España televisa más encuentros en abierto que otras grandes ligas“, *El País* v. 5.2.1997, S. 27.

²⁸¹ Vgl. Salamanca: Sport als Erfolgsgarant? S. 74-78.

²⁸² Vgl. Martínez Soler: *Jaque a Polanco*, S. 122 f.

²⁸³ Vgl. ebd., S. 107.

²⁸⁴ Vgl. de Mateo: Rundfunksystem Spanien, S. 539.

Canal+ und *Antena 3* hielten an *Audiovisual Sport* einen Anteil von 40 und TV3 von 20 Prozent.²⁸⁵ Die Spiele sollten im *Pay-per-view*-Verfahren über CSD übertragen werden.²⁸⁶

Vía Digital stand mit einem Schlag ganz ohne Fußball da, heißt ohne die geringsten Marktchancen. CSD aber hatte nach dem Vertrag zwischen *Canal+* (*Sogecable*) und *Antena 3* alle Trümpfe in der Hand. Die Plattform hatte mit den Fußballrechten Aussicht auf viele Abonnenten und war zudem technisch schon erheblich weiter entwickelt als das Konkurrenzprojekt *Vía Digital*. Der Wettlauf zwischen den digitalen Plattformen schien zugunsten von CSD entschieden. CSD ging am 30. Januar 1997 mit den Anteilseignern *Sogecable* (85 Prozent) und *Antena 3* (15 Prozent) auf Sendung, *Vía Digital* erst am 15. September 1997.²⁸⁷

Die europaweite Regelung für Sportübertragungen

Am 6. Februar 1997 wurde von der EU-Kommission ein Gesetz zu Sportübertragungen auf den Weg gebracht.²⁸⁸ Nachdem der Gesetzesvorschlag das Europäische Parlament und den Europäischen Rat passierte, wurde er am 30.7.1997 Gemeinschaftsrecht.²⁸⁹ Dieses Gesetz wollte eine nationale Überregulierung verhindern, indem es die Gründe für eine gesetzlich garantierte unverschlüsselte Ausstrahlung von sportlichen Ereignissen stark einschränkte. Nur sportliche Veranstaltungen von „erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung“ wie die Fußball- und die Europaweltmeisterschaft oder die Olympischen Spiele können nach dieser Richtlinie geschützt werden. Es müssen jedoch Vorkehrungen getroffen werden, damit rechtliche Unsicherheit vermieden wird. „Ereignisse von ‚erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung‘ im Sinne dieser Richtlinie sollten bestimmten Kriterien genügen, d. h., es sollten herausragende Ereignisse sein, die von Interesse für die breite Öffentlichkeit ... in einem bestimmten Mitgliedsstaat ... sind.“²⁹⁰

Die Fußball-Programmpolitik der Regierung

Während der Monate des Jahres 1996, in denen die verschiedenen Sender um die Übertragungsrechte der spanischen Liga pokerten, deren Summen schwindelerregende, rein wirtschaftlich gesehen auch unsinnige Höhen erreichten, sah die Regierung Aznar für sich

²⁸⁵ Vgl. Fernández Alonso/ Santana Cruz, *Estado y medios de comunicación*, S. 377.

²⁸⁶ Vgl. Salamanca: Fußball als Erfolgsgarant? S. 78. Der Umschwung Asensios wird mit dem Zögern der *Telefónica* in Verbindung gebracht, ihn für seine Rechte zu bezahlen. Asensio befand sich nach kostspieligen Rechtekauf jedoch in dringenden Geldnöten. Nach längerer Wartezeit ging er deshalb schließlich auf das Angebot von *Canal+* ein. Vgl. Fernández Alonso/ Santana Cruz: *Estado y medios de comunicación*, S. 377.

²⁸⁷ Vgl. de Mateo: Rundfunksystem Spanien, S. 539 f.

²⁸⁸ Vgl. Xavier Vidal-Folch: *La Comisión Europea reducirá las restricciones al deporte codificado*, in: *El País* v. 6.2.1997, S. 27.

²⁸⁹ Vgl. Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997.

²⁹⁰ Vgl. im ersten Teil: Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997, Art. 18, der zweite Teil ist zitiert nach Art. 21.

zunächst keinen Handlungsbedarf. Ihr Staatssekretär für Sport, Pedro Antonio Martín, ließ erklären, die Verhandlungen sollten ohne staatliche Intervention geführt werden, schließlich handele es sich um Geschäfte auf unternehmerischer Ebene.²⁹¹

Nach dem Zusammenschluss von *Antena 3* und *Canal+* und ihrer Ankündigung, sie wollten die Rechte über CSD im *Pay-per-view*-Modus vertreiben, änderte die Regierung ihre Meinung. Zunächst kündigten Regierungsmitglieder sogar ein Verbot kodifizierter Fußballübertragungen an. Diese Linie wurde jedoch nicht weiter verfolgt. Am 3. Februar 1997 gab Vizepräsident Álvarez-Cascos bekannt, die Regierung arbeite an einem Gesetz, in dem geregelt werden solle, dass das Spitzenspiel jeden Spieltags unverschlüsselt ausgestrahlt werden müsse. Die Entscheidung über das Spitzenspiel solle vom „Hohen Sportrat“, dem der Staatssekretär für Sport vorsteht, getroffen werden.²⁹²

Dieses Gesetz wurde am 3. Juli 1997 nach einer langen, hitzig geführten politischen Debatte mit den Stimmen der Volkspartei und der Baskischen Nationalisten verabschiedet. Die Vereinigte Linke (IU) enthielt sich und Sozialisten sowie Katalanische Nationalisten stimmten dagegen. Es trat rückwirkend in Kraft.²⁹³ Von allgemeinem Interesse ist laut Gesetz die Übertragung einer Begegnung pro Spieltag, sowohl der Liga als auch der *Copa del Rey* (ähnlich DFB-Pokal), die live, unverschlüsselt und landesweit übertragen werden muss. Anbieter, die unverschlüsselt ausstrahlen wollen, bekommen den Vorzug in der Auswahl der Spiele vor Anbietern, die nicht offen senden.²⁹⁴ Welche Ereignisse von „allgemeinem Interesse“ sind, also auch welche die Spitzenspiele der Spieltage sind, soll ein neu zu schaffender „Rat für Sportausstrahlung und -übertragungen“ (*Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas*) festlegen. Sein Katalog soll für alle Sportarten am Anfang jeder Saison von neuem aufgestellt werden.²⁹⁵ Außerdem schreibt das Gesetz den Betreibern des Bezahlfernsehens vor, mit den Rechteinhabern (hier: den Ligavereinen) unter „Respektierung der Prinzipien von Öffentlichkeit und freiem Wettbewerb“ zu verhandeln.²⁹⁶ Dadurch wird das Exklusivrecht von *Audiovisual Sport* in Frage gestellt. Da das Gesetz rückwirkend in Kraft tritt, werden damit alle schon geschlossenen Verträge zwischen den Fußballclubs und *Antena 3*, *Canal+* und TV3 aufgehoben. Spiele dürfen nicht mehr ausschließlich in einem Kanal im *Pay-per-view*-Modus ausgestrahlt werden.²⁹⁷

²⁹¹ Vgl. Salamanca: Sport als Erfolgsgarant? S. 74-76.

²⁹² Vgl. *El Gobierno quiere imponer por ley qué partidos serán en abierto y cuáles codificados*, in: *El País* v. 4.2.1997, S. 26.

²⁹³ Vgl. Martínez Soler: *Jaque a Polanco*, S. 232.

²⁹⁴ Vgl. Ley 21/1997, de 3 de julio, Art. 5. (Art. 5.1: „*En el supuesto de las competiciones deportivas de liga o copa, se considerará de interés general un encuentro por cada jornada, que deberá ser retransmitido en directo, en abierto, y para todo el territorio del Estado, siempre que haya algún operador o programador interesado en hacerlo.*“ Art. 5.2: „*Los operadores o programadores interesados en la retransmisión en abierto de este encuentro tendrán derecho preferente de elección.*“)

²⁹⁵ Vgl. Ley 21/1997, de 3 de julio, Art. 4.

²⁹⁶ Vgl. ebd., Art. 6.

²⁹⁷ Vgl. Spanien ohne Monopol für Fußball, in: *Kabel & Satellit*, 14. Jg. (1997), H. 25, S. 3-4.

Regierungssprecher Miguel Ángel Rodríguez erklärte den marktwirtschaftlichen Sinn dieser Regelung: „ Jeder Sender kann auf seine Weise übertragen; die Kameraperspektiven, die Art der Kommentierung werden die Programme voneinander unterscheiden. Das ist der Wettbewerb!“²⁹⁸ In Wirklichkeit war der Wettbewerb damit aufgehoben.

Die Lösung des Konflikts

Im Juli 1997 kündigte *Telefónica* an, 25 Prozent der Aktienanteile von *Antena 3* zu kaufen. Damit gelangte *Telefónica* auch in den Besitz von 15 Prozent der *Canal Satélite Digital*-Aktien.²⁹⁹ Im November 1997 kaufte *Telefónica* sich schließlich mit 47,4 Prozent bei *Antena 3* ein und wurde ihr größter Anteilseigner. Dadurch kam *Telefónica* auch in den Besitz des 40 Prozent-Anteils an *Audiovisual Sport*. Da *Telefónica* nun an beiden digitalen Plattformen und den Fußballrechten beteiligt war, kam es zu einem Übereinkommen, das dem Fußballkrieg ein Ende setzte: Schon für die Saison 1997/98 teilten sich *Vía Digital* und CSD die Rechte an den Fußballspielen. Sie strahlten die selben Fußballspiele zur gleichen Zeit aus.³⁰⁰

Ein Ende des Konfliktes wurde auch von der Brüsseler Kommission vorangetrieben. Die Kommission verfügte 1998, dass die Vergabe von Exklusivrechten zwar erlaubt sei, jedoch nur für eine maximale Dauer von drei Jahren.³⁰¹ *Sogecable* und CSD durften demnach nur die Exklusivrechte bis zur Spielzeit 2000/2001 halten.³⁰² Die EU-Kommission verbot außerdem die Anwendung des spanischen Fußballgesetzes, das „gesetzliche Unsicherheit“ und „legislatives Chaos“ generiere.³⁰³

Am 17. Juni 1999 unterschrieben *Sogecable* und *Telefónica* einen neuen Vertrag, nach dem *Vía Digital* und CSD zur selben Zeit die selben Spiele der spanischen Liga, der *Copa del Rey* und der *Champions-League* verschlüsselt ausstrahlen können. Der Vertrag gilt vom 20. Juni 1999 an bis zum Ende der Saison 2008/09.³⁰⁴

Beurteilung des Fußballgesetzes

Schon mit der Regelung, dass die Übertragung einer Paarung pro Spieltag von „nationalem Interesse“ ist, verstößt die Regierung gegen die EU-Richtlinie, die nur außergewöhnliche Ereignisse wie Weltmeisterschaften als „von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung“

²⁹⁸ Miguel Ángel Rodríguez, zit. nach: Martin Dahms, Grundrecht auf Fußball, in: Die ZEIT, vom 4.7.1997, S. 47.

²⁹⁹ Vgl. Telefónica kauft Privatfernsehsender, in: FAZ v. 28.7.1997, S. 15.

³⁰⁰ Vgl. Fernández Alonso/ Santana Cruz: *Estado y medios de comunicación*, S. 377.

³⁰¹ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 350.

³⁰² Vgl. Giordano/ Zeller: *Políticas de televisión*, S. 121.

³⁰³ Vgl. Martínez Soler: *Jaque a Polanco*, S. 272.

³⁰⁴ Vgl. Munsó Cabús: *La otra cara de la televisión*, S. 350 f. Der Pakt kam dadurch zustande, dass CSD zwar bis 2003 die Rechte an der gesamten Liga, *Vía Digital* jedoch von 2003 bis 2009 die Rechte an 13 spanischen Erstligisten und zehn Zweitligisten besaß. Beide Teile wogen sich in etwa vom Gewicht her auf.

anerkennt. Auch die Regelung, dass der Katalog der Sportarten vor jeder neuen Saison ausgearbeitet werden soll, widerspricht der Europäischen Richtlinie, die eine gewisse Rechtssicherheit vorschreibt, die bei dieser kurzfristigen Planung nicht gegeben ist. Dass jedoch praktisch jeder Anbieter, der ein Fußballspiel offen ausstrahlen möchte, das Recht dazu haben soll, widerspricht allen spanischen und europäischen Normen des Wettbewerbsrechts.

Das Verbot exklusiver *Pay-per-view*-Übertragungen schadete *Canal Satélite Digital* in dem Maße, wie es *Vía Digital* nutzte. Es gab *Vía Digital* auf legislativem Weg die Rechte, die die Plattform aus unternehmerischem Unvermögen nicht kaufen konnte. Die gesetzgeberischen Vorbereitungen für diese Regelung liefen sogleich nach der Verabschiedung der umstrittenen Notverordnung vom 31. Januar 1997 an, die ebenfalls eine Schädigung von CSD bezweckte, wie bereits dargelegt wurde. Auch das neue Gesetz trug klare protektionistische Züge.

Einen Beweis für das politische Interesse, das hinter dem Projekt *Vía Digital* steckte, lieferte Regierungssprecher Rodríguez: Er griff persönlich zum Telefonhörer, um dem Chef von *Antena 3*, Antonio Asensio, mit Konsequenzen zu drohen, falls er einen Vertrag mit *Canal+* unterzeichne. Diese telefonischen Drohungen beschrieb Asensio in einer Anhörung vor dem parlamentarischen Konstitutionellen Ausschuss. Laut Aussage von Asensio fand das Gespräch genau eine Stunde vor Vertragsunterzeichnung statt.³⁰⁵ Nachdem Rodríguez einige Tage lang vehement bestritt, die Worte „*atente a las consecuencias*“ („mach Dich auf die Konsequenzen gefasst“) gesagt zu haben, wechselte er die Strategie. Er gab diese Worte zu, die jedoch nicht als Drohung gemeint gewesen seien, sondern nur als Jux unter Freunden und außerdem privat.³⁰⁶ Wenige Tage nach Asensios Aussage verkündete er im Konstitutionellen Ausschuss, die ganze Affäre von der angeblichen Drohung sei eine von den Sozialisten erdachte Farce: „Produzent, Drehbuchschreiber und Regisseur dieses Spektakels ist die Sozialistische Partei und ihr Hauptdarsteller ist Herr Asensio, der seine eigenen wirtschaftlichen Interessen vertritt.“³⁰⁷ Doch dieser Drohanruf war kein einmaliger „Ausrutscher“: Angestellte von *Antena 3* erklärten in Briefen an Asensio, die auch dem Konstitutionellen Ausschuss vorgelegt wurden, dass ihnen kurz nach dem 24. Dezember telephonisch von Rodríguez deutlich gemacht wurde, dass ihr Chef ein „Gangster“ sei und dass Asensio noch im Gefängnis landen werde. Dem Nachrichtendirektor von Antena 3, José Oneto, habe Rodríguez gesagt „ihm [Asensio] werden seine Leibwächter nichts nützen, denn die Regierung hat viel mehr.“³⁰⁸

³⁰⁵ Vgl. *Cortes Generales, Comisión Constitucional, Sesión núm. 7, celebrada el lunes, 19 de mayo de 1997*, S. 6101 f.

³⁰⁶ Vgl. *Rodríguez admite que dijo a Asensio „atente a las consecuencias“ en tono coloquial*, in: *El País* v. 21.5.1997, S. 28.

³⁰⁷ „*El productor, el guionista y el director del espectáculo es el Partido Socialista y el actor principal el señor Asensio, defendiendo sus intereses económicos particulares.*“ Zit. nach: *Cortes Generales, Comisión Constitucional, Sesión núm. 10, celebrada el lunes, 26 de mayo de 1997*, S. 6525. Übersetzung der Verfasserin.

³⁰⁸ Vgl. „*No le van a servir sus guardaespaldas, porque el Gobierno tiene muchos más*“, in: *El País* v. 21.5.1997, S. 29.

Diese für eine westliche Demokratie erstaunlichen Ereignisse lassen zwei Interpretationen zu: Erstens, dass es eine Art Privatfehde zwischen Asensio und Rodríguez gab, in der der Regierungssprecher für kurze Zeit jedes Augenmaß für die politische Realität verlor. Schließlich ist mit diesen Aktivitäten allein nicht bewiesen, dass auch andere Regierungsmitglieder seine Drohungen unterstützten. Allerdings hatten Asensio und Rodríguez keinen Grund, sich persönlich zu bekriegen. Zweitens kann man auch aus den Ereignissen folgern, dass für die Regierung der Erfolg von *Via Digital* sehr wichtig war, selbst wenn die anderen Regierungsmitglieder die fragwürdigen Mittel ihres Regierungssprechers nicht unterstützten. Dass Rodríguez jedoch hinter dem Rücken der Regierung oder gar gegen ihr Einverständnis handelte, ist ebenfalls unwahrscheinlich: Rodríguez wurde nach diesen Attacken gegen *Antena 3* nicht seines Amtes enthoben, so sehr die Opposition auch darauf drängte.

Die Fußballgesetzgebung muss in diesem Licht betrachtet als protektionistische Politik beurteilt werden, die *Via Digital* den Fußball zurückgab, den ihr CSD wegnahm. Die Regierung Aznar, die sich selbst immer als wirtschaftsliberal bezeichnete und die Privatisierung der großen staatlichen Gesellschaften vorantrieb, entwickelte im audiovisuellen Sektor eine stark protektionistische Politik, um einen ihr vermeintlich gewogenen Fernsehsender zu fördern.

Nachdem *Telefónica* sich bei *Antena 3* eingekauft und damit die Fußballrechte erworben hatte, war das Gesetz aus Sicht der Regierung nicht mehr notwendig: Álvarez-Cascos ließ überraschend verlauten, der Fußball sei nie von allgemeinem Interesse gewesen.³⁰⁹

Die Regierung hatte einen weiteren Grund für die Verabschiedung des Gesetzes: Mit der Regelung, die die unverschlüsselte Ausstrahlung des Spitzenspiels der Liga vorschrieb, konnte sie sich der Sympathien vieler Wähler sicher sein. „So billig ist Popularität beim Volk nicht wieder zu bekommen.“³¹⁰ Vizepräsident Álvarez-Cascos ließ schon im Februar 1997 über die nationale Parteipressestelle an alle Ortsvereine der Volkspartei eine Argumentationslinie zu Fernseh-Fußballübertragungen verbreiten. Darin heißt es:

„Die Sozialistische Partei verteidigt den Bezahlfußball für einige wenige zum Vorteil der Privatfernsehsender einiger Freunde. Die Volkspartei verteidigt den unverschlüsselten Fußball zum Vorteil aller Bürger, besonders der unterprivilegierten.“³¹¹

Wer diese angeblichen Freunde der Sozialisten sind, machte Álvarez-Cascos mit einem Wortspiel klar: „*Felipe González va deprisa.*“ (*va deprisa* – geht schnell/ ist auf der Seite von

³⁰⁹ Vgl. Martínez Soler: *Jaque a Polanco*, S. 272.

³¹⁰ Martin Dahms: Grundrecht auf Fußball, in: *Die ZEIT* v. 4.7.1997, S. 47.

³¹¹ „*El PSOE defiende el fútbol de pago, para unos pocos, en beneficio de televisiones privadas de unos amigos. El PP defiende el fútbol abierto, sin pago, en beneficio de todos los ciudadanos, especialmente, los menos favorecidos.*“ Zit. nach Javier Casqueiro: *El PP adiestra a sus dirigentes con consignas populistas contra Canal+ y Canal Satélite*, in: *El País* v. 9.2.1997, S. 29, Übersetzung der Verfasserin.

Prisa).³¹² Auch Präsident Aznar ergriff in einem Interview die Gelegenheit, sich persönlich als Beschützer der breiten Bevölkerung darzustellen:

“Wir setzen auch europäische Normen um, die bestimmen, dass man für Ereignisse von besonderer Relevanz nichts bezahlen soll. Würden Sie mir erklären, warum ein Rentner, ein einfacher Arbeiter, ein Beamter dafür zahlen soll, ein Spiel zu sehen, wenn es aufgrund seiner Bedeutung Gründe dafür gibt, es gratis auszustrahlen? Ich glaube, dass die, die auf diesem Gebiet den Bürgern Erklärungen liefern sollten, diejenigen Politiker sind, die Partikularinteressen verteidigen, nicht wir, welche wir das allgemeine Interesse verteidigen.“³¹³

Hier behauptet Aznar, die Regierung setze in ihrem Gesetz europäische Normen um. Das Gegenteil ist allerdings der Fall: In seinem Gesetz werden normale Ligaspiele als „Ereignisse von allgemeinem Interesse“ bezeichnet, obwohl die Europäische Kommission diese durch ihre Definition ausschließt. Aznar schürt jedoch durch diese Aussage vor allem die Angst, dass wirklich wichtige Spiele, wie beispielsweise Weltmeisterschaften, nur noch verschlüsselt gezeigt werden. Damit führt er den Wähler wissentlich in die Irre und schafft eine sehr negative Stimmung sowohl gegen *Sogecable* als auch gegen seine „Unterstützer“ von der Sozialistischen Partei. Die unverschlüsselten Übertragungen der Spiele der Nationalmannschaft sowie die Begegnungen in der *Champions League* mit spanischer Beteiligung waren jedoch nie in Gefahr; die Rechte lagen bei TVE.³¹⁴

Die Volkspartei präsentierte sich also als Anwalt des kleinen Mannes gegen die wirtschaftlichen Interessen eines übermächtigen Medienimperiums und seiner „Freunde“ von der Opposition. In Wirklichkeit agierte sie aus Populismus, der ihr die Wählerstimmen der vielen Fußballfans sichern sollte.

³¹² Vgl. *El PP moviliza a sus dirigentes locales para apoyar la limitación del fútbol en TV de pago*, *El País* v. 8.2.1997, S. 23. Felipe González ist für die Volkspartei immer noch ein Synonym für die Sozialistische Partei.

³¹³ „Lo que también estamos aplicando son normas europeas que determinan que no haya que pagar por ver acontecimientos de especial relevancia. ¿Me quiere explicar por qué un jubilado, un trabajador modesto, un funcionario tienen que pagar por ver un partido si dada su trascendencia hay razones para que lo pueda ver gratis? Yo creo que los que en ese campo tendrían que dar explicaciones a los ciudadanos son los políticos que defienden intereses particulares, no los que defendemos el interés general.“ Zit. nach „Hemos pasado de las palabras a los hechos, de la especulación a la seriedad“, Interview durchgeführt von Pedro J. Ramírez in: *El Mundo* v. 4.5.1997, eingesehen am 15.11.2001 unter <http://www.el-mundo.es>. Übersetzung der Verfasserin.

³¹⁴ Vgl. *El Gobierno quiere imponer por ley qué partidos serán en abierto y cuáles codificados*, in: *El País* v. 4.2.1997, S. 26.

5. Schlussbetrachtungen

Die Regierung Aznar erkannte die Macht des spanischen Fernsehens für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung und nutzte das Instrument der Fernsehpolitik in vielfältiger Weise, um sich im politischen öffentlichen Wettbewerb Vorteile zu verschaffen. Dies zeigt bereits die Analyse der ausgewählten Fallbeispiele, obwohl sie nur einen Ausschnitt der fernsehpolitischen Tätigkeiten der Regierung betrachtet.

Bei der Fernsehpolitik im öffentlich-rechtlichen Sektor kam der Regierung die Struktur der RTVE entgegen, die auf ein erhöhtes Einflusspotenzial der Regierung ausgerichtet ist. Doch auch im Bereich des privaten Sektors hatte sie einen breiten Handlungsspielraum, den sie für ihre machtpolitischen Zwecke voll ausschöpfte und sogar erweiterte. Ihr Freiraum bezog sich vor allem auf die Macht, über die Bedingungen für den Marktzugang zu verfügen.

Wie im Theorieteil erläutert, besteht Fernsehpolitik aus drei Teilgebieten: erstens der Ordnungs-, zweitens der Infrastruktur- und Ressourcen- und drittens der Programmpolitik. Die Regierung Aznar war auf allen diesen Gebieten sowohl gesetzgeberisch als auch in anderer Weise beeinflussend aktiv.

Die Ordnungspolitik, die den Anbietermarkt reguliert, nutzte sie konkret zur Schaffung einer Fernsehlandschaft mit konservativer Parteilinie. Dies bewerkstelligte sie zum Teil, indem sie regierungsfreundlichen Unternehmen Zugang zum Markt verschaffte: Da die Regierung 1998 über die Vergabe von neuen terrestrischen digitalen Frequenzen bestimmen musste, verfügte sie sowohl über ihre Anzahl als auch über ihre Nutzer. Die zwei genehmigten Frequenzen wurden schließlich an Konsortien vergeben, die ihre Regierungstreue durch die Publikationen *El Mundo* und ABC über Jahre bewiesen hatten.

Als weitere ordnungspolitische Maßnahme versuchte die Regierung, einen Sender am Aufbau und der Ausstrahlung seines Programms zu behindern, den sie als nicht-regierungsfreundlich ansah. Im Falle des digitalen Satellitenfernsehens konnte sie den Zugang zum Markt nicht durch die Frequenzvergabe steuern, da der Staat nur Eigentümer der *terrestrischen* Frequenzen ist. Einfluss auf die Satellitensender konnte die Regierung Aznar also nur durch die Regulierung der Zulassungsbedingungen nehmen. Diese umfassten sowohl das Verbot des Decoders von *Canal Satélite Digital*, als auch eine rasche Steuererhöhung auf die Inanspruchnahme der Leistung des Bezahlfernsehens, die den Sender in finanzielle Schwierigkeiten bringen sollte.

Zur Regulierung des Telekommunikationsmarktes schaffte sich die Regierung mit der Gründung der neuen Kommission für den Telekommunikationsmarkt ein wirkungsvolles Instrument, das auch in Zukunft die Regulierung des Marktes nach den Vorstellungen der

Regierung garantiert. Die neue Rechtsaufsicht ist strukturell und personell abhängig von der Regierung und unterliegt gleichzeitig keiner wirkungsvollen parlamentarischen Kontrolle. Somit ist eine Instrumentalisierung der Regulierungsbehörde leicht möglich.

Auch in der Infrastruktur- und Ressourcenpolitik, die vor allem den Betrieb des öffentlich-rechtlichen Fernsehens reguliert, war die Regierung Aznar in bedeutendem Maße tätig. Die Personalpolitik bei der RTVE war von parteipolitischen Interessen geprägt. Die Generaldirektoren wurden aus machtpolitischem Kalkül ein- und abgesetzt, bzw. zum Rücktritt veranlasst. Auch der Chefredakteur der Nachrichtensendungen wurde von der Regierung bestimmt. Durch die Hierarchisierung der öffentlich-rechtlichen Anstalt konnte die Regierung mit der Besetzung der Schlüsselpositionen für den politisch wichtigen Nachrichtenbetrieb ein PP-freundliches Klima in der Sendeanstalt forcieren, denn die von ihr eingesetzten Direktoren holten sich neue, ihnen auch politisch nahestehende Mitarbeiter in die Nachrichtenredaktionen. Durch diese Personalpolitik wird mehr noch als durch direkten politischen Druck eine zuvorkommende Behandlung der Regierung garantiert, da die Journalisten aus eigener Überzeugung arbeiten und nicht widerwillig und unter Druck.

Die Finanzierungsfrage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde während der ersten fünf Regierungsjahre Aznars noch nicht abschließend geklärt. 2001 wurde die RTVE der staatlichen Sanierungsanstalt SEPI unterstellt, die bisher jedoch noch keine von der Regierung akzeptierte Lösungsstrategie vorlegte. Eine Teilprivatisierung der RTVE ist entgegen aller Befürchtungen der PSOE-Opposition und der betroffenen Mitarbeiter der Fernsehanstalt bisher nicht beschlossen worden. Die Konkurrenz um die knappen Werbegelder hat in der Zwischenzeit bei der RTVE zu einem mehr und mehr trivialisierten Programm geführt. Regierungskritische Polit-Reportagen sucht man im Programm vergebens.

Die Regierung nutzte die staatlich aufgebaute Infrastruktur der *Telefónica* und der RTVE, um eine privatwirtschaftliche Gesellschaft für Digitalfernsehen aufzubauen: *Vía Digital* entstand auf Initiative der Regierung, um dem vermeintlich sozialistenfreundlichen *Canal Satélite Digital* einen regierungstreuen Konkurrenten entgegenzustellen. Die eigentlich öffentlich-rechtliche und von der Regierung kontrollierte TVE wurde in dieses Unternehmen mit einbezogen. Das einst staatliche Telekommunikationsunternehmen *Telefónica* wurde im ersten Jahr der Regierungszeit Aznars privatisiert, profitierte jedoch auch weiterhin von einer über Jahrzehnte vom Staat aufgebauten Infrastruktur. *Telefónica* wurde von der Regierung ausdrücklich der Eintritt in das Fernsehgeschäft erlaubt, da der Staat weiterhin eine goldene Aktie des Unternehmens hält, mit der er gegen unliebsame Allianzen ein Veto einlegen kann.

Unter Umgehung der parlamentarischen Kontrolle konnte die Regierung durch ihre personellen Kontakte über die Geschicke der *Telefónica* mitbestimmen. Dadurch, dass sie der

Telefónica sogar noch den Eintritt in das analoge Fernsehgeschäft ermöglichte, indem sie den Kauf von *Antena 3* guthieß, wuchs der Einfluss der Regierung im privaten Fernsehen weiter. *Antena 3* ist sehr regierungsfreundlich. Inzwischen ist Sáenz de Buruaga Chefredakteur für den Bereich der Nachrichtensendungen bei *Antena 3*. Wenn die Regierung behauptete, sie wolle eine Monopolstellung von *Sogecable/Prisa* verhindern, so hinderte es sie nicht daran, eine Monopolstellung der ehemals staatlichen *Telefónica* zu fördern.

Die Programmpolitik der Regierung auf dem Gebiet der Fußballübertragungen war ebenfalls machtpolitisch motiviert. Mit dem Gesetz, das eine unverschlüsselte Übertragung pro Liga- und *Copa*-Spieltag zum nationalen Interesse erklärte, diente sie gleich zweifach ihren eigenen Interessen. Durch diese populistische Bestimmung konnte sie mit viel Sympathie im Wahlvolk rechnen, das ihr eventuell bei der nächsten Wahl zugute gekommen wäre. Zum anderen verfolgte diese Verordnung auch einen ordnungspolitischen Zweck: Die Regierung wollte der ihr nahe stehenden Gesellschaft um *Vía Digital* zu attraktivem Programminhalt und damit zu wirtschaftlichem Erfolg verhelfen und gleichzeitig *Canal Satélite Digital* schädigen.

Nicht bei allen regulativen Maßnahmen bewegte sich die Regierung auf dem Boden des Rechts. Ganz allgemein war schon das Verfahren, das Mediensystem über Notverordnungen zu verändern, unter Verfassungsrechtlern zumindest umstritten. Auf jeden Fall agierte diese Politik hart an der Grenze zur Verfassungswidrigkeit.

Die Regierung Aznar verstieß jedoch im Falle von CSD auch konkret gegen das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Verbreitung von Informationen, außerdem gegen das EU-Recht des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs. Wegen der Verletzung des EU-Vertrags musste sie das umstrittene Verbot des Simulcrypt-Decoders wieder zurücknehmen. Das Gesetz zum Recht auf unverschlüsselte Spitzenspiele wurde bisher nicht geändert, seine Anwendung wurde jedoch von der EU-Kommission verboten.

Auf den anderen Feldern verstieß sie nicht klar gegen geltendes Recht, jedoch waren ihre Handlungen auch nicht explizit legitimiert. Mit der Schaffung der neuen Kommission für Telekommunikation gab sie scheinbar zugunsten einer unabhängigen Regulierungsbehörde Kompetenzen aus der Hand, doch in Wirklichkeit entzog sie ihre Entscheidungen der parlamentarischen Kontrolle. Schließlich kontrollierte sie die Entscheidungen der Kommission durch ihre personelle Besetzung. Ihre nicht-öffentliche Arbeitsweise verstärkt das Beeinflussungspotenzial. Auch bei der Führung der öffentlich-rechtlichen RTVE achtet sie nicht auf den gesetzlich festgeschriebenen Anspruch auf pluralistischen Zugang zu dem Medium. Das Personal mit Entscheidungsgewalt wird aus politischen Motiven ernannt und den oppositionellen Kräften wird der Zugang erschwert. Was die faktische Absetzung der politisch nicht

erwünschten Generaldirektoren betrifft, so ist diese zwar streng gesehen gesetzeswidrig, wird jedoch traditionell von den Generaldirektoren hingenommen, die um diese Macht der Regierung schon bei ihrer Amtseinführung wissen. Mit der Unterfinanzierung der RTVE kommt die Regierung ihrem Auftrag nicht nach, die Finanzen der RTVE ausgeglichen zu halten.

In den Anfangsjahren der Regierung Aznar 1996/97 versuchte sie mit allen Mitteln, zu ihren Gunsten in die Regulierung des Fernsehmarktes einzugreifen. Zu diesem Zweck erließ sie auch gesetzeswidrige Regelungen, die sie auf Druck der EU wieder zurücknehmen musste. Diese ungestüme und unüberlegte Art ist wohl der Unerfahrenheit der Regierung zuzuschreiben, die ihren Handlungsspielraum im vereinigten Europa überschätzte.

Seit 1998 verfolgt sie daher eine andere Politik, um auf die Struktur der Fernsehlandschaft Einfluss nehmen. Sie schuf zum einen eine Kommission für Telekommunikation, die von der Regierung gesteuert wird und die weitere Regelungen hinter verschlossener Tür und unter dem Anspruch der Unabhängigkeit beschließt. Den Anfang für eine veränderte Fernsehlandschaft legte sie durch die Erlaubnis für *Telefónica*, voll in das Fernsehgeschäft einzusteigen und *Antena 3* zu übernehmen. Durch die zusätzliche Vergabe von zwei terrestrischen Frequenzen an PP-freundliche Unternehmen kann sie in Zukunft auf die Unterstützung durch fünf der sechs auf nationalem Gebiet unverschlüsselt ausstrahlenden Sender bauen: TVE 1, *La 2*, *Antena 3* und die neuen Sender der Konsortien *Net TV* und *Veo Televisión*. Allein der nachrichtenarme Sender *Tele5* hat keine Verbindung zur Volkspartei. Die Autonomen Sendeanstalten, die über Antenne nur auf dem Gebiet der Autonomen Gemeinschaften zu empfangen sind, werden von den Regionalregierungen kontrolliert. In einigen Regionen Spaniens ist daher noch ein PP-kritischer Sender zu empfangen, während in anderen ein sechster regierungsfreundlicher Kanal sendet. Auch wenn die Zentralregierung einen Großteil dieser Fernsehkanäle nicht im strengen Sinne kontrolliert, so sind sie ihr doch eher gewogen als den Sozialisten oder den anderen Oppositionsparteien.

Die Regierung Aznar veränderte nach anfänglichen Schwierigkeiten die Fernsehlandschaft dahingehend, dass ihr fast alle Fernsehsender treu ergeben sind. Die in der Verfassung festgeschriebene Unabhängigkeit der Medien wird dadurch weitgehend unterlaufen und außer Kraft gesetzt.

6. Literaturverzeichnis

Monographien, Aufsätze aus Sammelwerken und wissenschaftlichen Zeitschriften:

- Abad Alcalá, Leopoldo, *El Servicio Público de Televisión ante el Siglo XXI*, Madrid 1999.
- Aguilar, Miguel Ángel, et al. (Hrsg.), *Medios de comunicación y cultura política*, Madrid 1999.
- Alemann, Ulrich von, Parteien und Medien, in: Gabriel, Oscar W./ Niedermayer, Oskar/ Stöss, Richard (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 1997, S. 478-494.
- Alemann, Ulrich von, Politikbegriffe, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn 1996, S. 542-545.
- Asensi Sabater, José (Hrsg.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia 1997.
- Azurmendi, Ana, *El marco legal de la televisión*, in: Duráñez, Angel/ Sánchez-Taberner, Alfonso, *El futuro de la televisión en España*, Navarra 2000, S. 33-51.
- Bandemer, Stephan von/ Wewer, Göttrik (Hrsg.), *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysenkonzepte, Forschungsstand*, Opladen 1989.
- Barrios, Harald, Das politische System Spaniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 2. Aufl., Opladen 1999, S. 561-603.
- Bernecker, Walther L./ Dirscherl, Klaus (Hrsg.), *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a. M. 1998.
- Beyme, Klaus von/ Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1990.
- Bustamante, Enrique, *Spain's interventionist and authoritarian communication policy. Telefónica as political battering ram of the Spanish right*, in: *Media, Culture & Society*, Jg 22 (2000), H. 4, S. 433-445.
- Campillo-Lundbeck, Santiago, Tele Dorado. Der TV-Markt in Spanien, in: *Media-Spectrum*, Nr. 11/12 (1998), S. 26-29.
- Castellani, Jean-Pierre, Die Tagespresse im Medienwettbewerb – (teilweise) eine Erfolgsgeschichte, in: Bernecker, Walther L./ Dirscherl, Klaus (Hrsg.), *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a. M. 1998, S. 565-580.
- Cotarelo, Ramón, *Medios de comunicación y democracia en España*, in: *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, II. Epoca, H. 68 (1997), S. 21-31.
- CSA – *Conseil supérieur de l'audiovisuel, La télévision publique en Europe*, o.O. 1998.
- Domingo, Teresa, *Telecomunicaciones y audiovisual en la España de los años noventa. Sectores en convergencia. ¿Políticas en convergencia?*, in: Jordana, Jacint/ Sancho, David (Hrsg.), *Políticas de telecomunicaciones en España*, Madrid 1999, S. 35-78.
- Duráñez, Angel/ Sánchez-Taberner, Alfonso, *El futuro de la televisión en España*, Navarra 2000.

- Fernández Alonso, Isabel/ Santana Cruz, Fernanda, *Estado y medios de comunicación en la España democrática*, Madrid 2000.
- Fürstenberger, Eva, Das Recht auf Gründung von Fernsehunternehmen als besondere Ausprägung der Fernsehfreiheit in Spanien, Univ. Diss., Regensburg 1999.
- Gabriel, Oscar W./ Niedermayer, Oskar/ Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn 1997.
- Gabriel, Oscar W./ Brettschneider, Frank (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich, 2. Aufl., Bonn 1994.
- Gallego Anabitarte, Alfrede/ Menéndez Rexach, Angel, Die Regierungsfunktionen in der spanischen Verfassung, insbesondere die Verordnungsgewalt: Art. 97, in: López-Pina, Antonio, Spanisches Verfassungsrecht. Ein Handbuch, Heidelberg 1993, S. 407-434.
- García Roca, Javier, *Límites constitucionales al legislador de la televisión*, in: Asensi Sabater, José (Hrsg.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia 1997, S. 409-447.
- Giordano, Eduardo/ Zeller, Carlos, *Políticas de televisión. La configuración del mercado audiovisual*, Barcelona 1999.
- Grupo Sogecable 2001, Informe Anual*, erhältlich unter <http://www.sogecable.com>, eingesehen am 20.12.2001.
- Gunther, Richard/ Montero, José Ramón/ Wert, José Ignacio, *The Media and politics in Spain. From dictatorship to democracy, Working Paper Nr.176, Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona 1999.
- Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.), Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, 24. Auflage, Baden-Baden/ Hamburg 1998.
- Haubrich, Walter, Die politische Kultur, in: Bernecker, Walther L./ Dirscherl, Klaus (Hrsg.), *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a. M. 1998, S. 141-158.
- Herkel, Günter, Der Werbemarkt in Spanien. Heftiger Konkurrenzkampf zwischen staatlichem Fernsehen und Privatsendern, in: Media Perspektiven, 1992, H. 9, S. 580-590.
- Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politiklexikon, 3. Aufl., München/ Wien 2000.
- Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton/ New Jersey 1997.
- Inglehart, Ronald/ Basañez, Miguel/ Moreno, Alejandro, *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook. Political, Religious, Sexual, and Economic Norms in 43 Societies: Findings from the 1990-1993 World Values Survey*, Michigan 1998.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Aufl., Opladen 1999.

- Jarren, Otfried, Medienpolitische Kommunikation, in: Jarren, Otfried/ Sarcinelli, Ulrich/ Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen 1998, S. 616-629.
- Jarren, Otfried/ Grothe, Thorsten/ Rybarczyk, Christoph, Medien und Politik – eine Problemskizze, in: Donsbach, Wolfgang u.a. (Hrsg.), Beziehungsspiele. Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, 2. Aufl., Gütersloh 1994, S. 9-44.
- Jarren, Otfried/ Sarcinelli, Ulrich/ Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen/ Wiesbaden 1998.
- Jordana, Jacint/ Sancho, David (Hrsg.), *Políticas de telecomunicaciones en España*, Madrid 1999.
- Kaase, Max: Massenmedien, in: Schmidt, Manfred G., Lexikon der Politik, Bd. 3, Die westlichen Länder, München 1992, S. 236-242.
- Kaase, Max, Politische Kommunikation – Politikwissenschaftliche Perspektiven, in: Jarren, Otfried/ Sarcinelli, Ulrich/ Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen/ Wiesbaden 1998, S. 97-113.
- Kepplinger, Hans Mathias, Kommunikationspolitik, in: Noelle-Neumann, Elisabeth u.a. (Hrsg.), Das Fischer Lexikon Publizistik. Massenkommunikation, Frankfurt a. M. 1994, S. 116-139.
- Kleinstеuber, Hans J., Kommunikationspolitik. Herangehensweisen und Theorien, in: Wittkämper, Gerhard W./ Kohl, Anke (Hrsg.), Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik, Darmstadt 1996, S. 17-37.
- Kleinstеuber, Hans J., Massenmedien und Medienpolitik: Presse und Rundfunk als Thema der Politischen Wissenschaft, in: von Bandemer, Stephan/ Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysenkonzepte, Forschungsstand, Opladen 1989, S. 169-179.
- Kleinstеuber, Hans J., Politische Kommunikation, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 3, Die westlichen Länder, München 1992, S. 352-359.
- Kleinstеuber, Hans J./ Rosenbach, Marcel, Digitales Fernsehen in Europa. Eine Bestandsaufnahme, in: Rundfunk und Fernsehen, 46. Jg. (1998), S. 24-57.
- Laguna de Paz, José Carlos, Privates Fernsehen in Spanien: Zum Erfordernis eines neuen Fernsehmodells, in: Die Öffentliche Verwaltung, 48. Jg. (1995), H. 12, S. 501-508.
- López-Escobar, Esteban, *Spanish Media Law: Changes in the Landscape*, in: European Journal of Communication, 7. Jg. (1992), H. 2, S. 241-259.
- López Pina, Antonio, Spanisches Verfassungsrecht. Ein Handbuch, Heidelberg 1993.
- Martínez Soler, José Antonio, *Jaque a Polanco. La guerra digital*, Madrid 1998.

- Mateo, Rosario de, Das Rundfunksystem Spaniens, in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.), Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Baden-Baden/ Hamburg 1998, 24. Auflage, S. 536-543.
- Müller, Albrecht, Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie. Beobachtungen zum Bundestagswahlkampf 1998 im Spiegel früherer Erfahrungen, Opladen 1999.
- Munsó Cabús, Joan, *La otra cara de la televisión. 45 años de historia y política audiovisual*, Barcelona 2001.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespirale, Frankfurt a. M. 1989.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Öffentliche Meinung, in: Noelle-Neumann, Elisabeth et al. (Hrsg.), Das Fischer Lexikon Publizistik, Frankfurt a. M. 1994, S. 366-382.
- Noelle-Neumann, Elisabeth u.a. (Hrsg.), Das Fischer Lexikon Publizistik, Frankfurt a. M. 1994.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1996.
- Nohlen, Dieter/ Hildenbrand, Andreas, Spanien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik, Opladen 1992.
- Pfetsch, Barbara, Zur Beobachtung und Beeinflussung öffentlicher Meinung in der Medien-demokratie. Bausteine einer politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung, in: Rohe, Karl (Hrsg.), Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 45-54.
- Portilla, Idoia, *Análisis de audiencias*, in: Duráñez, Angel/ Sánchez-Tabernero, Alfonso, *El futuro de la televisión en España*, Navarra 2000, S. 125-151.
- Regierungslehre, in: Schmidt, Manfred G., Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 1995, S. 816-817.
- Rodríguez García, José Antonio, *El control de los medios de comunicación. La participación de los grupos ideológicos en el control de los medios de comunicación*, Univ. Diss, Madrid 1998.
- Rohe, Karl (Hrsg.), Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- Ronneberger, Franz, Kommunikationspolitik, Bd. 3, Mainz 1986.
- Rosado Iglesias, Gema, *La Televisión Pública en España. Régimen Jurídico y Control*, Barcelona 1999.
- Rubio Llorente, Francisco, Die Gesetzgebungsverfahren in Spanien. Die Ortsbestimmung des Gesetzes innerhalb der Rechtsquellen, in: López-Pina, Antonio, Spanisches Verfassungsrecht. Ein Handbuch, Heidelberg 1993, S. 377-406.
- Rühl, Manfred/ Stuibler, Heinz-Werner (Hrsg.), Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung, Düsseldorf 1983.

- Salamanca O., Daniel, Spaniens Medien auf dem Weg zu Konzentration und Konsolidierung, in: Media Perspektiven, 1996, H. 4, S. 209-223.
- Salamanca O., Daniel, Sport als Erfolgsgarant im digitalen Fernsehen?, in: Media Perspektiven, H. 2 (1997), S. 73-79.
- Sanz, Ana, *Debate político y marco regulador de las telecomunicaciones en España*, in: Jordana, Jacint/ Sancho, David (Hrsg.), *Políticas de telecomunicaciones en España*, Madrid 1999, S. 78-129.
- Sarcinelli, Ulrich, Von der Parteien- zur Mediendemokratie? Das Beispiel Deutschland, in: Schatz, Heribert/ Jarren, Otfried/ Knaup, Bettina (Hrsg.), *Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?* Opladen 1997, S. 34-45.
- Saxer, Ulrich, Systematische Kommunikationspolitik, in: Rühl, Manfred/ Stuiber, Heinz-Werner (Hrsg.), *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*, Düsseldorf 1983, S. 33-45.
- Schatz, Heribert/ Habig, Christofer/ Immer, Nikolaus, Medienpolitik, in: Beyme, Klaus von/ Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1990, S. 331-359.
- Schatz, Heribert/ Jarren, Otfried/ Knaup, Bettina (Hrsg.), *Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?* Opladen 1997.
- Schatz, Heribert, Medienpolitik, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Politiklexikon*, 3. Aufl., München/ Wien 2000, S. 377-381.
- Schmidt, Manfred G., *Lexikon der Politik*, Bd. 3, Die westlichen Länder, München 1992.
- Schmidt, Manfred G., *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart 1995.
- Sinova, Justino, *El poder y la prensa. El control político de la información en la España felipista*, Barcelona 1995.
- Spanien ohne Monopol für Fußball, in: Kabel & Satellit, 14. Jg. (1997), H. 25, S. 3-4.
- Theis-Berglmair, Anna M., Das demokratische Moment der Ungewißheit, in: Schatz, Heribert/ Jarren, Otfried/ Knaup, Bettina (Hrsg.), *Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?* Opladen 1997, S. 25-33.
- Uriarte, Edurne, *La política y el poder de los medios*, in: Leviatán. Revista de hechos e ideas, II. Epoca, H. 80 (2000), S. 5-29.
- Wittkämper, Gerhard W./ Kohl, Anke (Hrsg.), *Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik*, Darmstadt 1996.

Gesetze/ Statuten/ Parlamentarische Debatten:

- Constitución española*, benutzte Ausgabe: Luis López Guerra (Hrsg.), 8. Aufl., Madrid 1996.
- Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los diputados, Año 1997, VI Legislatura, Núm. 216, Comisión Constitucional, Sesión núm. 7, celebrada el lunes, 19 de mayo de 1997.*

Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 1999, VI Legislatura, Núm. 265, Sesión Plenaria núm. 255, celebrada el miércoles, 20 de octubre de 1999.

Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los diputados, Año 1997, VI Legislatura, Núm. 227, Comisión Constitucional, Sesión núm. 10, celebrada el lunes, 26 de mayo de 1997.

Estatuto de la Radio y la Televisión, Ley 4/1980, de 10 de enero 1980 (B.O.E. núm. 11, de 12 de enero 1980), im Text auch bezeichnet als: Hörfunk- und Fernsehstatut.

Ente Público RTVE: Principios básicos y líneas generales de programación.

Ley reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, Ley 21/1997, de 3 de julio (B.O.E. del 4.7.1997).

Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero, por el que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, de la Comisión Europea, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector. (B.O.E. 1. de febrero).

Reglamento del Congreso, <http://www.congreso.es>, eingesehen am 8.11.2001.

397L0036 - Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit. Amtsblatt Nr. L 202 vom 30/07/1997 S. 0060-0070.

Ausgewertete Zeitungen:

El País, Ausgabe Madrid, Zeitraum 1996-2001

El Mundo, Ausgabe Madrid, Zeitraum 1997-2001

ABC, Ausgabe Madrid, 1997

El nuevo lunes, 2000

Tribuna, 2000

International Herald Tribune, Jahr 1996

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 1997-2000

Der Spiegel, 1997

Die ZEIT, Jahr 1997

Kabel & Satellit, Zeitraum 1997-1998

Durchgeführte Interviews:

Mit Concha Herrera von der Gewerkschaft *CC.OO. (Comisiones Obreras)*, am 11.10.2001 in Prado del Rey, Pozuelo de Alarcón bei Madrid.

Mit Cecilio Urgoiti von der Gewerkschaft *UGT (Unión General de Trabajadores)*, telefonisch am 9.10.2001.

Mit Walter Haubrich, Spanien-Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, am 11.10.2001 in Madrid.

Mit Arantza Mendizábal, Parlamentarierin des PSOE und früheres Mitglied des Verwaltungsrats von RTVE, am 10.10.2001 in Madrid.

Konsultierte Webseiten:

Antena 3, <http://www.antena3tv.com>, Statistiken, eingesehen am 19. Dezember 2001.

Tele5, <http://www.telecinco.es>, Statistiken, eingesehen am 19. Dezember 2001.

Sogecable, <http://www.sogecable.com>, Statistiken, eingesehen am 20. Dezember 2001.

Ministerio de Fomento, <http://www.mfom.es>, Organisationsstruktur, eingesehen am 11.1.2002.

Congreso de los Diputados, <http://www.congreso.es>, Protokolle von Ausschusssitzungen und die Parlamentsordnung des spanischen Abgeordnetenhauses, eingesehen zwischen Oktober 2001 und Januar 2002.

Europäisches Parlament, <http://www.europarl.eu.int>, Seite der Abgeordneten Mónica Ridruejo und Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997, eingesehen am 17.1.2002.

Instituto Nacional de Estadísticas, <http://www.ine.es>, Statistiken (Nationales Institut für Statistik)

SEPI - *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales*, <http://www.sepi.es>, eingesehen am 28.12.2001.

El País, <http://www.elpais.es>, verschiedene Artikel, eingesehen zwischen Oktober 2001 und Januar 2002.

El Mundo, <http://www.el-mundo.es>, verschiedene Artikel, eingesehen zwischen Oktober 2001 und Januar 2002.