

IRIS *extra*

Eine Publikation der
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Öffentlich-rechtliche Medien im Transkaukasus

IRIS Extra 2016-2

Öffentlich-rechtliche Medien im Transkaukasus

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

Verlagsleitung - Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung - Maja Cappello, Leiterin der Abteilung Juristische Information

Redaktionelles Team - Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Autorin

Ekaterina Abashina, Moskauer Staatliche Lomonossow-Universität

Übersetzung / Korrektur

Nathalie Sturlese, Gianna Iacino, Julie Mamou, Erwin Rohwer, Lucy Turner

Verlagsassistentin - Snezana Jacevski

Marketing - Markus Booms, markus.booms@coe.int

Presse und PR - Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Umschlaggestaltung - P O I N T I L L É S, Hoenheim, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt

Abashina E., *Öffentlich-rechtliche Medien im Transkaukasus*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2016

Jedliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

Öffentlich-rechtliche Medien im Transkaukasus

Ekaterina Abashina

Moskauer Staatliche Lomonossow-Universität



Vorwort

Öffentlich-rechtliche Medien haben sich nicht überall mit der gleichen Geschwindigkeit entwickelt. Lokale Marktgegebenheiten und unterschiedliche Regulierungsrahmen hatten einen entscheidenden Anteil daran, wie schnell und mit welchen Wesensmerkmalen sich öffentlich-rechtliche Medien in Europa gefestigt haben.

Der audiovisuelle Markt hat sich seit den Monopolzeiten beträchtlich weiterentwickelt. Dank des Internets hat der Zuschauer nun sowohl zahlreiche als auch vielfältige Optionen bei audiovisuellen Inhalten. Dies gilt auch für die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte. Es gibt jedoch einen wesentlichen Unterschied: Während für kommerzielle audiovisuelle Mediendienste der Markt den entscheidenden Aspekt darstellt, ist es für öffentlich-rechtliche Medien die Rolle des Staates.

Die Rolle des Staates bei der Festlegung der Verwaltungsstruktur und der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Medien steht im Fokus einer zentralen Empfehlung des Europarats aus dem Jahr 2012 zur Verwaltung öffentlich-rechtlicher Medien. Diese formale Struktur sowie ein effizientes Management der Organisation und eine transparente, offene, bedarfsorientierte und verantwortungsvolle Betriebskultur wurden als die unverzichtbaren Komponenten starker öffentlich-rechtlicher Medien für die Gewährleistung von Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit ausgemacht. Wie diese Kriterien praktisch angewandt werden, hängt von den einzelnen Staaten ab, und der Umsetzungsgrad der Empfehlung schwankt erheblich.

In diesem Zusammenhang ist natürlich eine gewisse Verzögerung in den Märkten festzustellen, die sich relativ spät von Monopol- zu Wettbewerbsverhältnissen entwickelt haben. Dies trifft auf die postsowjetischen Regionen zu, wo öffentlich-rechtlicher Rundfunk erst Anfang der 2000er Jahre zur Realität wurde, als der Rest Europas bereits über digitale Wirtschaft und konvergente Regulierungsrahmen diskutierte.

Bei den postsowjetischen Entwicklungen stellt der Transkaukasus eine besonders interessante Region dar. Der südliche Kaukasus umfasst Georgien, Armenien und Aserbaidschan und ist in geopolitischer Hinsicht eine sehr interessante Region. Diese drei Länder haben nicht nur eine gemeinsame Geschichte, sondern auch bei der Medienentwicklung ähnliche Wege eingeschlagen.

In dieser IRIS *Extra* stellt Ekaterina Abashina eine vergleichende Analyse dieser drei Länder mit vielen Quellenverweisen an. Nach einer detaillierten Darstellung des Hintergrunds mit einigen historischen Anmerkungen zu den jeweiligen Medienmärkten und Regulierungsrahmen erörtert die Verfasserin die Struktur der Verwaltungsgremien, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Ernennungsverfahren für die Mitglieder der Verwaltungsgremien. Des Weiteren analysiert sie die Programmgestaltungspolitik der Länder und die Umstellung auf die Anforderungen internationaler Organisationen, in denen sie Mitglied sind. Jedes Land wird einzeln betrachtet, wobei systematische Querverweise und ein vergleichender Überblick über Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den drei Systemen enthalten sind.

Man kann wahrscheinlich noch nicht von einem transkaukasischen Modell öffentlich-rechtlichen Rundfunks sprechen. Dessen ungeachtet ist offensichtlich, dass Empfehlungen und



Bewertungen internationaler Organisationen besonderen Einfluss auf die Entwicklung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Georgien, Armenien und Aserbaidschan genommen haben. Daher ist die Analyse von Ekaterina Abashina ein sehr nützliches Hilfsmittel, um sich in ihren recht komplexen Regulierungsrahmen zurechtzufinden.¹

Straßburg, Juni 2016

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

¹ Der Verfasser dankt Andrei Richter, Boris Navasardian, Nouneh Sarkissian, Giorgi Meladze und vielen weiteren Fachleuten für ihre hilfreiche Unterstützung und Beratung bei den Untersuchungen, auf die sich diese Publikation stützt.



Inhaltsverzeichnis

1. Die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkkonzepts in Georgien, Armenien und Aserbaidschan.....	5
2. Die Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Transkaukasus	9
2.1. Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Georgien	10
2.1.1. Struktur der Verwaltungsgremien und Finanzierung.....	10
2.1.2. Ernennungsverfahren für Rundfunkratsmitglieder.....	11
2.2. Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Armenien	13
2.2.1. Struktur der Verwaltungsgremien und Finanzierung.....	13
2.2.2. Ernennungsverfahren für Mitglieder des Verwaltungsrats	14
2.3. Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Aserbaidschan	16
2.3.1. Struktur der Verwaltungsgremien und Finanzierung.....	16
2.3.2. Ernennungsverfahren für die Ratsmitglieder.....	17
2.4. Vergleichende Betrachtung der Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Transkaukasus	18
3. Öffentliche-rechtliche Programmgestaltungspolitik im Transkaukasus.....	21
3.1. Öffentlich-rechtliche Programmgestaltungspolitik in Georgien	21
3.2. Öffentlich-rechtliche Programmgestaltungspolitik in Armenien	22
3.3. Öffentlich-rechtliche Programmgestaltungspolitik in Aserbaidschan.....	22
3.4. Vergleichende Betrachtung der öffentlich-rechtlichen Programmgestaltung im Transkaukasus	23
4. Der Einfluss internationaler Organisationen auf die Entwicklung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den transkaukasischen Ländern	25
4.1. Die Rolle des Europarats	25
4.2. Die Rolle der OSZE und ihres Beauftragen für Medienfreiheit	26
5. Fazit.....	29





1. Die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkkonzepts in Georgien, Armenien und Aserbaidtschan

In ihrer langen Geschichte waren die öffentlich-rechtlichen Medien mehrfach konzeptionellen, rechtlichen und ideologischen Überprüfungen ihres Auftrags und Zwecks, ihrer Ziele und ihrer Rollen in der Medienlandschaft unterworfen. Anfangs wurde öffentlich-rechtlicher Rundfunk (ö.-r. Rundfunk) aufgrund des begrenzten Frequenzspektrums als ein natürliches Monopol betrachtet, was dazu führte, dass ö.-r. Rundfunk als ein öffentliches Gut angesehen wurde.² In den 1980er Jahren wurde der Rundfunksektor in Europa für kommerzielle Rundfunkveranstalter geöffnet. Diese neue Entwicklung veränderte den Rundfunkmarkt und stellte die europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in einen völlig neuen Kontext „dualistischen Wettbewerbs“.³ In der Folge veränderten rasante technologische Entwicklungen (neue Kommunikationstechnologien und Online-Plattformen) grundlegend die Spielregeln für den Medienkonsum. Diese Entwicklung trug ein weiteres Mal zu einem Überdenken des Konzepts öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei, das folgerichtig in öffentlich-rechtliche Medien (ö.-r. Medien) erweitert wurde.⁴

Die drei Entwicklungsstufen mit Auswirkungen für europäische öffentlich-rechtliche Medienunternehmen umfassen Folgendes:

Öffentliche Dienstleistung im Bereich von Massenmedien war in Europa stets mit Medienpolitik und der Entwicklung des Rundfunks verbunden. Das Verhältnis zum Staat und zur Gesellschaft war jedoch in den verschiedenen Zeitabschnitten der

- *Monopolstellung,*
- *des dualistischen Wettbewerbs*
- *sowie der Konvergenz und wachsenden Bedeutung neuer Plattformen und Technologien unterschiedlich.*⁵

² Scannel P. "Public Service Broadcasting: the History of a Concept" [Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – die Geschichte eines Konzepts] in Goodwin A. und Whannel G. (Hrsg.), *Understanding Television*, Routledge, New York, 1990, S. 11-29, http://www.academia.edu/3235456/Public_service_broadcasting_the_history_of_a_concept.

³ Głowacki M. "Public Service Media in Europe – Future or Funeral" [Öffentlich-rechtliche Medien in Europa – Zukunft oder Begräbnis] in Steenfadt O. (Hrsg.), *Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe*, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Wrocław, 2011, S. 10-26, <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2760/11-10-06-europe-media-regulation.pdf>.

⁴ Boev B. "Public service media and human rights" [Öffentlich-rechtliche Medien und Menschenrechte] in *Human rights and a changing media landscape*, Europarat, Straßburg, 2011, S. 133-174, <http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/MediaLandscape2011.pdf>.

⁵ Głowacki M. *op.cit.*, S. 12.



In der postsowjetischen Transkaukasusregion (Georgien, Armenien und Aserbaidschan) entwickelte und etablierte sich das Konzept ö.-r. Rundfunks/ö.-r. Medien aufgrund ihrer erst späten Einführung unterschiedlich. Ö.-r. Rundfunkunternehmen wurden in dieser Region Anfang der 2000er Jahre gegründet, als europäische ö.-r. Medieneinrichtungen bereits in das dritte „Rundfunkzeitalter“ der Konvergenz, neuen Plattformen und Technologien eingetreten waren. In den transkaukasischen Ländern nahmen ö.-r. Rundfunkunternehmen den Platz der im sowjetischen Stil staatlich betriebenen Rundfunkveranstalter ein (mit Ausnahme von Aserbaidschan, das ein öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen gründete, gleichzeitig aber auch den staatlich gelenkten Rundfunkveranstalter sowie den Rechtsbegriff des Staatsrundfunks beibehielt).⁶

Die sektorspezifische Gesetzgebung wurde dahingehend geändert, dass staatlich finanzierte Rundfunkunternehmen neuen und detaillierteren Vorschriften unterlagen. Diese Vorschriften wurden entwickelt, um die Praxis dieser Rundfunkveranstalter mit den Grundprinzipien des ö.-r. Rundfunks und einigen wenigen Inhaltsverpflichtungen in Einklang zu bringen sowie ein Verfahren zur Einrichtung ihrer Verwaltungsgremien einzuführen. Damit sollte ihnen ein spezifischer Auftrag für eine gesellschaftsorientierte und öffentlich rechenschaftspflichtige Ausrichtung gegeben werden. Darüber hinaus sollte die Bevölkerung die Möglichkeit erhalten, über eine Reihe von Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen in den Verwaltungsgremien am Management der ö.-r. Rundfunkveranstalter teilzunehmen. Vor der Einführung dieser Änderungen gab es für staatlich kontrollierte Rundfunkveranstalter keine speziellen inhaltlichen Verpflichtungen (außer der offiziellen Regierungspolitik) oder Verfahren, über die die Öffentlichkeit an ihrer Tätigkeit teilhaben konnte; sie sollten nicht der Gesellschaft, sondern den Vertretern des Staates dienen. Anlass zur Sorge gaben zudem in allen drei Ländern nicht die Rolle des ö.-r. Rundfunks in den nationalen Medienlandschaften oder die Art und Weise, wie sein Auftrag in der Region erfüllt wurde, sondern die Art und Weise, wie sich der Übergang von staatlichen zu öffentlich-rechtlichen Rundfunksystemen vollzog. Ein solcher Übergang kann entweder zu ö.-r. Medienunternehmen mit öffentlich-rechtlichem Auftrag führen oder zu einem imitativen Prozess ohne tatsächliche Reform werden; der Übergang von staatlichem zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk ist in der Tat bislang weder in Georgien noch in Armenien oder Aserbaidschan vollständig vollzogen.

Das ö.-r. Medienkonzept wurde im Rahmen des Beitritts Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans zum Europarat in die Mediensysteme dieser Länder eingeführt. Ihre Mitgliedschaft im Europarat war an die Verpflichtung zu einer Reihe demokratischer Reformen gebunden, darunter die Entwicklung ö.-r. Medieneinrichtungen durch Verabschiedung und Änderung ihrer jeweiligen nationalen Gesetze.⁷ Daher sind die vom Europarat erarbeiteten Definitionen, Grundsätze und Empfehlungen zu ö.-r. Medien/ö.-r. Rundfunk für die transkaukasische Region höchst relevant.

Das wichtigste Referenzdokument ist die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk,⁸ welche allgemeine (und universelle) Grundsätze

⁶ Richter A., Golovanov D., MMLPC. Public Service Broadcasting Regulation in the Commonwealth of Independent States (Special Report on the Legal Framework for Public Service Broadcasting in Azerbaijan, Georgia, Moldova, Russia and Ukraine) [Die Regulierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (Sonderbericht zum Rechtsrahmen für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Russland und Ukraine)], Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2006.

⁷ Siehe, Aserbaidschans Mitgliedsantrag zum Europarat: Bericht des Politischen Ausschusses, 23. Mai 2000, http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc00/EDOC8748.htm#P486_58735.

Armeniens Mitgliedsantrag zum Europarat: Bericht des Politischen Ausschusses, 23. Mai 2000, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8942&Language=EN>.

Georgiens Mitgliedsantrag zum Europarat: Bericht des Politischen Ausschusses, 2. Dezember 1998, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc98/edoc8275.htm>.

⁸ PACE-Empfehlung 1641 (2004): Public service broadcasting [Öffentlich-rechtlicher Rundfunk] (verabschiedet am 27. Januar 2004), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17177&lang=en>.

Siehe McGonagle T., Neue Empfehlung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, IRIS, 2004-3/3, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/3/article3.de.html>.



zum ö.-r. Rundfunk enthält: Unabhängigkeit und Autonomie des Handelns, Universalität, Vielfalt und Unverwechselbarkeit der Programmgestaltung, redaktionelle Unabhängigkeit und Professionalität sowie öffentliche Rechenschaftspflicht. Diese Leitsätze werden vom Europarat auf unterschiedliche Aspekte ö.-r. Medien-/ö.-r. Rundfunkaktivitäten, darunter Verwaltung und Betrieb, Finanzierung und Programmgestaltung, angewendet, die alle in weiteren Empfehlungen und Erklärungen des Europarats erläutert werden.⁹ Diese allgemeinen Grundsätze ö.-r. Rundfunks waren während der gesamten Entwicklung des Konzepts entscheidend und zeigen auch die Aspekte ö.-r. Medienpraxis auf, die üblicherweise besonderer Aufmerksamkeit sowohl seitens unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden als auch der Parlamente bedürfen. Es wurde zudem angeführt, es gebe neben internen Grundsätzen ö.-r. Medien einige externe Kriterien, um einen öffentlich-rechtlichen von einem staatlichen oder kommerziellen Rundfunkveranstalter abzugrenzen.¹⁰

In dieser Empfehlung heißt es: „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, ob von öffentlichen Einrichtungen oder Privatunternehmen betrieben, unterscheidet sich vom Rundfunk aus rein kommerziellen oder politischen Gründen aufgrund seines spezifischen Auftrags, der grundsätzlich darin besteht, unabhängig von denen zu handeln, die die wirtschaftliche und politische Macht innehaben. Er versorgt die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit mit Informationen, Kultur, Bildung und Unterhaltung. Er stärkt soziale, politische und kulturelle Bürgerrechte und fördert gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dazu ist er im Hinblick auf Inhalt und Zugang typischerweise universell, er gewährleistet redaktionelle Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit, er stellt einen Maßstab für Qualität dar, er bietet eine Bandbreite an Programmen und Diensten für die Bedürfnisse aller gesellschaftlichen Gruppen und er ist öffentlich rechenschaftspflichtig. Diese Grundsätze gelten ungeachtet aller Änderungen, die möglicherweise nötig werden, um den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden.“

⁹ Siehe, Recommendation R (96) 10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the guarantee of the independence of public service broadcasting [Empfehlung R(96) 10 des Ministerkomitees des Europarats zur Garantie der Unabhängigkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks],

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=539737&SecMode=1&DocId=547632&Usage=2>. Siehe van Loon A., IRIS 1996-10:4/4, <http://merlin.obs.coe.int/iris/1996/10/article4.de.html>

Recommendation (2007)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the remit of public service media in the information society, [Empfehlung 2007(3) des Ministerkomitees des Europarats zum Auftrag öffentlich-rechtlicher Medien in der Informationsgesellschaft]

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec%282007%293&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true>. Siehe Rossini M., IRIS 2007-3:5/5, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/3/article5.de.html>.

Recommendation 1878 (2009) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: The funding of public service broadcasting [Empfehlung 1878 (2009) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats: Die Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks], <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en>. Siehe de Beer K., IRIS 2009-84/3, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/8/article3.de.html>;

Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance [Empfehlung CM/Rec(2012)1 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats an die Mitgliedstaaten zur Verwaltung öffentlich-rechtlicher Medien], https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900016805cb4b4. Siehe Breemen V., IRIS 2012-3:1/2, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/3/article2.de.html>;

Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance [Erklärung des Ministerkomitees zur Verwaltung öffentlich-rechtlicher Medien], 15. Februar 2012, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl\(15.02.2012\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383-%20FR&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl(15.02.2012)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383-%20FR&direct=true);

Committee of Ministers Recommendation No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism [Empfehlung Nr. R(99)1 des Ministerkomitees zu Maßnahmen zur Förderung von Medienpluralismus], verabschiedet am 19. Januar 1999, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec%2899%291&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>. Siehe Suárez R.P., IRIS 1999-2:5/5, <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/2/article5.de.html>;

Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content, adopted on 31 January 2007, [Empfehlung CM/Rec(2007)2 des Ministerkomitees zu Medienpluralismus und Vielfalt der Medieninhalte], verabschiedet am 31. Januar 2007,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec%282007%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true>. Siehe Rossini M., IRIS 2007-3:5/5, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/3/article5.de.html>.

¹⁰ Siehe Jakubowicz K. *Media revolution in Europe: ahead of the curve [Medienrevolution in Europa: auf dem neuesten Stand]*, Europarat, Straßburg, 2011, S. 33, der schreibt: „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist eine Einrichtung, die aus bewusster staatlicher Politik entsteht, eine solche Einrichtung zu schaffen, die dafür verantwortlich ist, eine bestimmte Art von Inhalten allen Bewohnern eines Landes zugänglich zu machen, und Bedingungen zu wahren, die für deren Bestehen und Tätigkeit erforderlich sind. Er ist in erster Linie eine Einrichtung des öffentlichen Raums und der Zivilgesellschaft mit einem spezifischen programmatischen Auftrag und einer spezifischen Philosophie [...]. Autonomie vom Staat (wofür es einer gefestigten Demokratie bedarf) und von kommerziellen Erwägungen ist für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter eine Voraussetzung, um ihrem Auftrag treu zu bleiben.“



Spezielle Eigenarten in der Praxis jedes ö.-r. Rundfunkunternehmens erwachsen zumeist (aber nicht ausschließlich) tatsächlich aus dem Rechtsrahmen wie auch aus der Art und Weise, wie maßgebliche Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Die politische Neutralität öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen kann von deren Verwaltungsmodellen abhängig sein (d. h. von den Zuständigkeiten und Vollmachten der Verwaltungsgremien innerhalb eines ö.-r. Rundfunkunternehmens, vom Verfahren zur Zusammensetzung solcher Gremien und der politischen Zugehörigkeit ihrer Mitglieder), die nachfolgend die allgemeine Programmpolitik und spezifische Informationen sowie redaktionelle Richtlinien bei der Nachrichtenvermittlung beeinflussen.

Dieser Beitrag untersucht die Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Georgien, Armenien und Aserbaidschan und bietet einen allgemeinen Überblick über ihre ö.-r. Rundfunksysteme.



2. Die Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Transkaukasus

Ein Verwaltungsgremium, das Aufsichtsfunktionen ausübt und die Tätigkeiten eines ö.-r. Rundfunkunternehmens überwacht, wird als ein eindeutiges Strukturelement eines jeden solchen Unternehmens betrachtet. Diese Verwaltungsgremien sollen einen ö.-r. Rundfunkveranstalter dazu anhalten, die Bedürfnisse und Interessen des Publikums wie auch die Grundprinzipien öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu wahren. Das Verwaltungsgremium eines ö.-r. Rundfunkunternehmens sollte derart zusammengesetzt sein, dass die Unabhängigkeit von jeglichen politischen oder kommerziellen Interessen gewährleistet und die Unabhängigkeit und Autonomie von ö.-r. Rundfunkunternehmen im Allgemeinen geschützt wird.

Gemäß den Empfehlungen des Europarats sind die folgenden Grundsätze für Verwaltungsmodelle des ö.-r. Rundfunks zu beachten:

- Unabhängigkeit der Verwaltungsgremien von politischer Einflussnahme,
- Offenheit und Transparenz der Verfahren zur Ernennung von Mitgliedern der Verwaltungsgremien ö.-r. Rundfunkveranstalter,
- redaktionelle Unabhängigkeit und Autonomie.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsstruktur des ö.-r. Rundfunks durch ein einzelnes oder ein duales Verwaltungsgremium abgedeckt werden kann.¹¹ Ein einzelner Rundfunkrat ist sowohl für das Management der Gesellschaft wie auch für die Einhaltung regulatorischer und finanzieller Anforderungen verantwortlich, während ein duales Verwaltungsgremium aus einem Rundfunkrat und einem Verwaltungsrat besteht, wobei die Verantwortung für die Einhaltung von Vorschriften und das Management zwischen beiden aufgeteilt ist. Die Eigenheiten eines ö.-r. Verwaltungsgremiums hängen wesentlich von den Ernennungsverfahren seiner Mitglieder ab. Entscheidend sind dabei nicht nur das Ernennungsverfahren der Mitglieder des Verwaltungsgremiums des ö.-r. Rundfunkveranstalter (in dem die Mitglieder ausgewählt werden und das offen und transparent sein muss), sondern auch die durchführenden Personen: Dies können eine unabhängige audiovisuelle Regulierungsbehörde, die Öffentlichkeit, das Parlament, die Regierung, alle (oder einige) gleichzeitig, oder Ad-hoc-Auswahlkommissionen sein.

Die folgenden Abschnitte untersuchen die Verwaltungssysteme öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter in Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Besonderes Augenmerk erfahren

¹¹ Hanretty C. "Five ways to govern a public broadcaster" [Fünf Arten der Verwaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters], Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, 2007, <http://www.chrishanretty.co.uk/publications/Han07b.pdf>.



die Ernennungsverfahren in die Verwaltungsgremien der jeweiligen Unternehmen im Rahmen eines allgemeinen Überblicks über die ö.-r. Rundfunksysteme in den drei Ländern.

2.1. Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Georgien

2.1.1. Struktur der Verwaltungsgremien und Finanzierung

Georgien hat Bestimmungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in das Rundfunkgesetz von 2004¹² aufgenommen, nach denen der staatliche Rundfunk durch den öffentlich-rechtlichen georgischen Rundfunk (georgischer GBP) ersetzt wurde.

Artikel 15 des Rundfunkgesetzes besagt, dass der Zweck des nationalen ö.-r. Rundfunks „die Ausstrahlung vielfältiger Programme ohne politische und kommerzielle Einflussnahme und in Übereinstimmung mit öffentlichen Interessen“ ist. Artikel 15 beinhaltet die Grundsätze zur inhaltlichen Vielfalt und zum unabhängigen und eigenständigen Betrieb des ö.-r. Rundfunks. Weitere Europaratsgrundsätze spiegeln sich in Bestimmungen zu verschiedenen Aspekten des Rundfunkbetriebs wider.

Der Rechtsstatus des georgischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters wird als „regierungsunabhängig und öffentlich rechenschaftspflichtig sowie keiner öffentlichen Behörde untergeordnet“ bezeichnet (Artikel 15). Artikel 18 beschreibt den Unabhängigkeits- und Immunitätsstatus des georgischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters mehr im Detail: Staatlichen Stellen sind Eingriffe in die redaktionelle, unternehmerische oder finanzielle Unabhängigkeit des ö.-r. Rundfunkveranstalters oder die sonstige Ausübung von Druck untersagt. Die Grundsätze der inhaltlichen Universalität, Unvoreingenommenheit und öffentlichen Rechenschaftspflicht des ö.-r. Rundfunks sind in Artikel 16 niedergelegt.

Das Verwaltungssystem des georgischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks stützt sich auf zwei Organe, das heißt den neunköpfigen Rundfunkrat und den Generaldirektor (Artikel 22). Der nationale ö.-r. Rundfunkveranstalter ist gesetzlich frei, jede rechtmäßige Finanzquelle zu nutzen. Das Gesetz besagt zudem, dass der Haushalt des ö.-r. Rundfunkveranstalters aus einer Rundfunkgebühr gespeist wird (Artikel 33). Da die Gebührenfinanzierung bislang trotz entsprechender rechtlicher Bestimmungen (wie in Aserbaidschan) noch nicht verabschiedet wurde, sieht das Gesetz den georgischen Staatshaushalt als die Hauptfinanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters.

Das georgische System der staatlichen Finanzierung des ö.-r. Rundfunks schützt die redaktionelle Unabhängigkeit des ö.-r. Rundfunks vor Einflussnahmen durch Ausübung finanziellen Drucks, indem keinem ö.-r. Rundfunkveranstalter oder staatlichem Organ erlaubt wird, eigenmächtig über die jährliche Höhe der Finanzierung zu entscheiden. Sie hängt von einem äußeren Faktor ab. Die Höhe der jährlichen Mittelausstattung aus dem Staatshaushalt an den georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalter ist proportional zum Bruttoinlandsprodukt Georgiens, wobei die Mindestfinanzierung 0,14% des Vorjahres-BNE beträgt (Artikel 33-5).

Das Rundfunkgesetz enthält eine Reihe spezifischer und detaillierter Anforderungen an die Programmgestaltung des ö.-r. Rundfunkveranstalters und fordert zudem vom Rundfunkrat, jährlich

¹² Georgisches Rundfunkgesetz (verabschiedet am 23. Dezember 2004). Siehe Golovanov D., Rundfunkgesetz verabschiedet, IRIS 2005-7/24, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/7/article24.de.html>.



Programmschwerpunkte auszuarbeiten. Wichtig ist, dass es darüber hinaus einen rechtlichen Schutzmechanismus für die Unabhängigkeit und Sicherheit des ö.-r. Rundfunkveranstalters vorsieht: „Jede betroffene Partei kann das Gericht anrufen, um jegliche Art von Einflussnahme oder Eingriff zu vermeiden oder zu verhindern und ebenso jedwede Beschlüsse zu annullieren, die infolge einer solchen Einflussnahme oder Eingriffs gefasst wurden“ (Artikel 18-3).

Gemäß Artikel 30 des Rundfunkgesetzes gehören zu den Pflichten des Rundfunkrats unter anderem die jährliche Erarbeitung von Programmschwerpunkten, die Genehmigung der Satzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters, die Feststellung des Haushalts und der Bericht über dessen Umsetzung, die Genehmigung aller Transaktionen, die mindestens 1% des Gesamthaushalts des ö.-r. Rundfunkveranstalters ausmachen sowie Vorlage eines Jahresberichts über die Leistung des ö.-r. Rundfunks beim Präsidenten der Republik, dem Parlament und dem nationalen georgischen Kommunikationsausschuss (unabhängige audiovisuelle Regulierungsbehörde). Der Rundfunkrat veranstaltet zudem ein offenes Auswahlverfahren zur Bestellung des Generaldirektors des ö.-r. Rundfunkveranstalters. Für die Ernennung ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich (Artikel 30-1-b, 32-1). Das Gesetz ermächtigt den Rundfunkrat, auf Vorschlag des Generaldirektors Personallisten und Gehaltseinstufungen für andere ö.-r. Rundfunkmitarbeiter zu genehmigen sowie grundlegende Arbeitsvertragsbedingungen für ö.-r. Rundfunkmitarbeiter festzulegen (Artikel 30-1-g, h).

2.1.2. Ernennungsverfahren für Rundfunkratsmitglieder

Anfangs wurden die Rundfunkratsmitglieder direkt vom Staatspräsidenten ausgewählt und ernannt. Gemäß den gesetzlich vorgesehenen Richtlinien veranstaltete dieser ein allgemeines Auswahlverfahren für die offenen Stellen des Rundfunkrats, wählte mindestens drei Kandidaten für jede offene Stelle aus und legte sie dem Parlament zur Genehmigung vor (ein ähnliches Ernennungsverfahren für den ö.-r. Rundfunkverwaltungsrat wird gegenwärtig in Armenien angewandt). 2009 wurden als Folge des starken Drucks der Oppositionsparteien nach einer angeblich voreingenommen und unausgewogenen Berichterstattung des ö.-r. Rundfunkveranstalters über die Präsidentschaftswahlen 2008 neue Regeln für die Zusammensetzung des Rundfunkrats eingeführt. Der Wahlkampf führte zur Ausarbeitung eines gemeinsamen Memorandums der Oppositionsparteien, welches unter anderem die Forderung nach einer Umsetzung des Gleichheitsprinzips bei der Zusammensetzung des Rundfunkrats enthielt; damit sollte eine ausgewogene Vertretung und Vielfalt der politischen Interessen im Verwaltungsorgan des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters erreicht werden, indem von den Oppositionsparteien vorgeschlagene Kandidaten in den Rundfunkrat benannt wurden.

Das Memorandum wurde so umgesetzt, dass der Rundfunkrat aufgelöst und neue Mitglieder nach Beratungen mit den Oppositionsvertretern ernannt werden konnten. Diese Änderungen gewährleisteten jedoch keine unvoreingenommene Medienberichterstattung über die nachfolgenden Parlamentswahlen am 21. Mai 2008.¹³

Im November 2013 wurde ein weiteres Änderungspaket zum Rundfunkgesetz in Kraft gesetzt, welches das Ernennungsverfahren der Rundfunkratsmitglieder des ö.-r. Rundfunkveranstalters wesentlich veränderte.¹⁴ Die Änderungen von 2013 entzogen dem

¹³ Siehe, Georgische Parlamentswahlen vom 21. Mai 2008 // OSCE/ODIHR Wahlbeobachtungsmission. Abschlussbericht. - Warschau, 9. September 2008, <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/33301?download=true>.

¹⁴ Siehe Richter A., Änderungen zum Rundfunkgesetz, IRIS 2013-8/23, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/8/article23.de.html>.



Präsidenten die Zuständigkeit für die Durchführung des allgemeinen Auswahlverfahrens und betrauten andere Akteure, das heißt die Regierungs- und die Oppositionsfraktion im Parlament, den georgischen Ombudsmann sowie den Obersten Rat der Autonomen Republik Adjara (eine Regionalkörperschaft) mit der Auswahl und Ernennung der Rundfunkratsmitglieder.¹⁵

Um als Rundfunkratsmitglied nominiert zu werden, muss der Kandidat öffentliche Anerkennung und Vertrauen genießen, mindestens einen Magistergrad haben und über nicht weniger als 10 Jahre Erfahrung in den Bereichen Journalismus, Menschenrechte, Finanzen, Wissenschaft oder Bildung verfügen (Artikel 24-3).

Insgesamt wurden die neuen Vorschriften zur Auswahl der Rundfunkratsmitglieder des georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalters positiv bewertet,¹⁶ da ein pluralistisches Ernennungsverfahren geschaffen wurde, welches die Möglichkeit einseitiger Einflussnahme einer politischen Gruppierung auf die Zusammensetzung des Kuratoriums verringern konnte. Die Änderungen von 2013 führten zwar allmählich zu einer Art Gleichgewicht unterschiedlicher politischer Interessen innerhalb des Rundfunkrats des ö.-r. Rundfunkveranstalters, es fehlten jedoch Übergangsbestimmungen. Dies führte dazu, dass der georgische ö.-r. Rundfunkveranstalter aufgrund der plötzlichen Entlassung einiger Rundfunkratsmitglieder vor einer Verwaltungskrise stand, begleitet von Rufen nach einer unverzüglichen „Neubesetzung“ des Rundfunkrats in einem neuen Auswahlverfahren.¹⁷

Im April 2014 entschied das georgische Verfassungsgericht zugunsten der Klagen von sechs entlassenen Rundfunkratsmitgliedern des ö.-r. Rundfunkveranstalters¹⁸ und stellte klar:

*Der Rundfunkrat des georgischen GPB genießt unter Berücksichtigung der Besonderheiten seiner Tätigkeit und seiner speziellen Rolle bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit des GPB ebenfalls verfassungsmäßige Schutzgarantien. Unabhängigkeit ist das entscheidende Wesenselement des Rundfunkrats des GPB. Entsprechend kann der Rundfunkrat nur im Fall unabwendbarer Notwendigkeit vorzeitig aufgelöst werden, zum Beispiel, wenn die Unabhängigkeit und effektive Handlungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters und dessen weitere Entwicklung bedroht sind. Der Antragsgegner hat keine derartige Notwendigkeit nachweisen können.*¹⁹

Nach diesem Urteil wurden die entlassenen Rundfunkratsmitglieder wieder eingesetzt. Während der Fall verhandelt wurde, waren jedoch mehrere neu gewählte Mitglieder in den Rundfunkrat ernannt

¹⁵ Die Ernennung der Rundfunkratsmitglieder des ö.-r. Rundfunkveranstalters durch das georgische Parlament stützt sich auf eine Art politische Quote, die es der Regierungs- und der Oppositionsfraktion im Parlament ermöglicht, jeweils getrennt drei Kuratoriumsmitglieder zu nominieren (Art. 24-26). Die Änderungen ermächtigten den Ombudsmann und den Obersten Rat der Autonomen Republik Adjara, zwei beziehungsweise ein Rundfunkratsmitglied zu nominieren. Jeder Kandidat ist mit der Mehrheit der hauptamtlichen Parlamentarier zu bestätigen. Die Änderungen von 2013 sahen darüber hinaus eine Reform des regionalen Adjara TV in Batumi in Form einer Anbindung an den nationalen ö.-r. Rundfunkveranstalter vor, womit er allen rechtlichen Bestimmungen für den ö.-r. Rundfunk Georgiens unterliegt.

¹⁶ Nyman Metcalf K. Analysis of proposed amendments to the Law of Georgia “On Broadcasting” [Analyse der Änderungsvorschläge zum georgischen Rundfunkgesetz], Wien: OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit, 2013, www.osce.org/fom/100314.

¹⁷ Bekerman M. “From the Field: The Failure of a Success story: Reforming Georgia’s Public Service Broadcaster” [Aus dem Feld: Das Scheitern einer Erfolgsgeschichte: Reform des georgischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters]. *Global Media Journal: German Edition* 4 (2), 2014. S. 1-23, http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-31143/GMJ8_Bekerman_final.pdf.

¹⁸ Die früheren Rundfunkratsmitglieder machten geltend, ihr verfassungsmäßig geschütztes Recht, ein öffentliches Amt zu bekleiden, wenn die rechtlichen Anforderungen nach Artikel 29-1 der Verfassung Georgiens erfüllt sind, sei mit der vorzeitigen Auflösung des ö.-r. Rundfunkrats (für einige Mitglieder lief das Mandat bis 2015, für die anderen bis 2017) durch das Parlament und der Auswahl eines neuen Rundfunkrats nach den neuen Vorschriften verletzt worden. Die Verfassung Georgiens (verabschiedet am 24. August 1995) ist auf Englisch abrufbar unter: www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf.

¹⁹ Zitiert in: Bochikashvili G. “Court annuls amendments on formation of GPB Board of Trustees by new rules” [Gericht hebt neue Vorschriften zur Bildung des Rundfunkrats des georgischen GPB auf]. *Media.ge*, 13. April 2014, www.media.ge/en/portal/news/302499/.



worden, so dass die wiedereingesetzten Rundfunkratsmitglieder ein neues ö.-r. Rundfunkgremium, den Verwaltungsrat²⁰ bildeten, der jedoch vom Rundfunkgesetz nicht vorgesehen ist. Der Fall, der vom georgischen Verfassungsgericht überprüft wurde, zeigte, dass die Einführung eines neuen pluralistischen Ernennungsverfahrens von Übergangsbestimmungen flankiert werden muss, die einen abgestuften Übergang zur neuen Regelung garantieren und eine mangelhafte Umsetzung vermeiden helfen.

2.2. Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Armenien

2.2.1. Struktur der Verwaltungsgremien und Finanzierung

Armenien war das erste transkaukasische Land, welches Rechtsvorschriften zur Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks verabschiedete. Gemäß dem im Jahr 2000 verabschiedeten Gesetz „Über Fernsehen und Hörfunk“ (Rundfunkgesetz)²¹ ersetzte der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter die staatlich betriebene Gesellschaft und erbt deren Vermögen und Einrichtungen einschließlich Gebäude, Studios und Ausstattung.

Der Auftrag des armenischen ö.-r. Rundfunks ist nach Artikel 28 des Rundfunkgesetzes folgendermaßen definiert:

...die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger auf den freien Empfang von Informationen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Bildung, Kinder und Jugendliche, Wissenschaft, armenische Sprache und Geschichte, Sport und Unterhaltung sowie von weiteren gefragten Informationen zu garantieren. Er ist gemäß diesem Gesetz, seinen Satzung und der Gesetzgebung der Republik Armenien tätig.

Derselbe Artikel sieht vor, dass der armenische ö.-r. Rundfunk die Grundsätze der Objektivität, Demokratie und Unvoreingenommenheit achtet und Meinungsfreiheit und Kreativität gewährleistet.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter wird in Armenien von einem einheitlichen Verwaltungsrat aus fünf Mitgliedern, dem Rat des öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkunternehmens (der Rat) geleitet, welcher folgende Aufgaben wahrnimmt: Erarbeitung der Statuten des Unternehmens und ihre Vorlage beim Parlament zur Genehmigung, Festlegung der Struktur und des Inhalts der Programme des ö.-r. Rundfunks (insbesondere Festsetzung eines Gesamtumfangs an Inhalten sowie einer Anzahl an Kanälen, Schaffung einer Programmgestaltungsstruktur und Billigung eines Sendepfandes), Bestimmung der Ausgabenstruktur des ö.-r. Rundfunkhaushalts sowie der Organisationsstruktur des Unternehmens und Vorstellung des Jahresberichts zur Tätigkeit des ö.-r. Rundfunkveranstalters im Parlament. Der Rat wählt darüber hinaus Geschäftsführer des ö.-r. Rundfunkunternehmens aus und ernennt sie. Das Rundfunkgesetz

²⁰ Siehe die gegenwärtige Zusammensetzung des ö.-r. Verwaltungsrats auf der Website des georgischen GBP, <http://gpb.ge/en/boardOfTrustees/monitoring>.

²¹ Das Gesetz der Republik Armenien „Über Fernsehen und Hörfunk“ (verabschiedet am 9. November 2000) ist auf Englisch abrufbar unter: www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1464&lang=eng. Siehe Richter A., Neue Änderungen am Rundfunkgesetz, IRIS, 2010-8/8, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/8/article8.de.html>, Richter A., Änderungen an der Rundfunkgesetzgebung verabschiedet, IRIS, 2010-5/6, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/5/article6.de.html>, und Richter A., Änderungen am Rundfunkgesetz verabschiedet, IRIS 2008-1/6, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/1/article6.de.html>.



enthält jedoch keine spezifischen Vorschriften für ein solches Verfahren und sieht keine Vorgaben für die Aufgaben der Geschäftsführer vor, die vom Rat festzulegen sind.

Wenngleich der Rat relativ breite Exekutivbefugnisse hat, ist er doch nicht befugt, das Tagesgeschäft des ö.-r. Rundfunkveranstalters zu überwachen. Seit 2010 ist für die Tätigkeit des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters tatsächlich keine spezielle Überwachung, Beaufsichtigung oder Kontrolle der Inhalte vorgesehen. Die nationale Fernseh- und Hörfunkkommission (NFHK, die zuständige staatliche audiovisuelle Stelle für Lizenzierung und Überwachung von Fernseh- und Hörfunkunternehmen) beaufsichtigte sonst sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Rundfunkunternehmen.²² Mit der Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum Rundfunkgesetz 2010 wurde der armenische ö.-r. Rundfunkveranstalter jedoch der Kontrolle der NFHK entzogen, womit das Unternehmen im Grunde von jeglicher sektorspezifischer Aufsicht freigestellt ist. Artikel 37 des Rundfunkgesetzes besagt in seiner geänderten und derzeit geltenden Fassung, dass sich die Lizenzierungs- und Überwachungsfunktionen der NFHK lediglich auf private Fernseh- und Hörfunkunternehmen erstrecken.²³

Das Rundfunkgesetz erlaubt dem armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalter, zusätzlich zur jährlichen Finanzierung aus dem Staatshaushalt jede rechtmäßige Finanzierungsquelle zu nutzen, die auch anderen Rundfunkveranstaltern zur Verfügung steht, unter anderem Sponsoring, Werbung und Vertrieb audiovisueller Produkte. Die Höhe der staatlichen Finanzierung des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters wird auf Antrag des ö.-r. Rundfunkrats vom Parlament gebilligt (Artikel 35), es fehlen jedoch jegliche Sicherungsmaßnahmen, um eine stabile Finanzierung zu gewährleisten, da kein Mindestbetrag für den armenischen ö.-r. Rundfunk vorbehalten ist und das Rundfunkgesetz keine äußeren Kriterien für die Festlegung eines solchen Betrags wie in Georgien vorsieht.

Artikel 28 des Rundfunkgesetzes beinhaltet Bestimmungen, welche den Umfang an kommerzieller Werbung in Sendungen des armenischen ö.-r. Rundfunks begrenzen: Anfangs waren es bis zu 5%, dann wurde er 2011 auf 7% erhöht. Mit der Gesetzesänderung von 2014 wurde kommerzielle Werbung jedoch vollständig aus den Sendungen des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters verbannt.²⁴

Gleichzeitig sieht das Rundfunkgesetz keine speziellen rechtlichen Anforderungen an die Programmgestaltung des ö.-r. Rundfunkveranstalters vor, auch legt es kein Vorgehen bei Verstößen des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters gegen das Rundfunkgesetz fest. Es fehlt im Gesetz zudem an Bestimmungen zur Haftung bei Eingriffen in die Tätigkeit des ö.-r. Rundfunkunternehmens sowie an rechtlichen Verfahren, gegen solche Eingriffe vorzugehen oder diese zu verhindern.

2.2.2. Ernennungsverfahren für Mitglieder des Verwaltungsrats

Der Rat wurde anfangs vom Präsidenten Armeniens ausgewählt und ernannt, was sowohl von armenischen als auch europäischen Medien- und Rechtsexperten heftig kritisiert wurde. 2003 wurde

²² Siehe YPC "Statement regarding the amendments to the RA Law "On Television and Radio" [Stellungnahme zu den Änderungen des Gesetzes der Republik Armenien „Über Fernsehen und Hörfunk“], 6. Juni 2010. Auf Englisch abrufbar unter: <http://ypc.am/expertise/statements-of-yerevan-press-club-and-partner-organizations/statement-of-june-6-2010/>.

²³ Siehe das Gesetz der Republik Armenien zur Änderung des Gesetzes „Über Fernsehen und Hörfunk“ (verabschiedet am 10. Juni 2010), abrufbar auf Armenisch unter: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3853&lang=arm>.

²⁴ Siehe das Gesetz der Republik Armenien zur Änderung des Gesetzes „Über Fernsehen und Hörfunk“ (verabschiedet am 17. Dezember 2014). Abrufbar auf Armenisch unter: www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5192&lang=arm; Freedom House Country report 2015: Armenia, abrufbar auf Englisch unter <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/armenia>.



ein offenes Auswahlverfahren eingeführt.²⁵ Gemäß den neuen Vorschriften, die noch heute gelten, ernennt der Präsident eine spezielle Kommission für die Auswahl neuer Ratsmitglieder. Gemäß Artikel 29 des Rundfunkgesetzes werden die Ratsmitglieder aus Spontankandidaturen von Personen ausgewählt, die in den Bereichen Journalismus, Rechtswesen, Rundfunkmedienmanagement, Wissenschaft, Kultur oder Kunst tätig sind. Sie müssen einen Hochschulabschluss haben und fließend Armenisch sprechen. Das armenische Rundfunkgesetz sieht nicht vor, dass eine bestimmte Körperschaft der Auswahlkommission die Kandidaten vorschlägt; jeder kann sich um eine offene Stelle im Rat des ö.-r. Rundfunkveranstalters Armeniens bewerben. Man kann jedoch nicht Ratsmitglied werden, wenn man Vorsitzender einer politischen Partei, Ausländer oder eine Person ohne Staatsangehörigkeit, Direktor eines Fernseh- oder Hörfunkunternehmens ist oder in vertraglichen Beziehungen zu solchen Unternehmen steht. Das Rundfunkgesetz enthält allerdings nach wie vor keine Bestimmungen zu den Auswahlverfahren; administrative Details bleiben in der Hand des Präsidenten. Jedes Mal, wenn ein neues Ratsmitglied zu ernennen ist, richtet der Präsident Armeniens eine Auswahlkommission ein und legt deren Geschäftsordnung in einer speziellen Anordnung fest. Die Auswahlkommission nimmt Bewerbungen von Kandidaten entgegen, wählt ein zukünftiges Ratsmitglied aus und legt dessen Profil dem Präsidenten zur Genehmigung vor. Das neue Ratsmitglied des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters wird dann per Präsidialerlass ernannt. Das armenische Ernennungsverfahren weicht von den entsprechenden Regelungen maßgeblicher Verfahren in Georgien und Aserbaidschan ab, in diesen beiden Ländern findet der Auswahlprozess größtenteils im Parlament statt. Die nationalen Gesetze enthalten Bestimmungen zum Entscheidungsprozess und zu den Gremien, die an Vorschlag und Auswahl der Kandidaten beteiligt sind.

Die Änderungen zum Rundfunkgesetz 2003 führten aufgrund mangelnder gesetzlicher Verfahrensregelungen nicht zu einer größeren Offenheit, Transparenz oder Stabilität bei der Auswahl des armenischen ö.-r. Rundfunkrats. Die Einführung eines offenen Auswahlverfahrens belebte jedoch vorübergehend das Interesse von Fachleuten und der Zivilgesellschaft, sich an der Verwaltung des ö.-r. Rundfunks zu beteiligen. Während bei der ersten Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen für den ö.-r. Rundfunkrat 2005 keine Informationen über Kandidaten veröffentlicht wurden, obwohl Artikel 28 des Rundfunkgesetzes dies vorsieht,²⁶ wurde diese Vorschrift bei späteren Auswahlverfahren eingehalten.²⁷

²⁵ Siehe das Gesetz der Republik Armenien zur Änderung des Gesetzes „Über Fernsehen und Hörfunk“ (verabschiedet am 3. Dezember 2003), abrufbar auf Armenisch unter: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1873&lang=arm&enc=utf8>.

²⁶ Siehe YPC Weekly Newsletter, Ausgabe vom 11.-17. Februar 2005, abrufbar auf Englisch unter: <http://ypc.am/oldypc/bulletin/in/en/t/40940>.

²⁷ Beim Auswahlverfahren 2009 gab es 21 Bewerber für zwei freie Stellen, 2011 11 Bewerber für zwei freie Stellen, 2012 drei Bewerber für eine freie Stelle, und 2013 zwei Bewerber für eine freie Stelle. Siehe den YPC Weekly Newsletter, auf Englisch abrufbar unter: <http://ypc.am/category/ypc-weekly-newsletter/>.



2.3. Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Aserbaidshans

2.3.1. Struktur der Verwaltungsgremien und Finanzierung

Aserbaidshans verabschiedete 2004 ein Gesetz „Über öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunk“ (ÖRR-Gesetz)²⁸, behielt jedoch auf der rechtlichen Grundlage des Gesetzes „Über Fernsehen und Hörfunk“ einen staatlichen Rundfunkveranstalter bei.²⁹ Anstatt das staatliche Fernseh- und Hörfunkunternehmen „AzTV“ vollständig in einen ö.-r. Rundfunkveranstalter umzuwandeln, erwarb die Regierung Aserbaidshans 51% der Anteile an „AzTV“ nach dessen Umwandlung in eine Aktiengesellschaft im Zuge eines Privatisierungsverfahrens. Umgekehrt erhielt das öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen ebenfalls Eigentum an demselben staatlichen Medienunternehmen („AzTV“), indem es Einrichtungen und Ausstattung des früheren zweiten staatlichen Fernsehkanals übernahm, der in „Ictimai TV“ umbenannt wurde. Als neue Körperschaft strahlte der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Aserbaidshans seine ersten Sendungen unter dem Markennamen „Ictimai TV“ am 29. August 2005 aus.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen besteht immer noch aus dem einen Kanal „Ictimai TV“, während das staatlich kontrollierte „AzTV“ um zwei weitere Kanäle, die sich auf Kultur und Sport konzentrieren, erweitert wurde. Das Gesetz „Über Fernsehen und Hörfunk“ erlaubt gegenwärtig drei Formen von Rundfunk nebeneinander: öffentlich-rechtlichen, privaten und staatlichen Rundfunk (Artikel 6-1). Sowohl der öffentlich-rechtliche als auch der staatliche Rundfunk werden aus dem Staatshaushalt finanziert. Lediglich das öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen ist jedoch Vorschriften unterworfen, die unter anderem seine Struktur, die Grundsätze für seinen Betrieb, seine Verwaltung und Finanzierung sowie die wesentlichen internen Entscheidungsverfahren festlegen. Staatliche und private Rundfunkveranstalter sind weiterhin frei in der Gestaltung dieser Fragen.

Artikel 1 des ÖRR-Gesetzes definiert den Auftrag folgendermaßen:

Der Zweck öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht darin, die Interessen der Bevölkerung der Republik Aserbaidshans, der Gesellschaft als Ganzes und ihrer unterschiedlichen Gruppen, an Informationen, Kultur, Bildung, Unterhaltung und anderen Gebieten in hoher Qualität zu gewährleisten und Informationen gestützt auf die Grundsätze der Meinungs- und Ideenfreiheit und auf unterschiedliche Meinungen und Ansichten, in Übereinstimmung mit hohen technologischen und Qualitätsstandards unter Achtung der Menschenwürde, -rechte und -freiheiten sowie gestützt auf ethische Grundsätze aufzubereiten und zu verbreiten.

Die Ziele und Grundsätze des aserbaidshansischen ö.-r. Rundfunks, die aus dieser Definition abgeleitet werden können, entsprechen weitestgehend den vom Europarat in Bezug auf ö.-r. Rundfunk festgelegten Standards zu Autonomie- und Unabhängigkeitsprinzipien, Inhaltsvielfalt und Universalität. Im Gesetz werden sie jedoch ohne nähere Ausführungen dazu wiedergegeben, in

²⁸ Gesetz der Republik Aserbaidshans „Über öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunk“ (verabschiedet am 28. September 2004) auf Russisch abrufbar unter: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=9067. Siehe Golovanov D., Öffentlich-rechtlicher Rundfunk eingeführt, IRIS, 2006-1/11, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/1/article11.de.html>.

²⁹ Gesetz der Republik Aserbaidshans „Über Fernsehen und Hörfunk“ (verabschiedet am 25. Juni 2002). Auf Russisch abrufbar unter: <http://www.ntrc.gov.az/ru/content/news/15.html>. Siehe Richter A., Rundfunkgesetz verabschiedet, IRIS 2003-3/15, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article15.de.html>.



welchem Verhältnis sie zu verschiedenen Aspekten des ö.-r. Rundfunkbetriebs wie Verwaltung, Finanzierung und Inhalt stehen könnten.

Die Verwaltungsorgane des nationalen ö.-r. Rundfunkveranstalters sind der Rundfunkrat und der Generaldirektor, welcher der Geschäftsführung vorsteht (Artikel 16-1).

Das ÖRR-Gesetz erlaubt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, jede rechtmäßige Finanzierungsquelle zu nutzen, die auch anderen Rundfunkveranstaltern zur Verfügung steht, unter anderem Sponsoring, Werbung und Vertrieb audiovisueller Produkte. Die vorrangige Finanzierungsquelle ist jedoch die jährliche Zuweisung aus dem Staatshaushalt (Artikel 23). Seit Einführung des ö.-r. Rundfunks wurde die Finanzierung auf Gebührenbasis, wenngleich vom ÖRR-Gesetz vorgesehen, mehrfach verschoben und ist bis jetzt nicht in Kraft getreten. Staatliche Finanzierung kann als potenzielle Möglichkeit für staatliche Behörden betrachtet werden, auf die Unabhängigkeit der Entscheidungen und des Betriebs des ö.-r. Rundfunkveranstalters Einfluss zu nehmen. Das ÖRR-Gesetz sieht tatsächlich keinerlei finanzielle Nachhaltigkeit oder effiziente Sicherungsmaßnahmen vor, um das Unternehmen vor solchen Eingriffen zu schützen.

Das ÖRR-Gesetz hält keine eindeutigen Rechtsmittelverfahren gegen Amtsmissbrauch in Bezug auf die Unabhängigkeit und Autonomie des ö.-r. Rundfunkveranstalters bereit. Sollte der ö.-r. Rundfunkveranstalter gegen maßgebliche Regelungen verstoßen, ist der Nationale Fernseh- und Hörfunkrat (die staatliche Regulierungsbehörde für den Rundfunksektor Aserbaidshans, NFHR) befugt, den Rundfunkveranstalter zur Beendigung des Verstoßes aufzufordern. Einer solchen Aufforderung kann eine gerichtliche Klage gegen den ö.-r. Rundfunkveranstalter folgen, sollte Letzterer den Gesetzesverstoß nicht beheben (Artikel 22).³⁰

Der ö.-r. Rundfunkveranstalter Aserbaidshans verfügt über ein duales Verwaltungssystem: den neunköpfigen Rundfunkrat und den Generaldirektor, der Leiter der Geschäftsführung ist. Der Rundfunkrat hat sowohl allgemeine exekutive als auch Aufsichtsbefugnisse. Zu den exekutiven Befugnissen gehören die Auswahl, Ernennung und Entlassung des Generaldirektors sowie die Ausarbeitung und Genehmigung von Programmkonzept und Programmpolitik. Zu den Aufsichtsfunktionen des Rates gehören die Überwachung des ö.-r. Rundfunkinhalts (nicht regelmäßig, nur „falls notwendig“) und die Übermittlung einer formellen Mitteilung an den Generaldirektor im Fall eines Verstoßes gegen rechtliche Inhaltsvorgaben mit dem Ziel, den Verstoß zu beheben (Artikel 20-1).

2.3.2. Ernennungsverfahren für die Ratsmitglieder

Die Mitglieder des Rundfunkrats werden vom nationalen Parlament ausgewählt und ernannt. Die Kandidaten werden von verschiedenen Fach- und Nichtregierungsorganisationen, die im ÖRR-Gesetz aufgeführt sind, vorgeschlagen (Artikel 17-2). Je nachdem, welche Organisation einen Kandidaten als Ratsmitglied vorschlägt, dauert dessen Amtszeit sechs, vier oder zwei Jahre (Artikel 17-4). Die vorschlagsberechtigten Organisationen sind der aserbaidshansische Gewerkschaftsverband, die nationale Akademie der Wissenschaften, der Unternehmerrat, der Presserat (ein Selbstkontrollorgan von Journalisten) sowie Jugendorganisationen, Frauenverbände, Sportverbände, religiöse Einrichtungen und künstlerische Vereinigungen. Wie oben ausgeführt, gibt es ein ähnliches pluralistisches Ernennungsverfahren durch das Parlament in Georgien, wo vier Körperschaften berechtigt sind, Kandidaten für den Rat vorzuschlagen. Nach Artikel 18 des ÖRR-Gesetzes müssen

³⁰ Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Publikation lagen keine Erkenntnisse über NFHR-Klagen gegen ö.-r. Rundfunkveranstalter vor.



die Kandidaten aserbaidtschanische Staatsbürger sein und Erfahrungen in Fernsehen und Hörfunk, Printmedien, kulturellen Angelegenheiten, Finanzen oder Fernsehanlagen haben. Während seiner Amtszeit darf ein Mitglied des Rundfunkrats kein öffentliches Amt bekleiden oder für Rundfunkveranstalter oder Werbeagenturen arbeiten.

Der Generaldirektor wird vom Rundfunkrat für vier Jahre ernannt und kann unbegrenzt wiederernannt werden. Der Generaldirektor des ö.-r. Rundfunkveranstalters darf nicht Mitglied in einer politischen Partei sein. Sowohl der Generaldirektor als auch die Geschäftsführung nehmen lediglich exekutive und administrative Aufgaben des Tagesgeschäfts wahr. Jede Entscheidung der Geschäftsführung kann vom Rundfunkrat mit mindestens sechs (von neun) Stimmen für nichtig erklärt werden (Artikel 21).

Die ersten Mitglieder des Rundfunkrats wurden am 15. März 2005 vom Parlament ernannt. Die erste Zusammensetzung des Rundfunkrats wurde seinerzeit von den nationalen Medien aufgrund des schnellen Auswahlverfahrens und des Fehlens erfahrener und bekannter Fachleute unter den Kandidaten für den Rundfunkrat skeptisch betrachtet.³¹

2009 und 2011 wurden einige Rundfunkratsmitglieder in einer Art und Weise wiederernannt, die nicht den rechtlichen Anforderungen entsprach. Wie Medien berichteten,³² wurden insbesondere einige Parlamentsabgeordnete als Mitglieder des Rundfunkrats ernannt, was als Verstoß gegen Artikel 18-1 des ÖRR-Gesetzes betrachtet werden kann. Die ernannten Parlamentsabgeordneten behielten dennoch ihre neue Stellung, und diese Fälle waren nie Gegenstand rechtlicher Untersuchungen.

2.4. Vergleichende Betrachtung der Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Transkaukasus

Vergleicht man die öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme Georgiens, Armeniens und Aserbaidtschans miteinander, so findet sich eine Reihe von Gemeinsamkeiten bei den jeweiligen Rechtsbestimmungen: eine Verpflichtungserklärung zu den Werten und Prinzipien öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch deren Definition im maßgeblichen Rechtsrahmen, der Ansatz der staatlichen Finanzierung, detaillierte Regelung der Ernennungsverfahren zu den Verwaltungsgremien, allgemeine Inhaltsanforderungen, die mehr als Richtlinien gehalten sind, sowie fehlende Überwachung, die aus der Regelung der Zuständigkeiten der Verwaltungsgremien der ö.-r.

³¹ Nach Ansicht des Presserats Aserbaidtschans war „die Öffentlichkeit leider nicht Initiatorin der Einrichtung des öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders, und die finanziellen Möglichkeiten der meisten Bürger lassen es nicht zu, einen solchen zu finanzieren. Das einzige Maß öffentlicher Teilhabe bei der Einrichtung eines öffentlichen Fernsehsenders wäre öffentliche Kontrolle, was aber auch nicht gelang.“ Siehe, Rasulzade Z. Parlament Aserbaidschans bestätigt die Ernennung der Mitglieder des Rundfunkrats des öffentlich-rechtlichen Fernsehens // *Kavkazskiy uzel*, 15. März 2005, auf Russisch abrufbar unter: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/73683>; Rasulzade Z. В Азербайджане продолжается дискуссия вокруг создания Общественного телевидения // Интернет-СМИ КАВКАЗСКИЙ УЗЕЛ. – 2005, 22 марта (Rasulzade Z. „Diskussion über Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Aserbaidtschan gehen weiter“, *Kavkazskiy uzel*, 22. März 2005), abrufbar in russischer Sprache unter: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/71789/>; Гулиев Э. Азербайджанские журналисты бойкотируют новый канал // Кавказская информационная служба Института по освещению войны и мира (IWPR, Лондон). – 2005, 28 апр. (Guliev E. „Aserbaidtschanische Journalisten boykottieren neuen Kanal“ *kaukasische Nachrichtenagentur des IWPR*, 28. April 2005), auf Russisch abrufbar unter: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/74801>.

³² Siehe Азер Р. Избраны 3 из 9 членов совета вещания Общественного телерадио // газета «Зеркало», 15 апреля 2009 г. (Azer R. „Drei von neun Ratsmitgliedern des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters ernannt“, *Zerkalo*, 15. April 2005), auf Russisch abrufbar unter <http://www.zerkalo.az/?sec=readarchive&id=41082>; Мустуфаев Р. Милли Меджлис внёс поправки // Каспий. – 2011, 19 марта (Mustufaev R. „Parlament billigt Änderungen“, *Kaspiy*, 19. März 2011), auf Russisch abrufbar unter <http://www.anl.az/down/megale/kaspi/2011/mart/164514.htm>.



Rundfunkunternehmen und (im Fall von Armenien) der externen Regulierungsbehörden des Rundfunksektors, die per Gesetz nicht zu regelmäßiger Überwachung verpflichtet sind, herrührt.

Gleichzeitig zeigt eine vergleichende Analyse dieser Systeme, dass jedes in den verschiedenen Bereichen seine Eigenheiten hat. Während der deklaratorische Charakter der allgemeinen Werte und Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie in den jeweiligen Gesetzen der Staaten niedergelegt, als Gemeinsamkeit der ö.-r. Rundfunksysteme der drei transkaukasischen Länder gelten kann, sind alle anderen Aspekte unterschiedlich.

Ein duales Verwaltungssystem des ö.-r. Rundfunks wird in Georgien und Azerbaijan angewandt, während in Armenien der ö.-r. Rundfunkveranstalter von nur einem Verwaltungsrat geführt wird. Wie bereits zuvor betont, enthält nur das georgische Rundfunkgesetz eine Liste von Bestimmungen, nach denen Entscheidungen der Verwaltungsgremien vor Gericht angefochten werden können, zusätzlich zu den rechtlichen Beschwerdeverfahren gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter wegen Verstößen bei der Programmgestaltung. Das ö.-r. Rundfunksystem Aserbaidschans verfügt über ein internes Einspruchverfahren (das heißt das Recht des Rundfunkrats, Beschlüsse des Generaldirektors zu annullieren) sowie eine externe Kontrolle durch die Regulierungsbehörde für den Rundfunksektor. Diese Regulierungsbehörde kann im Fall einer tatsächlichen Verletzung maßgeblicher Rundfunkvorschriften durch den ö.-r. Rundfunkveranstalter zunächst gegen Letzteren eine Verwarnung aussprechen, die verletzende Tätigkeit zu unterlassen, und des Weiteren Klage vor Gericht anstrengen, sollte der ö.-r. Rundfunkveranstalter die Verwarnung nicht befolgen. Vorerst ist der ö.-r. Rundfunkveranstalter Armeniens ohne Aufsicht, Überwachung oder rechtliche Kontrolle. Überwachungsfunktionen haben lediglich der Rundfunkrat bzw. der Rat der ö.-r. Rundfunkunternehmen Georgiens und Aserbaidschans (im Fall von Georgien hat der Rundfunkrat das Recht, Verwarnungen bei Verstößen gegen die ö.-r. Rundfunkvorschriften an den Generaldirektor zu richten; der Rat des ö.-r. Rundfunkveranstalters Aserbaidschans muss eine solche Überwachungsfunktion nicht unbedingt ausüben), während das Verwaltungsgremium des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters in erster Linie exekutive Zuständigkeiten wahrnimmt.

In Bezug auf das Ernennungsverfahren zu den Verwaltungsgremien der ö.-r. Rundfunkveranstalter wird in zwei transkaukasischen Staaten, nämlich in Georgien und Armenien ein offenes Auswahlverfahren angewendet (der Unterschied besteht im durchführenden Organ). Georgien und Aserbaidshan ist eine pluralistische Nominierung der Kandidaten für die Verwaltungsgremien der ö.-r. Rundfunkveranstalter gemeinsam; in Georgien wird diese Funktion vom Parlament, vom Ombudsmann und vom Obersten Rat der Autonomen Republik Adjara wahrgenommen, in Aserbaidshan von einer Reihe von Verbänden und Fachorganisationen. Während der Europarat eindringlich eine Entpolitisierung der Zusammensetzung der Leitungsgremien ö.-r. Rundfunkveranstalter empfiehlt, ist Georgien interessanterweise das einzige Land der Transkaukasusregion, welches die Anwendung des Kriteriums politischer Interessen bei der Zusammensetzung des Rundfunkrats des georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalters erlaubt, indem es der Regierungsmehrheit und den Oppositionsparteien im Parlament gestattet, ihre Kandidaten separat zu nominieren. Ein Gegengewicht im Verfahren bildet jedoch die Nominierung von Kandidaten für zwei Sitze im Rundfunkrat durch den Ombudsmann sowie für einen Sitz durch den Obersten Rat der Autonomen Republik Adjara.

Alle drei Länder stellen relativ ähnliche Anforderungen an diese Kandidaten: höhere Bildung, Fachkenntnisse in den maßgeblichen Bereichen, Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes sowie ein eingeschränktes Recht, Mitglied einer politischen Partei oder Angestellter eines anderen Medienunternehmens zu sein.

Die Finanzierungssysteme der drei Rundfunkveranstalter der Region sind ebenfalls ähnlich und stützen sich auf staatliche Finanzierung mit der Möglichkeit einer zukünftigen Einführung von



Rundfunkgebühren. Andere Einkommensquellen sind ebenfalls zulässig. Allen fehlen Garantien und Sicherungsmaßnahmen für eine stabile Finanzierung. Lediglich Georgien sieht gesetzlich einen externen Indikator für die Höhe der staatlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters in Abhängigkeit vom BNE vor. Gleichzeitig darf der armenische ö.-r. Rundfunkveranstalter seit 2014 keine Einnahmen mehr aus kommerzieller Werbung erzielen, was ihn hinsichtlich der Finanzierungshöhe noch abhängiger von der Entscheidung des Parlaments macht.



3. Öffentliche-rechtliche Programmgestaltungspolitik im Transkaukasus

Neben strukturellen und organisatorischen Merkmalen zeichnet jeden ö.-r. Rundfunk die Herausforderung aus, bestimmte rechtliche Programmanforderungen zu befolgen und eine bestimmte Politik zu verfolgen, um einen spezifischen öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen.³³ Ausdrückliche Anforderungen an die Programmgestaltung von ö.-r. Rundfunkunternehmen sind üblicherweise gesetzlich festgelegt. In den folgenden Abschnitten werden die rechtlichen Programmanforderungen für die öffentlich-rechtlichen Fernsehkanäle Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans betrachtet.

3.1. Öffentlich-rechtliche Programmgestaltungspolitik in Georgien

Artikel 16 des georgischen Rundfunkgesetzes enthält weitaus spezifischere Programmanforderungen als die entsprechenden Gesetze Armeniens und Aserbaidschans. So muss der georgische ö.-r. Rundfunkveranstalter ein ausgewogenes Angebot an verschiedenen Programmtypen bereitstellen, Inhalte für Kinder und Jugendliche anbieten, er ist verpflichtet, in relevantem Umfang Programme, die von Minderheiten in deren Sprachen produziert wurden, auszustrahlen sowie die Interessen behinderter Menschen zu berücksichtigen. Das Rundfunkgesetz beinhaltet zudem einige relativ konkrete Bestimmungen zur Programmgestaltung des georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalters, zum Beispiel die Verpflichtung, Nachrichten und gesellschaftspolitische Sendungen, unter anderem Diskussionen im Vorfeld des Wahlkampfes zur Hauptsendezeit auszustrahlen (Artikel 16-d), sowie die Anforderung, mindestens 25% der öffentlich-rechtlichen Sendezeit für Programme von unabhängigen Produzenten zu reservieren (Artikel 16-g).

Artikel 30 des Rundfunkgesetzes sieht zudem vor, dass der Rundfunkrat des ö.-r. Rundfunkveranstalters jährlich ein Dokument mit dem Titel „Programmprioritäten“ für das öffentlich-rechtliche Fernsehen Georgiens verfasst. Die Programmprioritäten beinhalten Ziele hinsichtlich der Quoten für unterschiedliche Sendungstypen sowie spezifische Empfehlungen zu verschiedenen Fragen der Programmgestaltung. Die jährlichen Programmprioritäten sind öffentlich zugängliche Dokumente des ö.-r. Rundfunkveranstalters Georgiens und auf dessen offizieller Website verfügbar (www.gpb.ge). Es sei darauf hingewiesen, dass diese Programmprioritäten lediglich Empfehlungen darstellen und für die ausführenden Organe des Rundfunkveranstalters, die den Sendeplan tatsächlich erstellen, weder verpflichtend noch bindend sind.

³³ Jakubowicz K., Media revolution in Europe: ahead of the curve, a.a.O.



3.2. Öffentlich-rechtliche Programmgestaltungspolitik in Armenien

In Armenien sind die Anforderungen zur Programmgestaltung des ö.-r. Rundfunkveranstalters in Artikel 29 des Rundfunkgesetzes festgelegt. Die Anforderungen sind relativ weit gefasst: Programme des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters sind in Bezug auf Genre und vermittelte Meinung vielfältig zu halten, sie müssen die Interessen unterschiedlicher Regionen Armeniens, nationaler Minderheiten und unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, darunter hörgeschädigte Personen, berücksichtigen. Das Gesetz verpflichtet den armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalter jedoch nicht, wie in Georgien, wöchentlich eine Sendung im Format einer politischen Diskussion auszustrahlen. Auch verlangt es nicht, Bildungs- und Kultursendungen Vorrang vor zum Beispiel Unterhaltungsinhalten einzuräumen.

Die Politik, die Struktur und der tägliche Sendeablauf des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters werden vom Rat des öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkunternehmens festgelegt. Der Rat entscheidet über die wesentlichen Aspekte der Ausstrahlung und der Programmgestaltung, unter anderem über die Gesamtprogrammstruktur, die Anzahl der Kanäle und den Sendeplan. Gleichzeitig sieht das Rundfunkgesetz keine Überwachung des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters vor, und keine staatliche Stelle oder sektorspezifische Regulierungsbehörde ist befugt, seine Sendungen zu überwachen und deren Übereinstimmung mit rechtlichen Bestimmungen zu bewerten. Damit befindet sich der armenische ö.-r. Rundfunk in einer Art „Aufsichtsvakuum“ ohne öffentliche Kontrolle über seine Sendungen. Da es keine Verpflichtungen des Rundfunkveranstalters hinsichtlich der Inhalte gibt, gibt es keinen öffentlichen Aufsichtsmechanismus.

3.3. Öffentlich-rechtliche Programmgestaltungspolitik in Aserbaidschan

In Aserbaidschan sind die Anforderungen an die Programmgestaltung für den ö.-r. Rundfunk allgemein folgendermaßen festgelegt: Gemäß Artikel 7 des ÖRR-Gesetzes hat der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter die Öffentlichkeit mit unvoreingenommenen und ausgewogenen Informationen zu versorgen sowie Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsprogramme auszustrahlen, welche nationale, kulturelle und universelle menschliche Werte fördern. Artikel 12-3 sieht darüber hinaus vor, dass Programme in den Sprachen der nationalen Minderheiten Aserbaidschans auszustrahlen sind, wobei jedoch deren Dauer, Sendezeit oder Häufigkeit sowie die fraglichen Minderheiten nicht näher spezifiziert werden. Artikel 13 des ÖRR-Gesetzes mit dem Titel „Anforderungen an die Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters“ enthält lediglich grundlegende Aussagen zu den Verpflichtungen des ö.-r. Rundfunkveranstalters Aserbaidschans: Unterstützung des freien Informationsflusses und der Redefreiheit, Bereitstellung einer Plattform für unterschiedliche Meinungen, Förderung nationaler Werte und Kultur, Produktion von qualitativ hochwertigen Sendungen, Ausstrahlung der besten ausländischen Spielfilme, Dokumentationen und Trickfilme (ohne gesetzliche Angabe von Auswahlregeln oder -kriterien) und Versorgung des Publikums mit korrekten und ausgewogenen Informationen. Weitere Spezifikationen hinsichtlich der ö.-r. Rundfunkprogrammgestaltung werden jedoch nicht angeführt.

Wie bereits erwähnt fallen die Erarbeitung und Genehmigung des Konzepts und der Politik der Programmgestaltung des ö.-r. Rundfunkveranstalters Aserbaidschans in die Zuständigkeit des Rundfunkrats. Gleichzeitig sind Programmgestaltungskonzept und -politik des ö.-r. Rundfunkunternehmens keine Dokumente, die öffentlich zugänglich gemacht werden oder einfach eingesehen werden können, da sie weder auf der Website des Rundfunkunternehmens



Aserbaidshans (www.itv.az) veröffentlicht noch in anderer Weise öffentlich verkündet werden. Diese Politik kann ausschließlich durch Rundfunkmonitoring und Inhaltsanalyse bewertet werden.

Die Anforderungen an den staatlichen Rundfunkveranstalter zur Programmgestaltung, der dem Gesetz „Über Fernsehen und Hörfunk“ unterliegt, werden durch Artikel 7-3 geregelt und sind noch kürzer gefasst. Das Gesetz sieht lediglich vor, dass der staatliche Rundfunkveranstalter dem Publikum Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsprogramme bereitstellt, die dem Interesse des Staates (Regierung) und der allgemeinen Öffentlichkeit entsprechen.

3.4. Vergleichende Betrachtung der öffentlich-rechtlichen Programmgestaltung im Transkaukasus

Eine vergleichende Analyse zur Regulierung der ö.-r. Rundfunkprogrammgestaltung in Georgien, Armenien und Aserbaidshans zeigt, dass die Aufgabe der Erarbeitung allgemeiner Programmgestaltungsrichtlinien und -konzepte in allen drei betrachteten transkaukasischen Ländern in die Zuständigkeit der Verwaltungsgremien fällt. Im Fall von Armenien und Aserbaidshans umfasst die Aufgabe der Verwaltungsgremien jedoch auch eine konkretere Regulierung der täglichen Arbeit des jeweiligen ö.-r. Rundfunkveranstalters, da deren Verwaltungsgremien zudem berechtigt sind, Sendepläne und Programmstrukturen zu genehmigen. Der Rundfunkrat des georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalters erstellt ein relativ detailliertes und jährlich aktualisiertes Programmgestaltungskonzept („Programmprioritäten“), woran der Generaldirektor als ausführendes Organ jedoch nicht gebunden ist; die „Programmprioritäten“ haben beratenden Charakter. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter Armeniens und Aserbaidshans veröffentlichen die jeweiligen Programmgestaltungskonzepte nicht und verkünden oder präsentieren sie nicht der Gesellschaft, während der georgische ö.-r. Rundfunkveranstalter dieses jedes Jahr auf seiner Website zugänglich macht.

Die Inhaltsverpflichtungen der ö.-r. Rundfunkveranstalter in den drei untersuchten Ländern sind für Armenien und Aserbaidshans allgemein und relativ weit gehalten, in den entsprechenden Gesetzen fehlen spezifische Anforderungen. Das georgische Rundfunkgesetz enthält dagegen neben allgemeinen ö.-r. Rundfunkgrundsätzen eine Liste klarer Inhaltsanforderungen, die auch im Fall jährlicher Änderungen der Programmprioritäten des georgischen ö.-r. Rundfunks zu erfüllen sind.





4. Der Einfluss internationaler Organisationen auf die Entwicklung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den transkaukasischen Ländern

Angesichts dessen, dass die Einrichtung von ö.-r. Rundfunkunternehmen in Georgien, Armenien und Aserbaidschan durch die Aufnahme dieser Länder in den Europarat angestoßen wurde, hat der Europarat gemeinsam mit anderen internationalen Institutionen wie der OSZE die weitere Entwicklung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Region unterstützt.

4.1. Die Rolle des Europarats

Wie bereits oben erwähnt, haben sich Georgien, Armenien und Aserbaidschan, als sie Mitglieder des Europarats wurden,³⁴ verpflichtet, eine Reihe demokratischer Reformen umzusetzen, wozu die Verabschiedung nationaler Rundfunkgesetze oder die Änderung bestehender Rundfunkgesetze gehörte, um die Grundsätze des Europarats für öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu integrieren. Um eine korrekte Umsetzung des ö.-r. Rundfunkkonzepts zu gewährleisten, erweiterten das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarats regelmäßig die allgemeinen Empfehlungen zum ö.-r. Rundfunkbetrieb. Diese allgemeinen Empfehlungen und Erklärungen, auf die in Teil 1 verwiesen wird, beinhalten unterschiedliche Aspekte der ö.-r. Rundfunkpolitik (wie Verwaltung, Finanzierung, Unabhängigkeit, Autonomie) und werden entsprechend dem sich wandelnden Medioumfeld aktualisiert, zum Beispiel bei bahnbrechenden technologischen Veränderungen. Die fraglichen Empfehlungen sind für Europaratsmitglieder jedoch nicht bindend und dienen eher zur Auslegung des ö.-r. Rundfunkkonzepts und dessen Leitlinien.

Ein weiteres Paket an maßgeblichen Dokumenten des Europarats sind die Berichte über die Erfüllung von Verpflichtungszusagen durch die Mitgliedstaaten. Solche Fortschrittsberichte werden für jeden Mitgliedstaat individuell vom Ausschuss für die Würdigung von Verpflichtungszusagen durch die Mitgliedstaaten des Europarats (Kontrollausschuss) verfasst. Der Kontrollausschuss überprüft regelmäßig den Stand der Erfüllung der Verpflichtungszusagen der Mitgliedstaaten und erstellt einen Bericht über das Ergebnis des Überprüfungsprozesses.³⁵ Die Berichte zu Georgien, Armenien und Aserbaidschan betreffen unter anderem die Einrichtung und Entwicklung des ö.-r. Rundfunksystems in diesen Ländern.

³⁴ Armenien und Aserbaidschan wurde am 25. Januar 2001 Mitglieder des Europarats, Georgien am 27. April 1999.

³⁵ Siehe die Website des Kontrollausschusses, <http://assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>.



Im Fall Georgiens bezogen sich die meisten Anmerkungen des Kontrollausschusses (und nachfolgend auch der PACE) auf Änderungen des Rundfunkgesetzes: Die Änderungen von 2011 wurden positiv bewertet,³⁶ die Umsetzung der Änderungen von 2013, die zur Verwaltungskrise beim ö.-r. Rundfunkveranstalter und rechtlicher Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Ausführung führten, wurden jedoch negativ kommentiert.³⁷

Die Berichte zu Armenien, die sich mit Fragen des ö.-r. Rundfunks befassen,³⁸ beinhalten einige negative Kommentare zum Rat des öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkunternehmens, zur relativ aktiven Rolle des armenischen Präsidenten bei der Ernennung seiner Mitglieder sowie zur nicht ausreichenden Mitgliederzahl, was zu einer mangelnden allgemeinen Wahrnehmung öffentlicher Interessen führt.

Bis 2011 war gemäß den Berichten des Kontrollausschusses³⁹ das Hauptanliegen in Bezug auf den ö.-r. Rundfunk Aserbaidschans das gleichzeitige Bestehen von öffentlich-rechtlichen und staatlichen Rundfunkveranstaltern, wie oben beschrieben.

Die Berichte des Kontrollausschusses beinhalten keine zusätzlichen Verpflichtungen für Georgien, Armenien oder Aserbaidschan. Die vom Europarat ausgesprochenen Empfehlungen zum ö.-r. Rundfunk der untersuchten Länder zielen darauf ab, den Umsetzungsprozess des ö.-r. Rundfunkkonzepts durch die drei untersuchten Länder hinsichtlich der Europaratstandards zu bewerten und die Länder über aufgedeckte Mängel zu informieren. Sowohl allgemeine als auch „individuelle“ Europaratsempfehlungen sind nicht zur unmittelbaren Umsetzung gedacht, sie haben eher eine interpretierende und erläuternde Funktion bei der Regulierung und beim Betrieb öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den drei transkaukasischen Ländern.

4.2. Die Rolle der OSZE und ihres Beauftragen für Medienfreiheit

Eine weitere internationale Organisation, welche die Entwicklung des ö.-r. Rundfunks in Georgien, Armenien und Aserbaidschan überwacht und maßgebliche rechtliche und praktische Fachkompetenz beisteuert, ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), insbesondere ihr Beauftragter für Medienfreiheit. Alle drei Länder sind Mitglieder der OSZE und somit der Schlussakte von Helsinki von 1975 und den Nachfolgedokumenten der Ministerkonferenzen und Gipfeltreffen der OSZE verpflichtet.⁴⁰ Es gibt zwar keine besonderen Bestimmungen zum ö.-r. Rundfunk in diesen Dokumenten, das ö.-r. Rundfunkkonzept wird jedoch von der OSZE im Rahmen des Schutzes hoher Werte und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten unterstützt

³⁶ Die Arbeitsweise demokratischer Institutionen in Georgien: Entschließung 1801 der PACE (2011) vom 13. April 2011, abrufbar auf Englisch unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17976&lang=en>.

³⁷ Die Arbeitsweise demokratischer Institutionen in Georgien: Entschließung 2015 der PACE (2014) vom 1. Oktober 2014, abrufbar auf Englisch unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21275&lang=en>.

³⁸ Würdigung der von Armenien übernommenen Verpflichtungszusagen: Bericht des Ausschusses für die Würdigung von Verpflichtungszusagen durch die Mitgliedstaaten des Europarats, 13. September 2002, abrufbar auf Englisch unter: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9833&lang=en>.

Die Arbeitsweise demokratischer Institutionen in Armenien: Entschließung der PACE 1837 (2011), 5. Oktober 2011, abrufbar auf Englisch unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=18032&lang=en>.

³⁹ Die Arbeitsweise demokratischer Institutionen in Aserbaidschan: Bericht des Ausschusses für die Würdigung von Verpflichtungszusagen durch die Mitgliedstaaten des Europarats, 3. Juni 2005, abrufbar auf Englisch unter:

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11124&lang=en>

Würdigung der von Aserbaidschan übernommenen Verpflichtungszusagen: Entschließung 1545 (2007) der PACE, 16. April 2007, abrufbar auf Englisch unter:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17527&lang=en>.

⁴⁰ Schlussakte der Konferenz von Helsinki über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (unterzeichnet am 1. August 1975, Helsinki), abrufbar auf Englisch unter: www.osce.org/de/mc/39501?download=true.



und gefördert. Dazu gehören die Freiheit der Gedanken, des Gewissens und der Meinungsäußerung, was sich in der Medienfreiheit und -vielfalt, insbesondere des ö.-r. Rundfunks, widerspiegelt.

1997 wurde die OSZE-Institution des Beauftragten für Medienfreiheit (BfMF) geschaffen, um die maßgeblichen Medienentwicklungen in den OSZE-Mitgliedstaaten zu überwachen und zu beobachten und die vollständige Einhaltung der Grundsätze und Verpflichtungen der Organisation in Bezug auf Meinungsfreiheit und Medienfreiheit zu fördern und voranzubringen.⁴¹ Das Mandat des BfMF umfasst unterschiedliche Funktionen, wobei rechtliche Fachgutachten zur Mediengesetzgebung hervorzuheben sind.

Die nationalen Gesetze zur Regulierung der Tätigkeit der ö.-r. Rundfunkveranstalter in den drei transkaukasischen Ländern wurden im Auftrag des OSZE-Medienbeauftragten bewertet und rechtlich analysiert,⁴² was die einzelnen oben beschriebenen Mängel in ihren ö.-r. Rundfunksystemen aufzeigte.

Seit 2004 organisiert das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit darüber hinaus die Medienkonferenz Südkaukasus als jährliche Regionalveranstaltung für die drei Länder der Transkaukasusregion. Es gibt zwei Erklärungen der OSZE-Medienkonferenz (verabschiedet 2005 bzw. 2014), die sich exklusiv mit dem ö.-r. Rundfunk in Georgien, Armenien und Aserbaidschan befassen und Empfehlungen zu jedem der Staaten enthalten.⁴³

Die Aktivitäten, die speziell für die Transkaukasusregion entwickelt wurden, führten zu Empfehlungen für die Entwicklung des ö.-r. Rundfunks in der Region und für die Schaffung einer überregionalen Plattform zum Gedanken- und Erfahrungsaustausch über die ö.-r. Rundfunkpraxis in der Region. Diese OSZE-Empfehlungen sind für die drei untersuchten Länder nicht bindend und nicht direkt umzusetzen, sie werden jedoch von ihren jeweiligen nationalen Regulierungs- und Gesetzgebungsorganen berücksichtigt.

⁴¹ Beschluss der OSZE Nr. 193 Mandat des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, verabschiedet auf der 137. Vollversammlung am 5. November 1997, abrufbar auf Englisch unter: www.osce.org/pc/40131?download=true.

⁴² Guide to the Law of Georgia in Freedom of Speech and Expression [Leitfaden zum georgischen Gesetz über Rede- und Meinungsfreiheit] – ARTICLE 19, London, 2005, abrufbar auf Englisch unter: www.osce.org/fom/15214?download=true; Kommentare zu den Änderungen zum Rundfunkgesetz der Republik Armenien (von Andrei Richter im Auftrag des Büros des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit), OSZE, 2010, abrufbar auf Englisch unter: www.osce.org/fom/68242?download=true; Analyse des Konzeptpapiers zum Übergang zu Digitalhörfunk und -fernsehen in Armenien (von Katrin Nyman-Metcalf im Auftrag des Büros des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit), OSZE, 2010, abrufbar auf Englisch unter: www.ypc.am/upload/3_OSCE_analysis%20on%20Concept%20Paper_eng.pdf.

⁴³ Siehe: The Tbilisi Declaration on Public Service broadcasting and the Internet. The Second South Caucasus Media Conference [Erklärung von Tbilisi zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Internet. Zweite Medienkonferenz Südkaukasus], Tbilisi, 17.-18. November 2005, abrufbar auf Englisch unter: www.osce.org/fom/17018?download=true; Recommendations on Public Service Broadcasting in the Digital Age. The 11th South Caucasus Media Conference [Empfehlungen zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk im Digitalzeitalter. 11. Medienkonferenz Südkaukasus], Tbilisi, 10.-11. November 2014, abrufbar auf Englisch unter: www.osce.org/fom/126986?download=true.





5. Fazit

Eine vergleichende Analyse des Inhalts und der Umsetzung der nationalen ö.-r. Rundfunksysteme in Georgien, Armenien und Aserbaidschan hat gezeigt, dass der gemeinsame postsowjetische Hintergrund zu gemeinsamen Schwachpunkten führen kann: mangelnde Sicherungsmaßnahmen für die Unabhängigkeit ö.-r. Rundfunkunternehmen von politischen Interessen aufgrund von Schlupflöchern bei den Ernennungsverfahren zu den Verwaltungsgremien der jeweiligen ö.-r. Rundfunkunternehmen, instabile Finanzierungsquellen, mangelnde spezifische gesetzliche Anforderungen an die Programmgestaltung und fehlende wirksame Interaktionsmechanismen mit dem Publikum und Publikumsforschung. Dessen ungeachtet verfügt jedes der untersuchten ö.-r. Rundfunksysteme wie oben beschrieben über einige Merkmale (auch regulatorischer Art), die in den Nachbarländern eingeführt werden könnten und zu einer Verbesserung der Leistung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter führen könnten.

Die rechtlichen Mechanismen für die Zusammensetzung der Verwaltungsgremien (Rundfunkräte) der ö.-r. Rundfunkunternehmen Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans unterscheiden sich. Verfahren wie offene Ausschreibungen (Armenien und Georgien) und Vielfalt der Organe, die die Mitglieder der Verwaltungsgremien auswählen (Aserbaidschan und Georgien) mögen mit den Standards des Europarats vereinbar sein, sie gewährleisten an sich jedoch noch nicht unbedingt den Schutz der ö.-r. Rundfunkveranstalter vor dem Einfluss politischer Interessen in der Praxis, wie die Erfahrungsanalysen der transkaukasischen Länder zeigen.⁴⁴ In Aserbaidschan wurden Mitglieder politischer Parteien und des Parlaments in den Rat des ö.-r. Rundfunkveranstalters berufen, ungeachtet rechtlicher Bestimmungen, die eine Beschäftigung von Abgeordneten in Verwaltungsgremien des ö.-r. Rundfunks verbieten. Die starke Dominanz einer Partei im aserbaidshianischen Parlament⁴⁵ bei gleichzeitigem Fehlen geschriebener Regeln für eine rechtliche Haftung im Fall politischer Einflussnahme oder politischen Drucks auf den ö.-r. Rundfunkveranstalter, berauben die rechtlichen Garantien für die politische Unabhängigkeit des ö.-r. Rundfunkveranstalters (das pluralistische Ernennungsverfahren) ihrer Wirksamkeit. In Armenien wird zwar ein offenes Auswahlverfahren um die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat des armenischen ö.-r. Rundfunkveranstalters vom Präsidenten der Republik durchgeführt, dieser kann aber über eine speziell eingesetzte Auswahlkommission auf die Zusammensetzung Einfluss nehmen. Georgien entschied sich für ein Gleichgewicht der politischen Interessen im Rundfunkrat des georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalters, anstatt es, wie vom Europarat empfohlen, zu entpolitisieren, indem es die

⁴⁴ Siehe, Абашина Е. В. Механизмы формирования Совета управления общественного вещателя в России и в странах Закавказья // Медиаскоп. 2013. Выпуск №2 (Abashina E. „Mechanismen der Bildung des Verwaltungsrats des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters in Russland und den Ländern des Transkaukasus“, elektronische wissenschaftliche Zeitschrift *Mediascope*, Journalistische Fakultät, Moskauer Staatliche Lomonossow-Universität, Ausgabe 2, 2013), ab auf Russisch abrufbar unter: <http://www.mediascope.ru/node/1378>.

⁴⁵ Siehe die Ergebnisse der Parlamentswahlen in Aserbaidschan 2015, abrufbar auf Englisch unter: <http://www.electionguide.org/elections/id/2481/>.



Regierungsmehrheit und die Oppositionsparteien im Parlament zusätzlich zum Ombudsmann Georgiens und zum Obersten Rat der Autonomen Republik Adjara in das Ernennungsverfahren einbindet. Leider folgten auf die Einführung des neuen Ernennungsverfahrens rechtswidrige Entlassungen einiger Rundfunkratsmitglieder des georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalters. Dieses Ergebnis der Umsetzung der Änderungen von 2013 zeigte, dass selbst relativ ausgewogene Ernennungsverfahren schrittweise eingeführt werden müssen, um Unsicherheit bei ihrer Ausführung zu vermeiden, wie in Georgien geschehen.

Es sollte auch betont werden, dass die Anforderungen an die Programmgestaltung, die für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter in den Staaten des Transkaukasus entwickelt wurden, keine spezifischen Bestimmungen, wie in den Standards des Europarats empfohlen, enthalten. Georgien bildet hier dank den eindeutigen Regeln zu Programmgestaltung und Inhalten und den Programmprioritäten, die vom Rundfunkrat des georgischen ö.-r. Rundfunkveranstalters jährlich festgelegt werden, eine Ausnahme.

Was die Rolle internationaler Organisationen wie den Europarat und die OSZE bei der Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkkonzepts in Georgien, Armenien und Aserbaidschan anbelangt, bleibt abschließend festzuhalten, dass diese Organisationen die öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme der untersuchten Staaten nicht direkt beeinflussen können, sie fördern jedoch aktiv und konsequent die Werte öffentlich-rechtlichen Rundfunks und bewährte Praktiken in der Transkaukasusregion.

