



China Analysis 60
Juni 2008
www.chinapolitik.de

**Medien und Staat in der VR China:
Die institutionelle Erneuerung
staatlicher Medienregulierung**

Lea Shih

**Forschungsgruppe Politik und Wirtschaft Chinas
Universität Trier**

China Analysis wird herausgegeben von

Prof. Dr. Sebastian Heilmann
Professor für Regierungslehre / Politik und Wirtschaft Chinas
Universität Trier

E-mail: china_analysis@chinapolitik.de

Lea Shih*

Medien und Staat in der VR China: Die institutionelle Erneuerung staatlicher Medienregulierung

Die chinesische Medienbranche verzeichnet seit 1992 jährlich ein zweistelliges Wachstum, erreichte im Jahr 2006 ein Marktvolumen von rund 42 Mrd. Euro und bildet damit den größten „emerging media market“ der Welt. Nach dem WTO-Beitritt Chinas wurden die chinesischen Medienmärkte für internationale Medienkonzerne sowie einheimische private Investoren bedingt geöffnet. Diese umwälzende Strukturänderung macht weit reichende Anpassungen erforderlich, insbesondere für die staatlichen Instanzen der Medienaufsicht. Im Juli 2003 verabschiedete die chinesische Regierung ein umfangreiches Reformpaket, das die Neugestaltung der Märkte und die Einführung marktorientierter Regulierung als politische Aufgaben bis 2010 vorsieht. Die hier vorliegende Studie untersucht die Erneuerung der staatlichen Medienregulierung, die bereits in den 1990er Jahren in Gang kam und 2003 in ein neues Stadium eintrat.

Inhaltsübersicht

Einleitung

1. Die Besonderheiten der chinesischen Medienmärkte und das Regulierungsdilemma
2. Relevante Akteure staatlicher Medienregulierung
 - 2.1. Politischer Akteur: Zentrale Propagandaabteilung (ZPA) der KPCh
 - 2.1.1. Zusammensetzung der ZPA
 - 2.1.2. Kontrolle über Inhalte und Personen
 - 2.2. Staatliche Akteure I: Hauptamt für Presse- und Verlagswesen (GAPP)
 - 2.2.1. Aufbau der GAPP
 - 2.2.2. Funktionen der GAPP in der Medienaufsicht
 - 2.3. Staatliche Akteure II: Hauptverwaltung für Rundfunk, Film und Fernsehen (SARFT)
 - 2.3.1. Aufbau der SARFT
 - 2.3.2. Interdependenz der SARFT und der nationalen Rundfunkveranstalter
 - 2.4. Fragmentierte Regulierungsautorität und Reformexperimente auf Regionalebene
 - 2.4.1. Kompetenzverteilung zwischen Zentrale und Regionen
 - 2.4.2. Lokale Reformexperimente
3. Ausgewählte Regulierungsfälle
 - 3.1. Die misslungene Fusion des Kabelfernsehnetzes und der erfolglose Kampf gegen Werbeunterbrechungen – Fallstudien zur Rolle der SARFT
 - 3.2. Die mühsame Sanierung der regionalen und lokalen Pressemärkte – Fallstudien zur Rolle der GAPP
 - 3.3. Die ambivalente Haltung gegenüber einer Marktöffnung für internationale Medienkonzerne

* Lea Shih, M.A., ist Doktorandin der Forschungsgruppe Politik und Wirtschaft Chinas am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre/Politik und Wirtschaft Chinas (Prof. Dr. Sebastian Heilmann), Universität Trier

4. Grundmerkmale der chinesischen Medienregulierung aus regulierungstheoretischer Sicht
 - 4.1. Funktionelle und strukturelle Defekte der Regulierungsinstanzen
 - 4.2. Partikularinteressen und Vereinnahmung der Regulierer durch die Regulierten (regulatory capture)

Zusammenfassung

Literaturverzeichnis

Anhang 1: Interner Aufbau der Zentralen Propagandaabteilung der KPCh

Anhang 2: Interner Aufbau des Hauptamts für Presse- und Verlagswesen (GAPP)

Anhang 3: Interner Aufbau der Hauptverwaltung für Rundfunk, Film und Fernsehen (SARFT)

Einleitung

Bei der chinesischen Medienbranche handelt es sich um den größten „emerging media market“ der Welt, der Ende 2006 ein Marktvolumen von rund 42 Mrd. Euro erreichte. Auf diesem Markt konkurrieren derzeit 1.931 Zeitungen, 9.468 Zeitschriften und 2.509 Radio- und Fernsehstationen.¹ Unter diesen Marktakteuren dominieren bis heute die Staatsmedien, die zum großen Teil während der Reformära aus alten parteiabhängigen Propagandaapparaten hervorgegangen und heute hoch kommerzialisiert sind. Neben den kommerzialisierten Staatsmedien wurden 2005 die privaten chinesischen Medienunternehmen, die seit Anfang der 1990er Jahre bereits in versteckten Formen entstanden sind, offiziell legalisiert. Die internationalen Medienkonzerne, die ebenfalls schon seit mehr als zwanzig Jahren im chinesischen Markt aktiv waren, können infolge des chinesischen WTO-Beitrittsabkommens in bestimmten Marktsegmenten selbstständig investieren und müssen keine „Zwangsehen“ mehr mit chinesischen Partnern schließen. Diese weit reichende Veränderung der Marktstruktur macht umfangreiche Anpassungen erforderlich, insbesondere für die staatlichen Medienaufsichtsinstanzen. Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen daher die Betrachtung der politischen und administrativen Regulierungsinstanzen in der Volksrepublik China (VRCh) sowie deren Interaktionen in ausgewählten Regulierungsfeldern der Medienmärkte.

Schon Anfang der 1980er Jahre waren in der VRCh auf zentralstaatlicher Ebene neben dem alten innerparteilichen Aufsichtsorgan, der Zentralen Propagandaabteilung (ZPA)², zwei eigenständige Medienaufsichtsinstanzen etabliert. Beide waren jeweils für die laufende Überwachung des Presse- und des Rundfunkwesens zuständig.³ Der „Schutz öffentlicher Interessen“ oder die „Förderung des (publizistischen) Wettbewerbs“, welche in westlichen Demokratien häufig als Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in die Medien gelten, spielten keine Rolle bei der Schaffung der neuen staatlichen Medienaufsichtsinstitutionen. Vielmehr ging es um die Verbesserung der ideologischen Kontrolle nach der von der chinesischen Regierung bzw. der KPCh bewusst eingeführten Kommerzialisierung der staatlichen Medieninstitutionen. Dieses politische Kalkül zeigt sich vor allem darin, dass die ideologischen Anweisungen der ZPA die Grundlage für die Arbeit der staatlichen Aufsichtsinstanzen darstellen und von diesen befolgt werden müssen. Die fortwährende enge ideologische Kontrolle der chinesischen Medien durch die KPCh spiegelt sich auch darin wider, dass die ZPA nicht – wie viele andere Parallelorganisationen innerhalb der Partei in den Bereichen Wirtschaftsverwaltung- und -aufsicht – im Zuge der „Trennung von Partei und Verwaltung“ seit den 1980er Jahren aufgelöst wurde. So sind die institutionellen Rahmenbedingungen für die Medienmärkte in der VRCh nach wie vor durch das Nebeneinander von parteilichen und administrativen Aufsichtsinstanzen gekennzeichnet.

Mit der fortschreitenden Kommerzialisierung des Mediensystems erfuhren die staatlichen Aufsichtsinstanzen mehrfache Funktionsanpassungen und Umbenennungen. Die gegenwärtig maßgeblichen staatlichen Aufsichtsbehörden sind

¹ Vgl. Cui, Baoguo (Hrsg.)(2007): „Bericht über die Entwicklung der chinesischen Medienindustrie 2007 [zhongguo chuanmei chanye fazhan baogao 2007]“; Beijing, shehui kexue wenxian chubanshe. Abrufbar unter http://www.china.com.cn/city/zhuanli/07chuanmei/node_7026378.htm [Zugriff: 20.03.2008].

² Die offizielle englische Übersetzung der zentralen Propagandaabteilung lautet „Publicity Department of the CPC Central Committee“ [zhonggong zhongyan weiyuanhui xuanchuanbu]; in dieser Arbeit wird aber die gängige Abkürzung ZPA verwendet.

³ Diese Studie konzentriert sich vorrangig auf klassische Massenmedien wie die Presse (Zeitungen, Zeitschriften) und Rundfunk (Radio, Fernsehen). Die staatliche Aufsicht über das so genannte neue Medium „Internet“ wird hier nicht betrachtet, da sich die publizistischen Tätigkeiten der Internetmedien in China allein auf den Nachdruck der Presse oder die Übertragung von vorhandenen Rundfunkprogrammen beschränkt (vgl. „Verwaltungsbestimmung für den Nachrichten- und Informationsdienst durch das Internet“ von 2005). Insofern ist die Aufsicht über die Internetmedien zum Großteil von der Presse- und Rundfunkpolitik abhängig.

- das *Staatliche Hauptamt für Presse- und Verlagswesen* (国家新闻出版总署; das international verwendete, aus der englischen Übersetzung abgeleitete Akronym *GAPP* [General Administration of Press and Publication] wird auch in dieser Studie für diese Behörde verwendet) und
- die *Staatliche Hauptverwaltung für Rundfunk, Film und Fernsehen* (国家广播电影电视总局; das aus der offiziellen englischen Übersetzung des Behördennamens hergeleitete gängige Akronym *SARFT* [State Administration of Radio, Film, and Television] wird auch in dieser Studie verwendet).

Seit 2001 haben GAPP und SARFT eine Schlüsselfunktion in der Regulierung und Förderung des Medienmarktes inne, die über bloße Aufsichts- und Kontrollfunktionen hinausgeht. Diese Neubestimmung der Funktionen wurde unter der Voraussetzung vollzogen, dass diese Reformen die Grundlagen parteistaatlicher Kontrolle nicht gefährden. Inwiefern lässt sich die Umfunktionierung von GAPP und SARFT als Etablierung neuer Formen der Marktregulierung verstehen? Diese Frage soll am Schluss der Studie beantwortet werden.

Die gesamte Arbeit gliedert sich daher in vier Teile. Der erste Teil setzt sich mit den Besonderheiten der chinesischen Medienmärkte und dem Regulierungsdilemma auseinander. Danach widmet sich der zweite Teil dem institutionellen Wandel der politischen und staatlichen Regulierungsinstanzen. Anschließend wird die Interaktion der Regulierungsinstanzen in ausgewählten Fällen durchleuchtet. Zum Schluss werden die Defizite der chinesischen Medienmarktregulierung anhand von Regulierungstheorien herausgearbeitet und deren eventuelle Folgen für die Generierung der Marktorientierten Medienregulierung eingeschätzt.

1. Die Besonderheiten der chinesischen Medienmärkte und das Regulierungsdilemma

Im Vergleich zur reifen Marktwirtschaft weisen die chinesischen Medienmärkte einige fundamentale Besonderheiten auf: Erstens sind die chinesischen Medienmärkte gekennzeichnet durch die Dominanz der staatseigenen Medieninstitutionen, die bereits seit Anfang der 1980er Jahre mit wirtschaftsbetrieblichem Management geführt werden und nach 2001 den Status als Wirtschaftsunternehmen erhielten. Private Anteilseigner an den staatlichen Medienunternehmen wurden zwar seit 2003 zugelassen, jedoch müssen sich diese strikt auf die Werbungs- und Vertriebstätigkeiten beschränken. Die chinesische Regierung, bzw. die KPCh, beansprucht weiterhin die absolute Führung und Kontrolle bei den redaktionellen Tätigkeiten für sich.

Zweitens haben die staatseigenen Medienunternehmen seit der Zulassung der kommerziellen Werbung im Jahr 1979 einen weit reichenden Kommerzialisierungsprozess durchlaufen. Seit dem Ende der 1990er Jahre finanzieren sich die staatseigenen Medien mehr durch Werbeeinnahmen als durch staatliche Zuweisungen. Insofern kann man in China nicht mehr von einer „staatlichen“ Medienwirtschaft im engeren Sinne sprechen. Vielmehr handelt sich hier um eine Mischform, deren Vermögens- und Finanzierungsverhältnisse weder juristisch noch politisch eindeutig geregelt sind.

Drittens wurde der chinesische Medienmarkt mit dem WTO-Beitritt 2001 zwar für private chinesische Medienunternehmen sowie für internationale Medienkonzerne geöffnet; die politischen Vorgaben jedoch gestehen der privaten Medienwirtschaft lediglich eine ergänzende

Rolle zur staatlichen Medienwirtschaft zu.⁴ Angesichts dieser Marktstruktur ging es der chinesischen Medienregulierung in erster Linie darum, den wirtschaftlichen Erfolg der Staatsmedien sicherzustellen. Die Förderung des Marktwettbewerbes, insbesondere des auf publizistische Pluralität zielenden Wettbewerbs, wurde dagegen von Anfang an bewusst ausgeblendet. Da die chinesische politische Führung ihren Kontrollanspruch über die Medien, und hier vor allem über die Nachrichtenmedien, in absehbarer Zeit nicht aufgeben will, ergibt sich ein grundlegendes Regulierungsdilemma der chinesischen Medienmärkte.

2. Relevante Akteure der staatlichen Medienregulierung

Aufgrund der starken Fragmentierung der Aufsichts Kompetenzen ist in der VRCh das Geflecht der Akteure in der Medienmarktregulierung nicht leicht zu durchschauen. Auf der zentralen Ebene ist die zentrale Propagandaabteilung (ZPA) der KPCh das zuständige Gremium für die Medienaufsicht innerhalb der Partei. Die ZPA ist für die Entscheidung aller Fragen betreffend Ideologie und Propaganda zuständig. Neben der ZPA fungieren das Staatliche Hauptamt für Presse- und Verlagswesen (GAPP) und die Staatliche Hauptverwaltung für Rundfunk, Film und Fernsehen (SARFT), die dem Staatsrat direkt untergeordnet sind, als Vollzugsorgane politischer Entscheidungen. Auch sie unterstehen, wie die staatlichen Medien, der ideologischen Leitung der ZPA.

Das Nebeneinander von Propagandaabteilung und zwei administrativen Aufsichtsinstanzen findet sich auch auf der Provinzebene und auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen wieder. Seit der Reformära haben die regionalen Akteure in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen jedoch zunehmend größere Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume erhalten, woraus sich in der Praxis eine föderalistische Konstellation in der Medienregulierung ergibt. Diese Entwicklung hatte erhebliche Konsequenzen für die Regulierungspraxis in der VRCh. Im Folgenden wird deshalb der Frage nachgegangen, welche Kompetenzen den jeweiligen Akteuren zugeordnet sind und welche Wechselbeziehungen sich zwischen den relevanten Akteuren in der Medienregulierung ergeben.

2.1. Politischer Akteur: Die Zentrale Propagandaabteilung der KPCh (ZPA)

Die Propagandaabteilung (*xuanchuan bu*) ist ein für Ideologie- und Propagandaarbeit zuständiges Arbeitsorgan des Parteikomitees. Zu ihren Aufgaben zählen die innerparteiliche politisch-ideologische Bildung sowie die Propagierung parteilicher Grundlinien, Prinzipien und Programme nach außen. Auf zentraler Ebene wurde das erste eigenständige Arbeitsorgan für Ideologie- und Propagandaarbeit im Mai 1924 errichtet, danach wurde das mittlerweile mehrfach umbenannte Arbeitsorgan in der Kulturrevolution (1966-1976) zeitweilig aufgelöst. Die Wiedereinführung der gegenwärtigen Zentralen Propagandaabteilung (*zhongxuanbu* – ZPA) erfolgte 1977. Während der 1980er Jahre erhielt der wirtschaftliche Aufbau absolute politische Priorität, die ZPA trat damit stärker in den Hintergrund. Erst nach der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung 1989 wurde die Propagandaarbeit wieder zur Chefsache erklärt. In einer ZK-Mitteilung über die Verstärkung der Propaganda- und Ideologearbeit im Juli 1989 wurde erneut unterstrichen, dass die Parteisekretäre aller Ebenen selbst für die Propagandaarbeit verantwortlich seien. Weiterhin wurden die Kompetenzen der ZPA über den konventionellen Aufgabenbereich hinaus auf die Personalaufsicht für das Führungspersonal in allen staatlichen Medien, Verlagshäusern, kulturellen Einrichtungen sowie sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitutionen erweitert. Damit wurde die ZPA ermächtigt, bei der

⁴ ZPA/Staatsrat: „Einige Stellungnahmen zur Vertiefung der Reform des Kultursystems [guanyu shenhua wenhua tizhi gaige de ruogan yijian]“ vom 23.12.2005.

Empfehlung, Begutachtung und Nominierung des Führungspersonals mitzubestimmen.⁵ Auf diese Weise sollte gewährleistet werden, dass die führenden Positionen in den Staatsmedien von parteitreuen Parteimitgliedern besetzt wurden.

2.1.1. Zusammensetzung der ZPA

Die genaue Struktur der ZPA gilt bislang als Staatsgeheimnis und kann hier nur aus Medienberichten und aus der Sekundärliteratur rekonstruiert werden. Laut dem amerikanischen Politologen David Shambaugh verfügt die derzeitige ZPA über einen Stab von 250 Mitgliedern und setzt sich hauptsächlich aus acht funktionalen Abteilungen zusammen, die jeweils für bestimmte Sach- und Verwaltungsbereiche zuständig sind.⁶ Ein Direktor, ein ständiger Vizedirektor sowie sieben weitere Stellvertretende Direktoren bilden die Direktion. Einer der sieben Vizedirektoren amtiert zugleich als Direktor der SARFT. GAPP hat dagegen keinen Vertreter in der ZPA-Direktion. Dieser Unterschied ergibt sich daraus, dass die SARFT nicht nur eine Verwaltungseinheit, sondern de facto auch Inhaber der drei einflussreichsten staatlichen Rundfunkstationen ist, deren Kontrolle die ZPA selbst in der Hand haben will.⁷

Grundsätzliche Fragen über Ideologie und Propaganda werden formal in der ZPA entschieden. De facto bildet die Zentrale Führungsgruppe für Propaganda- und Ideologearbeit (*zhongyang xuanchuan sixiang gongzuo lingdao xiaozu*), eine Planungs- und Koordinationseinheit des Politbüros, das Entscheidungszentrum. Die Führungsgruppe tritt selten in der Öffentlichkeit auf, beschränkte Informationen geben lediglich Hinweise darauf, dass sich die Führungsgruppe aus einem Leiter, der gewöhnlich ein ständiger Kommissar des Politbüros ist, und einem Stellvertreter, der im Regelfall der Direktor der ZPA ist, sowie aus weiteren Vertretern der relevanten Propagandaeinheiten zusammensetzt.⁸ Eine solche Personalverflechtung ermöglicht der Parteispitze die unmittelbare Steuerung der Propagandaapparate, wobei der Direktor der ZPA als Dreh- und Angelpunkt zwischen Parteispitze und Propagandaapparaten fungiert. Derzeitiger Direktor der ZPA ist Liu Yunshan, der im Oktober 2002 nach neun Jahren Tätigkeit als Vize-Direktor in der ZPA auf diese Position gelangte. Liu verfügt über keinerlei Berufserfahrung in der Medienbranche und machte seine Karriere hauptsächlich in der Partei, womit er die typische Karriereaufbahn eines ZPA-Direktors vorweist. Nicht die Fachkompetenzen, sondern Parteitreu und Erfahrung in der Partearbeit qualifizieren ihn für diese Position.⁹

Die Umsetzung der Medienpropaganda obliegt dem Nachrichtenamt (*xinwen ju*), das im Laufe der Zeit eine Reihe spezifischer Kontrollinstrumente entwickelt hat. Der derzeitige Direktor des Nachrichtenamtes ist Hu Xiaohan, der zuvor mehr als zwanzig Jahre in der staatlichen Nachrichtenagentur Xinhua tätig war. Hu untersteht der direkten Leitung eines Vizedirektors der ZPA, der neben dem ZPA-Direktor für die Medienpropaganda verantwortlich ist. Gegen-

⁵ Die Propagandaabteilungen auf der Provinzebene und auf den untergeordneten Verwaltungsebenen sind mit den gleichen Personalbefugnissen bezüglich der Medien in den Provinzen ausgestattet. Siehe ZK: „Mitteilung des Zentralkomitees der KPCh über die Verstärkung der Propaganda- und Ideologearbeit [zhonggong zhongyang guanyu jiaqiang xuanchuan sixiang gongzuo de tongzhi] vom 28. Juli 1989; in: Amt für Nachrichten der ZPA (Hrsg.): „Ausgewählte Parteidokumente mit Bezug zur journalistischen Arbeit (1938-1989) [zhongguo gongchandang xinwen gongzuo wenxian xuanbian 1938-1989]; Beijing: 1990; S. 160.

⁶ Shaumbaugh, David (2007): „China’s Propaganda System Institutions, Processes and Efficacy“; in: *The China Journal*, No. 57 (January 2007); S. 27f.

⁷ Vgl. Zhao, Yuezhi (1998): „Media, Market and Democracy in China. Between the Party Line and the Bottom Line“, Champaign, University of Illinois Press, S. 23.

⁸ Zur Führungsgruppe siehe Shambaugh (2007) [FN 6], S. 31 f. sowie Yang, Guangbin (2003): „Einführung in die chinesische Regierung und Politik [zhongguo zhengfu he zhengzhi daolun]; Beijing; S. 50 f.

⁹ Diese Feststellung basiert auf der Auswertung der Lebensläufe aller fünf Direktoren der ZPA von 1982 bis 2006.

wärtig bekleidet Li Dongshen, der ehemalige Intendant der CCTV, diese Position. Die beiden Schlüsselpersonen für Medienpropaganda verfügen über langjährige Erfahrungen mit der journalistischen Arbeit und zugleich über ein weit reichendes Netzwerk von Fachleuten. Diese Qualitäten erleichtern die Kommunikation mit Medienleuten, was für die Steuerung der Medieninhalte unverzichtbar ist.

2.1.2. Kontrolle über Inhalte und Personen

Hinsichtlich der Steuerung der Medieninhalte, die im Chinesischen als „Verwaltung mit politisch-ideologischer Ausrichtung“ (*daoxiang guanli*) bezeichnet wird, konzentriert sich die ZPA gegenwärtig vorrangig auf die Planung der jährlichen Propagandaarbeit, übt selbst aber keine Zensur aus. Die Befugnis zur inhaltlichen Vorprüfung wurde bereits im Laufe der 1980er Jahre von der ZPA sukzessive auf staatseigene Medien übertragen. Insbesondere hinsichtlich der tagesaktuellen Berichterstattung wurde den staatlichen Medien eine relativ große Entscheidungsautonomie eingeräumt, solange die Berichte nicht gegen die Propagandavorgabe verstießen. Damit erhoffte sich die ZPA, die Aktualität der Berichterstattung zu verbessern und die Journalisten zu motivieren.¹⁰ Die ZPA verlegte ihren Arbeitsschwerpunkt in der Folge hauptsächlich auf Planung, Koordinierung und Nachzensur. Die jährlichen sowie die aktuellen Propagandavorgaben werden in der alle zwei Wochen erscheinenden „Internen Korrespondenz“ (*neibu tongxin*) veröffentlicht.¹¹ Die ZPA legt nicht nur die jährliche Themenbesetzung politischer Kampagnen fest, sie schreibt auch vor, welche politischen Themen *nicht* an die Öffentlichkeit zu bringen sind. Neben der regelmäßigen Bekanntgabe politischer Vorgaben finden unregelmäßig auch Treffen der ZPA mit Chefredakteuren (*tongqihui*) statt, um diese über aktuelle Änderungen der politischen Vorgaben zu informieren. Die „Tagesparolen“ der ZPA spielen insofern auch eine entscheidende Rolle in der täglichen Berichterstattung.

Seit den 1990er Jahren, in denen die Medienangebote rasch expandierten, folgt die ZPA zur Umsetzung der politischen Vorgaben einer informellen Strategie, nämlich: Die Parteizeitungen und Nachrichtenkanäle des Staatsrundfunks müssen sich streng an die Propagandavorgabe halten, während sich die politikfernen Medien aus den politischen Berichterstattungen zurückziehen dürfen. Diese Ungleichbehandlung bedeutet in der Praxis einen verzerrten Wettbewerb für die Medien, deren Existenz hauptsächlich von Werbeeinnahmen abhängt. Vor allem die Parteimedien fühlen sich durch die Vorgabe der ZPA stark eingeengt und können sich infolgedessen im Werbemarkt gegen das Vordringen ausländischer und parteiferner Medien kaum behaupten. Ferner beschleunigt diese Ungleichbehandlung die Entpolitisierungstendenz der parteifernen Medien, die aus ökonomischen Interessen die sensiblen politischen Themen meiden, um hier kein Risiko einzugehen.¹²

Die hier dargelegte Steuerung der Medieninhalte geht aber nicht so weit, dass die ZPA absolut keine abweichenden Meinungen in der Öffentlichkeit zuließe. Vielmehr verfolgt die ZPA eine Ausdifferenzierungsstrategie gegenüber der kritischen Berichterstattung. Während reine Par-

¹⁰ Vgl. Redaktionskommission der Sammlung ‚Das Moderne China‘ (Hrsg.)(1997): „Das moderne chinesische Nachrichtenwesen [dangdai zhongguo de xinwen shiye]“, Band 2; Beijing; S. 186.

¹¹ Die 18-seitige „Interne Korrespondenz“ wird vom Amt für Nachrichten publiziert und darf weder von privaten Personen abonniert noch am Markt verkauft werden. Das Abonnement ist lediglich in den Medieneinheiten und Propagandaeinheiten bis zur Kreisebene erlaubt. Neben der Bekanntmachung der geplanten Propagandakampagnen dient dieses interne Periodikum auch dem Informationsaustausch zwischen den regionalen Behörden und den Medien. Die ausgewählten Kommentare der „Lese- und Begutachtungsgruppe“, die die von der ZPA eingesetzte Nachzensurinstitution darstellt, gehören auch zum regulären Inhalt. Seit 2001 haben auch Berichte über Verwarnungen disziplinierter Medien einen festen Platz eingenommen.

¹² Vgl. Cao, Peng (2004): „Auseinandersetzung mit Problemen und Konflikten des zweigleisigen Systems im Medienmarkt [zhengshi chuanmei shichang shuangguizhi de wenti yu maodun]; in: *xinwen jizhe* [The Journalist Monthly] (Nov. 2004); S. 25.

teianglegenheiten nur parteiintern debattiert werden dürfen, ist öffentliche Kritik an der Arbeit der Verwaltung erwünscht und wird manchmal sogar von der ZPA gefördert, da die Parteizentrale erkannt hat, dass Kritik aus der Bevölkerung bei der Verbesserung der Verwaltungsarbeit helfen und auch der Eliminierung einer überschießenden Bürokratisierung dienen kann.¹³ Allerdings ist die Grenze zwischen Partei und Verwaltung wegen der Dominanz der Partei in der Verwaltung meistens fließend; daher birgt die kritische Berichterstattung über die Verwaltungsarbeit auch die große Gefahr, die von der ZPA gezogene Grenze zu überschreiten, was für die jeweiligen Journalisten negative Konsequenzen haben kann. Die Verhaftung des früheren Herausgebers der *Nanfang doushi bao* (Southern Metropolis News), Cheng Yizhong, und zwei seiner Kollegen im Jahre 2004 wegen der Berichterstattung über die SARS-Epidemie und weitere soziale Missstände illustriert diese Gefahr.¹⁴

Neben der inhaltlichen Kontrolle bildet die Personalkontrolle einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit der ZPA. Die ZPA besitzt die personalpolitischen Kompetenzen für Führungspersonal innerhalb der nationalen Medieneinheiten. Das Prinzip der „Verantwortlichkeit der Redakteure“ (*zeren bianji zhi*) in den Staatsmedien kann nur deshalb funktionieren, weil die Berufung und Abberufung der Chefredakteure (einschließlich der stellvertretenden Chefredakteure) sowie der Mediendirektoren völlig von der ZPA abhängt. Diese „Verantwortlichkeit der Redakteure“ beschreibt ein Selbstkontrollverfahren in den staatseigenen Medien, demzufolge keine Nachricht veröffentlicht werden darf, die nicht die „Unterzeichnung des Chefredakteurs“ trägt. Der Chefredakteur trägt daher die politische Verantwortung für die endgültige Veröffentlichung.¹⁵ Diese innere Zensur sorgt damit zum einen dafür, dass die veröffentlichten Nachrichten nicht von der Parteilinie abweichen, zum anderen hat der verantwortliche Redakteur für alle Veröffentlichungen gegenüber der ZPA geradezustehen – damit ist in Eventualfällen immer ein „Schuldiger“ greifbar.

2.2. Staatliche Akteure I: Hauptamt für Presse- und Verlagswesen (GAPP)

Der Vorläufer des Staatlichen Hauptamtes für Presse- und Verlagswesen (*xinwen chubanshu*) war die 1949 gegründete Behörde für Publikation, die dem Staatsrat direkt unterstellt und für das Publikationswesen des ganzen Landes zuständig war. 1954 verlor die Behörde für Publikation ihre Eigenständigkeit und wurde als Amt ins Kulturministerium eingegliedert. Im Januar 1987 wurde das Amt für Publikation wieder vom Kulturministerium getrennt und ging mit neuem Regulierungsbereich in die Staatliche Behörde für Presse- und Publikation (*xinwen chubanshu* – SBPP) über. Die umgebildete Behörde war nun dem Staatsrat direkt unterstellt und für das Pressewesen und das Publikationswesen zuständig. Da die SBPP lediglich mit der Beaufsichtigung der Druckerzeugnisse betraut war, die von außerparteilichen Institutionen publiziert wurden – die zentralen Parteiorgane wie zum Beispiel Volkszeitung und *Guangming Daily* waren davon ausgenommen – erhielt sie nur den Rang eines Vizeministeriums.¹⁶ Eine institutionelle Aufwertung erfuhr die SBPP im Jahr 1998 im Zuge der Neuorientierung der Regierungsfunktionen im Sinne der Abkehr von der Planwirtschaft hin zu mehr Marktregulierungskompetenzen. Die SBPP wurde in „Staatliches Hauptamt für Presse- und Verlagswesen“ (GAPP) umbenannt und avancierte zum Rang eines Ministeriums.

¹³ Vgl. ZK-Beschluss über das Üben von Kritik und Selbstkritik in den Zeitungen und Zeitschriften [zhongguo zhongyang guanyu zai baozhi kanwu shang kaizhan piping he ziwopiping de jue ding] vom 19.04.1950; in: Amt für Nachrichten der ZPA (1990); S. 26-29.

¹⁴ Vgl. o.A.: „Prekäre Pressefreiheit“; in: *China aktuell*, 3/2005; S. 49 f.

¹⁵ Zur politischen Verantwortung des Chefredakteurs siehe Nan, Zhenzhong (Chefredakteur der Xinhua - Nachrichtenagentur): „Zehn Fragen, die verantwortliche Redakteure überdenken müssen [zhongshen fagao ren sikao de shige wenti]; in: *qingnian jizhe* (Junior Journalisten), 2001/5.

¹⁶ Vgl. Lynch, Daniel C. (1999): „After the Propaganda State. Media, Politics, and “Thought Work” in Reformed China.” Stanford: Stanford University Press; S. 35.

Die Kompetenzen in Bezug auf Gesetzgebung sowie hinsichtlich der laufenden Überwachung des Presse- und Buchmarktes sollten damit gestärkt werden. Dadurch, dass die ursprünglich der SBPP zugehörigen staatlichen Buchverlage, Druck- und Distributionsunternehmen nicht an die GAPP übergangen, sollte die Unabhängigkeit in der Marktregulierung erhöht werden. Nach diesen Umstrukturierungen besteht die verschlankte GAPP aus zwölf funktionalen Abteilungen mit einem Stab von insgesamt 175 Beamten.¹⁷

2.2.1. Aufbau der GAPP

Die derzeitige Leitung der GAPP setzt sich aus einem Direktor (*shuzhang*) und vier Vizedirektoren zusammen. Sie werden in der Regel im Rahmen des Nomenklaturasystems von der ZPA ernannt und verfügen meistens über langjährige Erfahrungen in der Propagandaarbeit.¹⁸ Formal gesehen trägt der Direktor der GAPP allein die politische Verantwortung für das eigene Ressort und verkörpert damit den höchsten Entscheidungsträger im Haus (vgl. Art. 90, Verfassung der VRCh). In der Praxis aber werden die wichtigsten Entscheidungen immer in der Parteigruppe (*dangzu*) diskutiert, beraten und dann gemeinsam getroffen.¹⁹

Die Parteigruppe als leitende Parteiorganisation innerhalb der GAPP tagt einmal wöchentlich. Neben den fünf Direktoren gehört derzeit noch eine von der Zentralen Disziplinkontrollkommission der KPCh entsandte Vertreterin zu diesem Entscheidungskern. Sie hat zwar kein Mitbestimmungsrecht bei der Geschäftsführung, ist aber verpflichtet, der Zentralen Disziplinkontrollkommission des ZK, also dem Organ, das bei Amtmissbrauch von Parteimitgliedern ermittelt, über die Aktivitäten der Parteimitglieder zu berichten. Die Direktoren der GAPP, die ausnahmslos das Parteibuch besitzen, stehen damit praktisch unter ständiger Überwachung durch die Zentrale Disziplinkontrollkommission. Daneben untersteht die GAPP der ideologischen Leitung durch die ZPA, wodurch der Handlungs- und Gestaltungsspielraum der GAPP signifikant geprägt wird.

Zuständig für die Pressemarktregulierung sind die Abteilung für Zeitungen und die Abteilung für Zeitschriften, die jeweils aus drei Referaten (*chu*) bestehen. Die beiden Abteilungen sind mit ähnlichen Kompetenzen ausgestattet, dazu gehören z.B. die Ausarbeitung von Gesetzes- und Vorschriftenvorlagen und die Organisation von deren Umsetzung; die Genehmigung der Neugründung und Umbenennung von Zeitungen und Zeitschriften; die Organisation der jährlichen Evaluierung der Zeitungs- und Zeitschriftenqualität und Nachzensur; die laufende Überwachung der publizistischen Aktivitäten; die Sanktionierung von Zeitungen und Zeitschriften, die gegen gesetzliche oder parteiliche Richtlinien verstoßen sowie die Erteilung der Journalistenausweise etc.²⁰

2.2.2. Funktionen der GAPP in der Medienaufsicht

In Hinblick auf die Berufsausübungsregelungen für Journalisten ist die GAPP zwar formell für die Ausgabe der Journalistenausweise, mit denen erst die Erlaubnis für die Ausübung journalistischer Tätigkeiten erteilt wird, zuständig; de facto aber liegt die Entscheidung über die Zulassung der Journalisten in den Händen der jeweiligen Medieneinheiten und der für

¹⁷ Eine grafische Darstellung zum gesamten bürokratischen Aufbau der GAPP befindet sich im Anhang.

¹⁸ Siehe Amtsblatt der GAPP vom 25.04.2007: „ZK beschloss, den Direktor der GAPP zu wechseln [zhongyang jue ding tiaozheng xinwen chubanzongshu zhuyao lingdao]“.

¹⁹ Die Parteigruppe gibt es in allen Regierungsorganen und sonstigen staatlichen Institutionen sowie in den staatseigenen Medien und Unternehmen. In der internen Entscheidungsfindung spielen deren Mitglieder eine richtungweisende Rolle. Siehe Heilmann, Sebastian (2002): „Das Politische System der VRCh.“ Wiesbaden: Westdeutscher Verlag; S. 95.

²⁰ Siehe Homepage von GAPP, abrufbar unter http://www.cpinfoc.com/ZhengWuZX/ZhengWuZX_list.aspx?imgl_id=14&cid=2 [Zugriff: 20.01.2007].

diese zuständigen Behörden. Die Amtsantrittserlaubnis für Chefredakteure und Verlagsdirektoren wird ebenfalls formal von der GAPP ausgestellt, alle Entscheidungen bezüglich Berufung und Abberufung liegen aber im Zuständigkeitsbereich der ZPA und ihrer regionalen Organe. Damit übt die GAPP bei der Personalkontrolle nur eine formelle Funktion, ohne substantielle Befugnisse, aus.

Die Funktion der GAPP in der Medienregulierung wird ferner dadurch geschwächt, dass die Vorentscheidung hinsichtlich der Vergabe von Lizenzen für publizistisch tätige Unternehmen faktisch durch die Provinzbehörden getroffen wird. Gemäß Art. 15 der „Verwaltungsbestimmung für Publikation“ wird der Gründungsantrag der publizistischen Einheit zuerst von der zuständigen Provinzbehörde überprüft, bevor der Antrag der GAPP zur Genehmigung vorgelegt wird. Nach Genehmigung durch die GAPP stellt die Provinzbehörde dann eine Lizenz aus. Aufgrund des Prinzips des „Zuständigkeitsgebiet der Verwaltung“ (*shudi yuanze*, siehe unten 2.4) kann ein Gründungsantrag, der von der zuständigen Provinzbehörde positiv beschieden wurde, von der GAPP aber nicht mehr abgelehnt werden. Infolgedessen wird das Genehmigungsverfahren der GAPP faktisch zu einer reinen Bestätigungsfunktion abgewertet. Damit ist die GAPP von sich aus nicht in der Lage, vermeintlich „unqualifizierte“ publizistische Einheiten aus dem Markt auszuschließen, wenn diese das Vertrauen der jeweiligen Provinzbehörde genießen. Dies führte in den 1990er Jahren zu einem wahren „Wildwuchs“ der regionalen und lokalen Presse, was dem Bestreben der GAPP, die Struktur und Anzahl der Marktakteure einer Kontrolle zu unterziehen, entgegenlief.

Hinsichtlich der Finanzierung wurde das Budget der früheren SBPP zwar durch den allgemeinen Staatshaushalt gesichert, jedoch war es in China ein offenes Geheimnis, dass viele laufende Verwaltungskosten statt dessen von den zur SBPP gehörenden Medienunternehmen finanziert wurden. Nach der Umstrukturierung der SBPP zur GAPP, die nach dem Prinzip der „Trennung der Unternehmen von der Verwaltung“ durchgeführt wurde und somit zum Wegfall der „grauen“ Einnahmenquellen führte, sah sich die GAPP mit einer erheblichen Verknappung der finanziellen Ressourcen konfrontiert. Es liegt bis jetzt noch keine Hinweise vor, inwieweit diese Unterfinanzierung das zukünftige Regulierungsverhalten der GAPP beeinflussen wird. Erfahrungen, die mit entsprechenden laufenden regionalen Experimenten gewonnen wurden, deuten aber darauf hin, dass mit der Verknappung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen auch die Motivation der jeweiligen Behörden bei der Erfüllung ihres Regulierungsauftrages zurückgeht.²¹

2.3. Staatliche Akteure II: Hauptverwaltung für Rundfunk, Film und Fernsehen (SARFT)

Der Vorläufer der SARFT war das 1982 gegründete Ministerium für Radio und Fernsehen, das im Rang eines Ministeriums direkt dem Staatsrat unterstand. Im Unterschied zur GAPP, die von Anfang an als Branchenverwaltungsbehörde fungierte, wurde dem Ministerium für Radio und Fernsehen die Propagandaarbeit als primäre Aufgabe noch vor der Branchenverwaltung anvertraut. Diese Gewichtung der Zuständigkeit ergab sich daraus, dass das Ministerium für Radio und Fernsehen Inhaber der drei staatlichen Rundfunkveranstalter war. Diese drei Rundfunkveranstalter galten als die wichtigsten Propagandainstrumente und nahmen, mit administrativer Unterstützung, auf nationaler Ebene eine Monopolstellung ein. 1986 gingen die Verwaltungs- und Aufsichtskompetenzen über die Filmindustrie vom Kulturministerium

²¹ In einem Zeitungsinterview gab der Direktor der Behörde für Presse und Publikation der Stadt Chongqing, in der das Experiment der „Trennung der Unternehmen von der Verwaltung“ zunächst durchlaufen wurde, zu, dass infolge des Wegfalls des „goldenen Schatzkästchens“ (*xiao jinku*) die Motivation der Mitarbeiter stark gelitten hätte. Siehe *zhongguo jingji shibao* (China Economic Times) vom 23.11.2006.

auf das Ministerium für Radio und Fernsehen über, und die offizielle Bezeichnung wurde entsprechend in Staatsministerium für Radio, Film und Fernsehen (SMRFF) geändert.

Mit dem Aufkommen des Kabel- und Satellitenfernsehens im Laufe der 1990er Jahre kam ein neuer Aufgabenbereich auf das SMRFF zu, wobei es sich vornehmlich um die Lizenzierung nichtstaatlicher Akteure handelte. Bis dahin bildeten die Organisation der Propagandaarbeit, die Verwaltung der staatlichen Rundfunkveranstalter und die Lizenzierung der nichtstaatlichen Medienorganisationen die drei wichtigsten Säulen der Arbeit des SMRFF. Mit der Umorganisation des Staatsrates im Jahr 1998 übernahm das neu geschaffene Ministerium für Informationsindustrie (MII) den Großteil der Rundfunknetze (einschließlich der terrestrischen Netze und der Kabelnetze). SMRFF konnte in der Folge nur noch das Senderecht über die Rundfunknetze für sich in Anspruch nehmen. Durch diese Umstrukturierung verlor das SMRFF weiterhin seinen Status als Ministerium und ist nun als Arbeitsorgan dem Staatsrat untergeordnet. Die offizielle Bezeichnung wurde entsprechend in die heutige Bezeichnung – Hauptverwaltung für Rundfunk, Film und Fernsehen (SARFT) – umgewandelt. Allerdings bekleidet der Direktor der SARFT weiterhin de facto den Rang eines Ministers, da er zugleich, in Personalunion, den Posten des Direktors der ZPA innehat. Alle wesentlichen Aufgaben des SMRFF werden heute von der SARFT ausgeübt.

2.3.1. Aufbau der SARFT

Die gegenwärtige SARFT wird von einem Direktor und fünf Stellvertretenden Direktoren geleitet, die alle von der ZPA im Rahmen des Nomenklaturasystems ernannt wurden. Die Grundsätze zur Auswahl und Zusammensetzung der Direktion sind identisch mit den für die GAPP geltenden Prinzipien. Unterhalb der Direktion befindet sich ein bürokratischer Unterbau, der aus elf funktionalen Abteilungen mit einem Stab von insgesamt 223 Beamten besteht. Zu den funktionalen Abteilungen gehört zum Beispiel die Abteilung für Genehmigungs- und Lizenzvergabe, welche vor allem für die Genehmigung des Programmimports, des mobilen Fernsehens in der Öffentlichkeit, des digitalen Radio- und Fernsehservice im Internet und die Lizenzierung von Programmproduktionsunternehmen etc. verantwortlich ist. Ferner ist die Abteilung für Technologie zuständig für die Festlegung rundfunkspezifischer Technikstandards, und der Abteilung für Propaganda obliegen die Aufstellung der Leitlinien für Programmgestaltung und die Durchführung der Propagandaarbeit.²²

Neben der leitenden und koordinierenden Funktion im Hinblick auf die Propagandaarbeit ist die SARFT für Genehmigung von Neugründungen und Schließungen von Rundfunkstationen, für die laufende Überwachung der inländischen Programme und die inhaltliche Vorprüfung der importierten ausländischen Programme, für Vergabe und Entzug von Lizenzen für Film- und Fernsehproduktionsgesellschaften sowie für die Überwachung der Tätigkeit der lizenzierten Unternehmen verantwortlich. Da eine einheitliche Zensur im Rundfunkbereich technisch nicht durchführbar ist, wurde in allen staatseigenen Medien ein dreistufiger Selbstkontrollmechanismus eingeführt, der auf der Verantwortlichkeit der Intendanten und Redakteure basiert. SARFT legt ihren Akzent ebenso wie die GAPP vielmehr nur auf die Nachzensur.²³

2.3.2. Interdependenz der SARFT und der nationalen Rundfunkveranstalter

Ein entscheidender Unterschied zwischen SARFT und GAPP besteht in deren interdependentem Verhältnis zu den drei nationalen Rundfunkveranstaltern. SARFT ist einerseits mit den Kompetenzen ausgestattet, Propagandakampagnen in diesen drei nationalen Rundfunkstatio-

²² Zur internen Struktur des bürokratischen Aufbaus der SARFT siehe die Abbildung im Anhang.

²³ Siehe Homepage der SARFT, abrufbar unter <http://www.sarft.gov.cn/catalogs/zjjg/index.html> [Zugriff: 11.02.2007].

nen zu leiten und zu beaufsichtigen, während der SARFT die technische Verbreitung dieser drei nationalen Programme obliegt. Um diese erste Aufgabe zu erfüllen, gründete SARFT 1983 eine gemeinsame Programmkommission (*bianweihui*), deren Aufgaben die Weiterleitung der von der ZPA erlassenen Partei- und Regierungsrichtlinien über Propaganda, die Organisation und Koordination der Propagandakampagnen im Rundfunkbereich, die Genehmigung von Programmänderungen sowie die Überwachung der redaktionellen Arbeit, insbesondere der aktuellen Nachrichten und Kommentare etc., umfassen. Den Kern der gemeinsamen Programmkommission bilden die Vorsitzenden der SARFT und relevante Abteilungsleiter sowie die Intendanten und Chefredakteure der drei nationalen Rundfunkveranstalter.²⁴ Die Beschlüsse der gemeinsamen Programmkommission, die als Propagandaanweisung in regelmäßig erscheinenden Rundschreiben bekannt gegeben werden, sind auch für die regionalen und lokalen Rundfunkveranstalter verbindlich.

Trotz dieser engen Verbindung zwischen der SARFT und den nationalen Rundfunkstationen ist eine Abnahme des Einflusses der gemeinsamen Programmkommission zu beobachten. Insbesondere, seit die SARFT die Sendeanlagen Anfang der 1980er Jahre an die Rundfunkanstalten abgegeben hat und zeitgleich staatliche Subventionen nach und nach reduziert wurden, gewinnen die nationalen Rundfunkveranstalter immer mehr Autonomie in Programm- und Personalfragen. Heute dient die gemeinsame Programmkommission nur noch dem Informationsaustausch zwischen der ZPA und den nationalen Rundfunkanstalten.²⁵

Der gemeinsamen Programmkommission zur Seite steht ein ständiges Büro (*zongbianshi*), dem die Umsetzung der von der Programmkommission getroffenen Entscheidungen obliegt. In der Realität aber hat dieses Büro seinen Aufgabenbereich stetig ausgedehnt und sich damit stark verselbstständigt, vor allem im Hinblick auf die Planung der jährlichen Programmproduktion, die Festlegung der Zensurkriterien, die Koordination und Beaufsichtigung der vorgegebenen Propagandakampagnen etc. Damit avancierte das ständige Büro im Laufe der Zeit zum Dreh- und Angelpunkt für das laufende Geschäft der SARFT bezüglich der Programmgestaltung.

Der enge Verbund zwischen SARFT und den nationalen Rundfunkanstalten basiert nicht nur auf gemeinsamen politischen Bestrebungen, sondern ist auch durch gemeinsame ökonomische Interessen geprägt. Gemäß den von SARFT verabschiedeten Bestimmungen wurden die Provinz- und lokalen Rundfunkanstalten zur vollständigen Übertragung der zentralen Programme einschließlich der Werbung verpflichtet.²⁶ Damit sollte die Verbreitung der Stimme der Parteizentrale bis in alle Ecken des Landes, was als die primäre politische Aufgabe der SARFT anzusehen ist, gewährleistet werden. Die damit gleichzeitig verbundenen ökonomischen Vorteile sind aber auch nicht zu übersehen, denn die nationalen Rundfunkanstalten erlangten auf diese Weise eine maximale Sendereichweite und den größtmöglichen Anteil am Werbemarkt, ohne dafür eigene Investitionen in die Infrastruktur tätigen zu müssen. Das jüngste Beispiel für derartige Doppelgewinne in Politik und Markt bietet die Bewerbung um die Senderechte für die Fußball WM 2002 und 2006 durch CCTV. Kraft der Verwaltungsmacht der SARFT wurden die Übertragungsrechte für alle bedeutsamen Sportanlässe inklusive der Fußball WM auf dem Festland allein CCTV zugesprochen. Mit Unterstützung der SARFT erwirtschaftete CCTV allein während der Fußball WM 2002 durch Exklusivübertragungen über 40 Mio. Yu-

²⁴ Zur personellen Zusammensetzung siehe Zhao (1998) [FN 7], S. 23.

²⁵ Vgl. Redaktionskommission der Sammlung ‚Das Moderne China‘ (Hrsg.) (1987), Band 2, S. 183.

²⁶ Siehe ZPA/SMRFF: „Rundschreiben bezüglich der vollständigen Übertragung von Sendungen des Zentralen Radio und Fernsehen [zhongxuanbu guangdianbu guanyu wanzheng zhuanbo zhongyang diantai dianshitai jiemu de tongzhi]“ vom 8.12.1993.

an (ca. vier Mio. Euro) an Werbeeinkünften.²⁷ Als Gegenleistung zahlt CCTV jährlich mehrere Millionen Yuan in Form von „Verwaltungsgebühren“ in die private Kasse von SARFT ein. 2006 wurden diese „grauen Einkünfte“ der SARFT erstmals in der vom Staatsrat vorgenommenen Rechnungsprüfung ans Tageslicht gebracht. Laut dem amtlichen Bericht betrug die von CCTV bezahlten „Verwaltungsgebühren“ allein im Jahr 2005 über 40 Millionen Yuan – Beträge, die eigentlich in den Staatshaushalt hätten einfließen sollen.²⁸

2.4. Fragmentierte Regulierungsautorität und Reformexperimente auf Regionalebene

Das Nebeneinander der parteilichen und der staatlichen Medienaufsicht zieht sich von der Zentrale über Provinzen und Städte bis in die Kreise. So existiert in allen regionalen und lokalen Parteikomitees eine Nachbildung der ZPA im verkleinerten Format. Im Rundfunkbereich wurden bis 1986 auf allen Provinz- und Stadtebenen Behörden für Radio, Film und Fernsehen eingerichtet, die jeweils in ihren Zuständigkeitsbereichen die regionalen und lokalen Rundfunkstationen verwalten und beaufsichtigen.²⁹ Im Printmedienbereich sind bis 2003 rund 650 regionale und lokale Behörden für Presse und Publikation etabliert worden, für die 3.425 Beamte in Vollzeit beschäftigt sind.³⁰ Auf Kreisebene ist die Institutionalisierung von Provinz zu Provinz sehr unterschiedlich. Aus diesem Netzwerk ergibt sich eine einzigartige vertikale Verwaltungsstruktur, die wiederum von der Besonderheit des chinesischen politischen Systems geprägt ist.

Tabelle 1: Regionale und lokale Behörden

	Behörden für Presse und Publikation	Behörden für Radio und Fernsehen	Gesamtzahl der Verwaltungseinheiten
Provinzebene	31	31	33
Bezirk-/Stadtebene	221	302	333
Kreisebene	100	149	2862

Quelle: Jahrbuch der VRCh 2005 / Jahrbuch des chinesischen Rundfunks 1990

2.4.1. Kompetenzverteilung zwischen Zentrale und Regionen

Die VRCh ist zwar formal ein zentralisierter Einheitsstaat. Aber viele Staatsministerien und Arbeitsorgane des Staatsrates verfügen über keinen bürokratischen Unterbau zur Durchführung der getroffenen Entscheidungen, sondern überlassen dies den Provinzregierungen im Auftrag des Staatsrates.³¹ Das Verhältnis zwischen der Zentralregierung und den Provinzre-

²⁷ Vgl. Lu, Di (2003): „Die Entschlüsselung der chinesischen Fernsehindustrie im Jahr 2003 [2003 zhongguo dianshi chanye da jiema]“; in: *nanfang dianshi xuekan* (South China Television Journal) 1/2003.

²⁸ Zusätzlich zu diesen nicht deklarierten Verwaltungsgebühren nahm die SARFT noch einen Bankkredit in Höhe von 1,6 Mrd. Yuan ohne Billigung des Staatsrates auf, um die Kabelfernsehnetze auf die Glasfasertechnik umzustellen. Trotz dieser rechtswidrigen Aktionen ergaben sich für keinen der SARFT-Direktoren negative Konsequenzen. Vgl.: „SARFT darf von den Gewinnen der CCTV nicht länger Verwaltungsgebühren einfordern“ [guandian zongju jiang yangshi shouru liuzuo ziyong zuofa bei quanmian quxiao]“; in: *xin jing bao* (Beijing News) vom 30.03.2006.

²⁹ Redaktionskommission der Sammlung ‚Das Moderne China‘ (Hrsg.) (1987), Band 2; S. 92.

³⁰ Neben den Vollzeitbeschäftigten gibt es landesweit noch ca. 1.500 nebenamtliche Beschäftigte. Siehe Jahrbuch der VR China 2005; Beijing, 2005.

³¹ Siehe Liu Haibo (2006): „Analyse und Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Beziehungen zwischen Zentrale und Regionen in der chinesischen Verwaltungsstruktur [woguo zhongyang yu difang zhengzhi jigou de fenxi yu gaijin]“, erschienen im Juni 2006 auf der Homepage der juristischen Fakultät der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften; abrufbar unter: <http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=2050>; Zugriff: 13.05.2008.

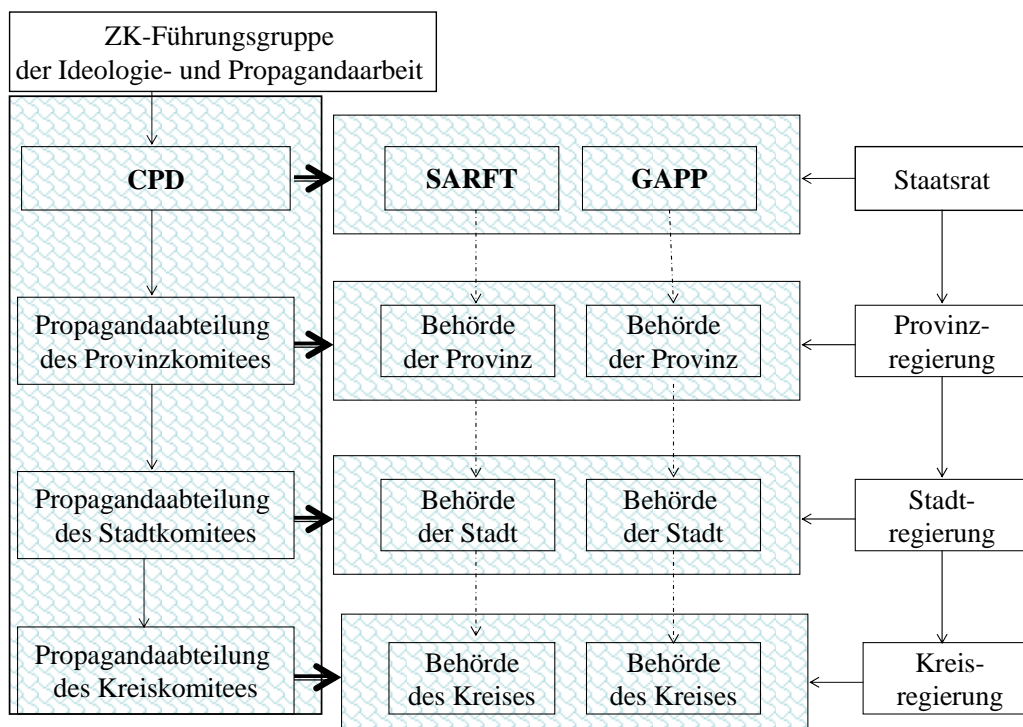
gierungen ist somit dem Prinzipal-Agenten-Verhältnis ähnlich. Nach dem Organisationsprinzip der so genannten „abgestuften Verwaltung“ (*fenji guanli*) erteilt ein Staatsministerium der Provinzbehörde Anweisungen, welche die Provinzbehörde wiederum an die Behörden auf Stadt- und Kreisebene weitergibt. So nimmt jede Verwaltungsebene unterhalb der Zentralregierung gewisse Staatsaufgaben in eigener politischer Verantwortung wahr. Gleichzeitig agiert sie als Auftraggeber für die nächste nachgeordnete Ebene.³² Im Medienbereich ist das Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen ebenso gestaltet. GAPP und SARFT arbeiten in der Regel die nationale Medienpolitik aus und beauftragen dann die regionalen und lokalen Fachbehörden mit dem Vollzug. Die Aufsichtskompetenzen hinsichtlich des Vollzuges beanspruchen GAPP und SARFT weiterhin für sich.

Das Prinzipal-Agenten-Verhältnis wird in der Medienaufsicht jedoch dadurch verkompliziert, dass sich das Prinzip der „Zuständigkeit der Verwaltung“ (*shudi guanli*) im Zuge der Dezentralisierung der wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen zugunsten der Provinzen durchsetzte. Dementsprechend ist jede Verwaltungsebene in erster Linie für die eigenen konkreten Verwaltungsakte verantwortlich.³³ Mit der Durchsetzung dieses Prinzips erhoffte sich die Zentralregierung, dass Probleme von lokaler und regionaler Bedeutung zuerst auf der betroffenen Ebene erledigt würden, bevor die Zentralregierung intervenierte. Die Zentralregierung tritt erst dann als ein Koordinator auf, wenn die regionalen Probleme eine nationale Bedeutung gewinnen. Folglich mussten GAPP und SARFT mit der Aufwertung der Provinzen den Verlust ihres direkten Einflusses auf die regionale Medienaufsicht in Kauf nehmen (siehe Abschnitte 4.1 und 4.2). Vor diesem Hintergrund hat sich das Prinzipal-Agenten-Verhältnis mit der Aufwertung der Provinzregierungen eher in Richtung eines „Multi-Prinzipal-Verhältnisses“ entwickelt. Dadurch entsteht in China de facto eine dem föderalistischen Staat ähnelnde Konstellation. Das Verhältnis zwischen den staatlichen und den regionalen Akteuren veranschaulicht das Schaubild auf der folgenden Seite.

³² Vgl. Yang (2003) (FN 8), S. 138.

³³ Es handelt sich dabei weniger um eine politische Entscheidung, sondern eher um einen konkreten Verwaltungsakt wie zum Beispiel die Erteilung einer Erlaubnis zur Neugründung eines Unternehmens oder eine gesetzlich erforderliche Registrierung bestimmter Angelegenheiten. In den von GAPP oder SARFT erlassenen Verwaltungsvorschriften kommt dieses Prinzip deshalb häufig vor, wenn es um konkrete Verwaltungs- oder Aufsichtsaufgaben geht, wie beispielsweise in SARFT: „Verwaltungsmaßnahme über die Genehmigung der Gründung von Radio- und Fernsehstation“ (2004) oder GAPP: „Verwaltungsvorschrift über die Publikation von Zeitungen“ (2005) sowie GAPP: „Verwaltungsvorschrift über die Publikation von Zeitschriften“ (2005) etc.

Abbildung: Akteurkonstellation in der Medienregulierung



Quelle: eigene Darstellung

Die Grafik illustriert die duale Struktur der chinesischen Medienregulierung, welche durch eine *horizontale* Kompetenzverteilung anhand der Mediengattungen zwischen GAPP und SARFT, eine *vertikale* Kompetenzverteilung gemäß der Verwaltungshierarchie zwischen staatlichen und regionalen Instanzen sowie durch die durchgehende Leitung der Propagandaabteilungen auf allen Ebenen gekennzeichnet ist. In dieser Struktur stellt die Partei eine institutionelle Einheit dar, während die administrative Autorität in hohem Maße fragmentiert ist. Eine derartige Struktur kann prinzipiell nur unter der Voraussetzung funktionieren, dass sich der Tätigkeitsbereich der staatlichen Medien gemäß ihres administrativen Rangs auf den jeweiligen Distributionsbereich beschränkt, wie dies vor der Reformzeit der Fall war. Mit der Entstehung des Medienmarktes seit der Reformzeit stößt die hoch fragmentierte Struktur aber auf zunehmende Schwierigkeiten, insbesondere dann, wenn die staatseigenen Medien über das vorgegebene räumliche Tätigkeitsgebiet hinaus expandieren und private und ausländische Medienunternehmen in den Medienmarkt vordringen. Die Konsequenzen sind daher beträchtlich: Zunächst fördert eine solche Struktur zwar die Entwicklung des regionalen Medienmarktes, verschärft aber zugleich die Isolation zwischen den einzelnen regionalen Medienmärkten und verhindert so die Entstehung eines einheitlichen Binnenmarktes. Darüber hinaus nehmen die Regionalregierungen eigenmächtig Lockerungen der staatlichen Medienpolitik vor, die entweder von den Provinzbehörden aus regionalen Sonderinteressen oder von den Medien aus ökonomischen Interessen heraus eingefordert werden. Auf diese Weise führt die duale Struktur dazu, dass GAPP und SARFT in der praktischen Medienregulierung zu bloßen Bestätigungsorganen degradiert werden, während die grundlegenden medienpolitischen Entscheidungen weiterhin in der Hand der ZPA liegen und deren Umsetzungen im Wesentlichen von den Provinzbehörden abhängt. Erst die Öffnung des Mediensektors nach dem WTO-Beitritt gab der chinesischen Regierung einen Anreiz, diese Struktur zu reformieren.

2.4.2 Lokale Reformexperimente

Um sich auf die Öffnung des Mediensektors nach dem WTO-Beitritt Chinas vorzubereiten, kündigten ZPA, GAPP und SARFT im Juli 2003 gemeinsam ein umfangreiches Reformpaket an. Demzufolge sollte die strukturelle Erneuerung des Kultur- bzw. Mediensystems aufgrund befürchteter politischer Risiken zuerst als Experiment in ausgewählten Regionen durchgeführt werden. So wurden zunächst in neun Regionen die Medienaufsichtsinstanzen versuchsweise reorganisiert.³⁴

Der wichtigste Schauplatz für die genannten regionalen Reformexperimente war Shanghai. Dort wurden die Kompetenzen der Stadtbehörde für Presse sowie der Stadtbehörde für Kultur und Rundfunk im Hinblick auf die Marktregulierung erweitert, nachdem die ursprünglich den zwei Behörden untergeordneten Medieninstitutionen und -unternehmen, die 2001 bereits, je nach Mediengattung, zu fünf Medienkonglomeraten fusioniert waren, aus den beiden Behörden ausgegliedert worden waren. Die verkleinerten Behörden sollten sich dann in Zukunft stärker an der Marktregulierung orientieren.

Die Hauptaufgaben der verschlankten Behörden bestehen vor allem in der Lizenzierung von staatlichen, privaten sowie ausländischen Medienunternehmen und in der laufenden Überwachung der lizenzierten Unternehmen, weiterhin in der Zulassungsvergabe für die Medienbeschäftigten sowie in der Überwachung der Qualität der Medienangebote etc. Darüber hinaus sollte die institutionelle Trennung von den staatseigenen Medienkonglomeraten den neuen Behörden zu mehr Unabhängigkeit in der Marktregulierung verhelfen. Dieses ehrgeizige Ziel der Shanghaier Regierung ließ sich aber nur schwer realisieren, da nach dieser Umorganisation die direkte Verwaltung aller Medienkonglomerate in Shanghai praktisch an die Propagandaabteilung des Shanghaier Parteikomitees überging. Mit einer derartigen Machtkonzentration wollte die Shanghaier Propagandaabteilung nicht nur eine stärkere Parteikontrolle erreichen, sondern angesichts des zunehmenden Drucks infolge der Öffnung des Medienmarktes auch eine größere Wettbewerbsfähigkeit der Staatsmedien gewährleisten. Die Orientierung der Shanghaier Propagandaabteilung an ökonomischen Interessen lässt sich daran erkennen, dass Ende 2003 ein Verwaltungsbüro in der Shanghaier Propagandaabteilung eingerichtet wurde, das sich auf die Aufsicht über die wirtschaftlichen Tätigkeiten aller Medienkonglomerate spezialisieren sollte. Immerhin monopolisierten diese fünf Medienkonglomerate nahezu den ganzen Shanghaier Medienmarkt, der im Jahr 2005 ein Marktvolumen von ca. 20 Mrd. Yuan erreichte.³⁵ Angesichts der Dominanz der staatseigenen Medien im Shanghaier Markt sowie der mächtigen Stellung ihres Schutzherrn sind die Schwierigkeiten der Shanghaier Stadtbehörden, eine so genannte unabhängige Marktregulierung zu gewährleisten, leicht vorstellbar.

Das Shanghaier Beispiel hatte Modellcharakter auch für andere experimentelle Regionen wie Chongqing und Guangdong. In Guangdong ging man sogar einen Schritt weiter: Dort wurden auf Stadtebene und darunter die drei lokalen Behörden, die früher jeweils für die Verwaltung und die Aufsicht im Kultur-, Presse- und Rundfunkbereich zuständig waren, zu einer einzigen Behörde zusammengeschlossen. Die Kompetenzen der neu geschaffenen Behörde beschränken sich ausschließlich auf die Marktaufsicht. Mit derartigen Reformmaßnahmen ist es denkbar, dass in Zukunft die Aufsicht über die staatseigenen Medien, die de facto der Partei zuge-

³⁴ ZPA, Kulturministerium, GAPP und SARFT: „Stellungnahmen über Experimente im Rahmen der Reform des Kultursystems [guanyu wenhua tizhi gaige shidian gongzuo de yijian]“ vom 10.07.2003.

³⁵ Siehe Yin, Liangfu (2005): „Diskussion über die Verwaltung des staatlichen Eigentums im Shanghaier Propagandasystem“(shanghai xuanchuan xitong guoyou zichan guanli tizhi wenti tantao); in: Wang, Daying (Hrsg.) (2005): „Das Blaubuch 2005 der Shanghaier Kulturentwicklung [2005 shanghai wenhua fazhan lanpishu]“; Shanghai, 2005.

hören, durch die Propagandaabteilung selbst ausgeübt wird, während die staatlichen Aufsichtsbehörden sich lediglich auf die nicht-staatlichen, einschließlich der ausländischen, Medienunternehmen konzentrieren. Ob diese Kompetenzverteilung zukünftig auch auf der nationalen Ebene übernommen werden wird, bleibt abzuwarten.

3. Ausgewählte Regulierungsfälle

Wie lässt sich die Leistungsfähigkeit der chinesischen Medienaufsichtsinstanzen beurteilen? Um diese Frage zu beantworten, wird in diesem Teil das Verhalten der Medienaufsichtsinstanzen anhand einiger ausgewählter Regulierungsfälle untersucht.

3.1. Die misslungene Fusion des Kabelfernsehnetzes und der erfolglose Kampf gegen Werbeunterbrechungen – Fallstudien zur Rolle der SARFT

Während die GAPP ihre formale Autorität in der Verwaltungshierarchie vor den Provinzregierungen noch behaupten kann, wurde die SARFT von Anfang an gegenüber den regionalen Medienaufsichtsbehörden auf eine untergeordnete Position verwiesen. Dem Gründungsdokument des Ministeriums für Radio und Fernsehen von 1980 zufolge standen die regionalen Behörden unter doppelter Leitung durch die Regierung auf der entsprechenden Verwaltungsebene einerseits und durch das staatliche Ministerium auf der Zentralebene andererseits. Im Konfliktfall hatten jedoch Entscheidungen der regionalen Regierung den Vorrang. Das staatliche Ministerium auf der Zentralebene war nur durch lockere „Fachanweisungen“ (*yewu zhidao*), die sich inhaltlich auf technische Fragen und die Propaganda bezogen, mit den regionalen Behörden verknüpft.³⁶ Diese Verwaltungsstruktur fand auch Eingang in die 1997 in Kraft getretene „Verwaltungsbestimmung für Radio und Fernsehen“ und wurde später auf die SARFT übertragen. Insofern war es nicht verwunderlich, dass die Autorität der SARFT bei dem Versuch, die regionalen Kabelfernsehnetze zu zentralisieren, an ihre Grenzen stieß.

Das regionale Kabelfernsehen wurde bereits in den 1980er Jahren eingeführt. Im Unterschied zum terrestrischen Radio und Fernsehen, das aus den nationalen, regionalen und lokalen Programmen besteht, war das Kabelfernsehen von Anfang an nur als lokales Projekt gedacht, das von den Provinz- und den Stadtbehörden für Radio und Fernsehen in deren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten durchgeführt wurde. Es war nicht geplant, ein zentralisiertes Kabelnetz aufzubauen. Erst 2001 entdeckte das SMRFT die strategische und ökonomische Bedeutung eines vereinigten, nationalen Kabelnetzes, insbesondere mit Blick auf die Digitalisierung des Rundfunknetzes,³⁷ da dem WTO-Abkommen zufolge der chinesische Telekommunikationsmarkt bis 2006 völlig geöffnet werden muss. Für das SMRFT bedeutete dies eine gute Chance, mit Hilfe eines nationalen Rundfunknetzes, über welches nach der Digitalisierung auch Telekommunikationsdienste angeboten werden können, in den hochlukrativen Telekommunikationsmarkt einzusteigen. Demnach verfolgte das SMRFT eine Zentralisierungsstrategie, welche aber auf heftigen Widerstand seitens der lokalen Behörden stieß, die die De-facto-Inhaber des lokalen Kabelnetzes sind. Die Widerstände der lokalen Behörden resultierten aus rationalen Berechnungen, da der Betrieb des lokalen Kabelnetzes hauptsächlich durch die monatlichen Kabelgebühren finanziert wird. Die von den lokalen Behörden eingenommenen Kabelgebühren überschritten bis 2004 bereits 13 Mrd. Yuan und bildeten damit neben den

³⁶ Siehe Redaktionskommission der Sammlung ‚Das Moderne China‘ (1997): Band 2, S. 182 und Deng, Xinxin (2006): ‚Eine Untersuchung der Reform des Hörfunks. Antriebe und Schwierigkeiten. [dongli he kunjong: zhongguo guangbo tizhi gaige yanjiu]; Beijing, 2006, S. 135.

³⁷ Siehe Qian, Wie (2002): ‚Politik, Markt und Fernsehen [zhengzhi, shichang yu dianshi zhidu]‘; Beijing, 2002, S. 122, 147 f.

Werbeeinnahmen (41 Mrd. Yuan im Jahr 2004) die zweitgrößte Einnahmequelle des Rundfunksektors.³⁸ Die Übergabe der lokalen Netze an die SARFT hätte damit für viele lokale Veranstalter nichts anderes als den direkten Weg in den Bankrott bedeutet.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Zentralisierung des lokalen Kabelnetzes stellten die hochkomplizierten Eigentumsverhältnisse der lokalen Kabelnetze dar. Zwar waren private Investitionen in den Mediensektor vor 2001 offiziell noch verboten; wegen der unzureichenden staatlichen Investitionen wurde dieses Verbot aber von der SMRFT nicht immer strikt durchgesetzt. So floss viel Kapital aus nicht-staatlichen Quellen in den Aufbau des Kabelnetzes. Nach einer Schätzung gab es bis 2002 mehr als 1.200 Gesellschaften, u.a. börsennotierte Unternehmen, die am Bau der lokalen Kabelnetze beteiligt waren. Mit anderen Worten wurden vier Fünftel der gesamten lokalen Kabelnetze mit privater Beteiligung aufgebaut.³⁹ Angesichts dieser Vielzahl an Investoren ist das SMRFT nicht in der Lage, mit jedem einzelnen zu verhandeln. Insofern kann das Zentralisierungsprojekt derzeit nur auf der Provinzebene durchgeführt werden, und SMRFT strebt nicht länger nach einem nationalen, sondern nur noch nach einem Provinz-Kabelnetz. Profitiert haben von diesem Machtkampf letztlich die Provinzbehörden.

Die Schwäche der SARFT lässt sich am Beispiel der erfolglosen Bemühungen um eine Einschränkung der Werbezeit in der Prime-Zeit des Fernsehens noch einmal demonstrieren. Zwar sah die SARFT vor, im Fernsehen die Werbung während der Prime-Zeit auf neun Minuten pro Stunde begrenzen werden sollte, tatsächlich aber betrug die Werbezeit in 154 Fernsehkanälen landesweit laut einer Studie im Durchschnitt zwölf Minuten in der Prime-Zeit.⁴⁰ Kaum ein Fernsehsender, der unter enormem Marktdruck stand, wollte sich der Restriktion der SARFT beugen. Gegenüber den Fernsehkanälen, die gegen die Regeln verstießen, hatte die SARFT zwar Sanktionen verhängt, konnte diese aber nicht durchsetzen, weil sie dafür auf die Unterstützung durch die Provinzbehörde angewiesen war. Aufgrund der engen Verflechtung mit den beaufsichtigten Fernsehveranstaltern war aber keine Provinzbehörde bereit, die jeweiligen Sanktionen, wie von der SARFT vorgeschlagen, auch tatsächlich durchzusetzen. Dies führte schließlich dazu, dass die SARFT wiederholt neue Restriktionen verkündete, bisher aber kein Rundfunkveranstalter wegen Regelverstößes von der SARFT wirklich sanktioniert wurde.

3.2. Die mühsame Sanierung der regionalen und lokalen Pressemärkte – Fallstudien zur Rolle der GAPP

Von 1996 bis 2003 wurde insgesamt dreimal eine landesweite Sanierung des Pressemarktes unter der Leitung von ZPA und GAPP durchgeführt. Das offiziell angekündigte Ziel waren die Umstrukturierung des Pressemarktes sowie die Verbesserung der Pressequalität.⁴¹

Die Struktur des Pressemarktes hat sich seit Mitte der 1980er Jahre grundlegend verändert. 1986 war der Anteil der Parteiorgane bereits auf 16,7 % der gesamten Presseerzeugnisse ge-

³⁸ Statistiken des SMRFF, abrufbar unter <http://gdtj.chinasarft.gov.cn/Tiaomu.aspx?DocId=104> [Zugriff: 13.05.2008].

³⁹ Siehe Qian (2002) (FN 37), S. 147 ff.

⁴⁰ Siehe Lu, Di: Entschlüsseln der chinesischen Fernsehindustrie in 2004 (2004 zhongguo dianshi chanye da jima), in: *nanfang dianshi xuekan* (South China Television Journal), 1/2004.

⁴¹ Siehe „Rundschreiben der ZK- und Staatsratskanzlei bezüglich der Stärkung der Verwaltung im Bereich des Presse- und Rundfunkwesens [guanyu jiaqiang xinwen chuban guanbo dianshi ye guanli de tongzhi]“ vom 14.12.1996.

sunken, in den folgenden Jahren hat sich dieser Anteil nicht mehr wesentlich erhöht.⁴² Der stärkste Zuwachs unter den neuen Pressepublikationen wurde vor allem in den parteiexternen Stellen wie z.B. den demokratischen Parteien, Branchenverwaltungsbehörden, wissenschaftlichen Institutionen, gesellschaftlichen Vereinigungen sowie lokalen Regierungsämtern verzeichnet. Die Dominanz der Parteiorgane war damit faktisch durchbrochen. Infolgedessen sah die Partei Handlungsbedarf, die Struktur des Pressemarktes gemäß ihrer eigenen Interessen zu reformieren. Mit dieser Marktsanierung strebten ZPA und GAPP daher in erster Linie danach, durch eine Verfügung der Einstellung des Betriebes oder durch Reorganisierung die Anzahl der parteifernen Medien zu reduzieren. Die Überlegungen, die sich hinter diesen Maßnahmen verbargen, waren dabei sowohl politischer als auch ökonomischer Natur. Mit der Marktsanierung sollte die Lenkung der öffentlichen Meinung (*yulun daoxiang*) sicher gestellt werden, was in einer überschaubaren Medienlandschaft offenbar besser umgesetzt werden konnte. Nebenbei sollten auch die Profitmöglichkeiten für die parteinahen Medien, vor allem für die von der Parteizentrale kontrollierten Medien, verbessert werden.⁴³

Die stärksten Konkurrenten der Parteipresse sind die Branchenzeitungen, die vorwiegend von den Branchenverwaltungsstellen herausgegeben und mittels institutioneller Pflichtabonnements vertrieben werden. „Pflichtabonnement“ bedeutet hier, dass Partei- und Verwaltungsstellen eigene Organe qua behördlicher Autorität zum Bezug zwingen. Nach offiziellen Statistiken wurden bis 2002 rund 40% der gesamten Zeitungen und Zeitschriften durch derartige Pflichtabonnements vertrieben.⁴⁴ Da solche Abonnements mit staatlichen Verwaltungsmitteln gezahlt werden, führte dies schließlich dazu, dass zum einen die Verwaltungskosten rasch anstiegen, zum anderen der Marktanteil der von den Parteikomitees herausgebrachten Publikationen, die ebenfalls durch institutionelle Pflichtabonnements distributiert wurden, erheblich schrumpfte. So sank zum Beispiel die Auflage der Volkszeitung, des wichtigsten Organs des Zentralkomitees der KPCh, 1996 um 66% im Vergleich zu 1978; auch die Auflage der regionalen Parteizeitungen verringerte sich dramatisch. Ohne die Unterstützung der an private Konsumenten verkauften Tochterpublikationen wären die Parteiorgane nach Einschätzung chinesischer Medienfachleute in der Tat vom Bankrott bedroht.⁴⁵ So waren im Jahre 1997 insgesamt 227 Zeitungen und 348 Zeitschriften, die größtenteils von den Branchenverwaltungsstellen herausgegeben wurden, von der Schließung betroffen.

In der zweiten Runde der Marktsanierung ab 1999 wurden weitere 550 Branchenpublikationen auf lokaler bzw. regionaler Ebene mit übergeordneten Parteiorganen fusioniert oder völlig eingestellt. In der dritten Runde 2003 wurde das institutionelle Pflichtabonnement abgeschafft, eine Ausnahmeregelung besteht nur noch für Zeitungen und Zeitschriften, die vom ZK sowie von den Provinzkomitees der Partei herausgegeben werden. Trotz der rigiden Maßnahmen ist der Erfolg der Marktsanierung sehr fraglich. Laut der amtlichen Statistik reduzierte sich die Gesamtzahl der Zeitungen zwar von 2.235 auf 1.926, die Anzahl der Zeitschriften dagegen stieg im selben Zeitraum von 8.100 auf 9.468 an. Auch wenn die Ausgabe von Li-

⁴² Eigene Berechnungen in Anlehnung an folgende Quellen: Jahrbuch des chinesischen Journalismus 1987; Statistisches Jahrbuch der VRCh 1987; Wu, Guoguang (2000): „One Head, Many Mouths. Diversifying Press Structures in Reform China“; in: Lee, Chin-Chuan (Hrsg.) (2000): „Power, Money, Media“; Evanston, Ill., Northwest University Press; S. 56.

⁴³ Siehe Ding, Boquan (2005): „Zur Distribution der Parteizeitungen [lun dangbao de faxiang]“; in: *xiandai chuanmei* (Moderne Medien), 2005/3, S. 20 sowie Lang, Jinsong (2003): „Untersuchungen zur chinesischen Pressepolitik [zhongguo xinwen zhengce tixi yanjiu]“; Beijing, 2003; S. 108 und Qian (2002) (FN 37), S. 132.

⁴⁴ Vgl. Klemm, Birte (2004): „Zwischen Propaganda und Kommerz: Reorganisationsmaßnahmen im chinesischen Pressewesen seit Sommer 2003“; in: *China aktuell*, 6/2004, S. 634.

⁴⁵ Wei, Yongzheng (1999): „Zur Abhängigkeit zwischen Parteizeitung und Stadtzeitung [lun dangbao he dushibao de yicun guanxi]“; in: *xinwen yu chuanbo yanjiu* (Journalismus- und Kommunikationsforschung), 1999/4.

zenzen an Neugründungen seit 1996 offiziell eingestellt war, wurden durch Sondergenehmigungen allein 2001 150 neue Zeitungen auf Kreisebene zugelassen.⁴⁶

Der entscheidende Grund für den Misserfolg der Marktsanierung besteht in den verschachtelten, auf verschiedene Akteure aufgeteilten Kompetenzen der Pressemarktaufsicht. In der VRCh unterstehen die Druckmedien der Aufsicht der GAPP und deren Provinzbehörden. Die alltägliche Aufsicht über die Druckmedien üben in der Praxis aber so genannte „Sponsoren“ (*zhuban danwei*) und „verantwortliche Einheiten“ (*zhuguan danwei*) aus, die den Druckmedien direkt übergeordnet sind. Mit „Sponsor“ ist die Organisation gemeint, welche die direkte Leitung der publizistischen Einheit übernimmt, ihrerseits aber einer „verantwortlichen Einheit“ untergeordnet ist. Als „verantwortliche Einheiten“ fungieren ausschließlich Partei- oder Regierungsinstanzen; sie wirken als die Organisationen, die die publizistischen Einheiten direkt überwachen. Der „Verwaltungsbestimmung für Publikation“ zufolge ist es der publizistischen Einheit untersagt, selbst bei der Provinzbehörde einen Gründungsantrag zu stellen. Dies steht lediglich dem Sponsor zu (Art. 12). Mit einer derartigen Regelung erhofft sich der Gesetzgeber, die publizistische Einheit der direkten Beaufsichtigung durch die Partei oder Regierung zu unterstellen.⁴⁷ In der Praxis fungieren „verantwortliche Einheiten“ aufgrund der ökonomischen und politischen Interessen, die sie mit den untergeordneten Verlagshäusern gemein haben, für diese eher als „Schutzschilde“ gegen staatliche Eingriffe. Das oben skizzierte institutionelle Pflichtabonnement ist ein anschauliches Beispiel dafür.

Als verheerende Folge aus der Einbeziehung der „verantwortlichen Einheiten“ in die Presse-regulierung ergibt sich für die GAPP und deren Provinzbehörden ein Verlust an Autorität gegenüber den Partei- oder Regierungsstellen, da viele von diesen in der Verwaltungshierarchie faktisch höher als die GAPP und deren Provinzbehörden rangieren. Die privilegierte Stellung der Parteizeitungen im Pressemarkt lasse, so beklagt ein Zuständiger der GAPP, die staatliche Regulierung oft ins Leere laufen.⁴⁸ Hier schließt sich also der Teufelskreis: Ein Zuwachs im Pressemarkt führt zur Sanierung des Marktes, nach der Sanierung kommen wieder neu gegründete Publikationen auf den Markt, woraufhin eine erneute Sanierung des Marktes erfolgt.

3.3. Die ambivalente Haltung gegenüber einer Marktöffnung für internationale Medienkonzerne

Der WTO-Beitritt Chinas eröffnet ausländischen Investoren den Zugang zum chinesischen Markt. Der Mediensektor stand zwar nicht im Mittelpunkt der Beitrittsverhandlungen, ist aufgrund der Besonderheit der Medienunternehmen, die stets auf einem „doppelten Markt“ auftreten, aber zwangsläufig mit der weit reichenden Liberalisierung der mit dem Medienmarkt verwandten – zum Beispiel Werbemarkt und Distributionsmarkt sowie Telekommunikationsmarkt – mit ins Spiel gekommen. Auf diesen Märkten sind die ausländischen Medienkonzerne schon seit mehr als 20 Jahren präsent, auch wenn der Marktzutritt für ausländische Investoren in der VRCh eigentlich offiziell untersagt war. Mit dem WTO-Beitritt sind weitere Hürden weggefallen. Aus Sicht der chinesischen Regierung verkörpern die internationalen Medienkonzerne einerseits den größten Konkurrenten für einheimische Medien, egal ob es sich um staatseigene oder private handelt; andererseits können die internationalen Medienkonzerne mit ihrem Know-how und dem Kapital, welches sie nach China bringen, die Entwicklung der chinesischen Medienmärkte fördern. Diese Ambivalenz hat das Verhalten der

⁴⁶ Siehe Lang, Jinsong (2003) (FN 43), S. 77.

⁴⁷ Siehe GAPP: „Vorläufige Vorschrift über die Befugnisse von Sponsor und verantwortlicher Einheit [guanyu chuban danwei de zhuban danwei he zhuguan danwei zhize de zangxing guiding]“ vom 29.06.1993.

⁴⁸ Lang, Jinsong (2003) (FN 43), S. 190.

chinesischen Medienaufsichtsinstanzen geprägt, wie unter anderem am Beispiel der Öffnung des Fernsehmarktes deutlich wird.

Im November 2004 verkündete die SARFT die Öffnung des Programmproduktionsmarktes für ausländische Produzenten. Die neue SARFT-Bestimmung erlaubt die Minderheitsbeteiligung ausländischer Unternehmen an chinesischen TV-, Film- oder Radiofirmen.⁴⁹ Bereits kurz vor der Bekanntmachung der neuen Bestimmung kündigte der amerikanische Medienkonzern Viacom an, eine gemeinsame Produktionsgesellschaft mit einer staatseigenen Mediengruppe in Beijing (All Media and Culture Group) gründen und ein chinesischsprachiges Musikprogramm (MTV) produzieren zu wollen. Einen Monat später schloss Viacoms Kinderkanal Nickelodeon auch mit dem zweitgrößten staatseigenen Medienunternehmen, der Shanghai Media Group, eine strategische Partnerschaft, um gemeinsam Kindersendungen für den chinesischen Markt zu produzieren. Weitere internationale Medienkonzerne wie News Corporation und Sony reagierten ebenfalls auf die neue Medienöffnungspolitik durch Errichtung von gemeinsamen Produktionsgesellschaften mit chinesischen Partnern.⁵⁰ Allerdings folgte für die ausländischen Medienkonzerne bald eine Ernüchterung, als die SARFT im März 2005, also nur knapp fünf Monate nach der großzügigen Öffnung des chinesischen Medienmarktes, einen Rückzieher machte. Die Regelung wurde nun dahingehend eingeschränkt, dass ausländische Produktionsfirmen nur noch Joint Ventures eingehen dürfen. Mit dieser Einschränkung versuchte SARFT offenbar, die Expansion der ausländischen Medienkonzerne einem „Tempolimit“ zu unterwerfen.⁵¹

4. Grundmerkmale der chinesischen Medienregulierung aus regulierungstheoretischer Sicht

Aus den oben erläuterten Beispielen lässt sich schließen, dass die Medienregulierungsinstanzen, insbesondere die staatlichen Aufsichtsinstanzen, in der VRCh bisher nur mit sehr begrenztem Erfolg tätig waren.

4.1. Funktionelle und strukturelle Defekte der Regulierungsinstanzen

Der Misserfolg der chinesischen Medienregulierung geht im Wesentlichen auf deren funktionelle und strukturelle Defekte zurück. So wurde die staatliche Aufsicht im Medienbereich von Anfang an nicht nach dem Gesichtspunkt des Schutzes der Meinungsfreiheit ausgeübt, sondern sollte in erster Linie den Führungs- und Kontrollanspruch der KPCh sichern, welcher sich aus der absoluten Autorität der KPCh im politischen Leben ergibt. Dem Parteistaat entsprechend obliegt der chinesischen Medienregulierung nicht die Förderung der publizistischen Vielfalt, sondern die Gewährleistung der Parteilichkeit der Medien im Sinne der Vorgaben der KPCh. Daraus resultiert ein restriktiver Regulierungsstil, der weder auf „Anbietervielfalt“ noch auf „Meinungsvielfalt“ abzielt, sondern sich vielmehr auf die politische Manipulierbarkeit der Medienangebote und die Kontrollierbarkeit der Medienanbieter konzentriert. Die Liberalisierung der Medieninhalte, die offenbar im Widerspruch zum Parteilichkeitsprinzip

⁴⁹ Vgl. SARFT: „Vorläufige Bestimmung über chinesisch-ausländische Joint Venture oder Kooperationen im Bereich der Produktion und des Vertriebs von Radio- und Fernsehprogrammen [zhongwai hezi, hezuo guangbo dianshi jiemu zhiyuo jingying qiye guanli zangxing guiding]“ vom 18.11.2004.

⁵⁰ Vgl. Li, Xing (2004): „Internationale Medienkonzerne kämpfen um das Startkapital im chinesischen Rundfunkmarkt [guoji chuanmei zhengjue zhongguo guangdian diyitongjin]“; in: *Ausländische Ausgabe der Volkszeitung* vom 03.12.2004.

⁵¹ Siehe Ge, Jingjing (2005): „Ausländische Investitionstätigkeit verlangsamen. SARFT verzögert die Öffnung des Medienmarktes [waizi huanxing guandianju yufangyouzhi]“; in: *xin jingji daokan* (New Economy Weekly) vom 17.04.2005.

steht, wurde bei der Einführung der Marktaufsicht bewusst ausgeklammert. Dieser politische Vorbehalt äußert sich in dem strikten Marktzutrittsverbot für private und ausländische Medienunternehmen vor 2001 sowie in der begrenzten Öffnung des Medienmarkts nach dem WTO-Beitritt Chinas. Dieses Regulierungsdilemma wird zusätzlich durch die Etablierung einer außerparteilichen Medienaufsicht verstärkt, in der die aus der alten Branchenverwaltung hervorgegangenen Aufsichtsinstanzen aufgrund des engen Verbunds mit den staatlichen Medien die Rolle der Hüterin der Monopolstellung der Staatsmedien spielen und die Entwicklung privater und ausländischer Medienunternehmen eher „ausbremsen“. Damit sind die chinesischen Medienaufsichtsinstanzen vor allem durch **mangelnde Neutralität bzw. Unabhängigkeit** charakterisiert.

Die hohe **Fragmentierung der Regulierungsautorität** im Medienbereich liefert einen weiteren Erklärungsansatz für den Misserfolg der chinesischen Medienaufsicht. Zwar fehlt es in der VRCh an der Gewaltenteilung im klassischen Sinne, die Regulierungsbefugnisse verteilen sich aber dezentral auf verschiedene Verwaltungsebenen zwischen Parteiaufsichtsorgan und administrativen Aufsichtsinstanzen. Aus diesem Nebeneinander von innerparteilichen Aufsichtsorganen und administrativen Aufsichtsbehörden auf allen Verwaltungsebenen ergibt sich eine Dualstruktur in der chinesischen Medienregulierung.

Im Gegensatz zur geschlossenen Parteiorganisation müssen die staatlichen Aufsichtsinstanzen in der Zentralregierung aber den Verlust ihres Einflusses auf den nachgeordneten Ebenen in Kauf nehmen, da die zentralen Aufsichtsinstanzen weder über einen eigenen bürokratischen Unterbau zur Durchsetzung von Entscheidungen noch über direkte hierarchische Anweisungsbefugnisse gegenüber den Provinzbehörden verfügen. Der Vollzug von Entscheidungen muss daher an die Provinzbehörden delegiert werden. Vor diesem Hintergrund hat sich das Prinzipal-Agenten-Verhältnis mit der Aufwertung der Regionalbehörden eher in Richtung eines „Multi-Prinzipal-Agenten“-Verhältnisses entwickelt. Dadurch entsteht in der chinesischen Realität eine dem föderalistischen Staat ähnelnde Konstellation. Diese Akteurskonstellation führt aber schließlich zur Aushöhlung der Durchschlagskraft der zentralen staatlichen Aufsichtsinstanzen, weil die grundlegenden medienpolitischen Entscheidungen weiterhin in der Hand der Parteiaufsichtsorgane liegen und deren Umsetzung im Wesentlichen von den Provinzbehörden abhängig ist. In allen diesen Regulierungsfällen wie der gescheiterten Zentralisierung der lokalen Kabelnetze durch das SMRFT, der mühsamen Konsolidierung der lokalen Pressenmärkte durch die GAPP und der erfolglosen Einschränkung der Werbezeit im Fernsehen, haben sich die zentralen staatlichen Aufsichtsinstanzen ausnahmslos als ohnmächtig erwiesen. Gerade in den hier skizzierten strukturellen Defiziten liegt der Schlüssel zum Verständnis der Ursachen für den Misserfolg der staatlichen Medienaufsichtsinstanzen.

4.2. Partikularinteressen und Vereinnahmung der Regulierer durch die Regulierten (regulatory capture)

Die Differenzierung zwischen Prinzipal und Agent ist der entscheidende Schritt bei der Herausbildung der Eigeninteressen der Aufsichtsinstanzen. Während das parteizugehörige Organ primär nach einer Maximierung des politischen Einflusses auf die Medien strebt, pflegen die administrativen Aufsichtsinstanzen sich im Lauf der weiteren Tätigkeit zunehmend mit den Interessen der beaufsichtigten Medienunternehmen zu identifizieren, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht. In der Regulierungspraxis gehen die Zielsetzungen der politischen Prinzipale (als Auftraggeber) und der bürokratischen Agenten (als Auftragnehmer) deshalb nicht selten auseinander.

Einen Schauplatz für einen derartigen **Interessenkonflikt** bilden beispielsweise die mehrfach von der ZPA eingeleiteten Marktsanierungen. Die Marktsanierung führte jedes Mal zu einer Zunahme der Medienakteure, die von den regionalen Aufsichtsbehörden aus Eigeninteresse am Markt zugelassen wurden und nicht zu einer substanziellen Verbesserung der Marktstruktur, wie es das Ziel der ZPA gewesen war. Die Expansion der Medienakteure führte dann zur neuerlichen Sanierung, womit die Marktsanierung schließlich in einen Teufelkreis geriet.

Auch für die staatlichen Medieninstitutionen und Medienbeschäftigten gilt: Solange sie nicht gegen die Propagandadisziplin verstoßen, werden sie von keinen ernsthaften Sanktionen durch staatliche Aufsichtsinstanzen bedroht, selbst dann nicht, wenn sie sich in ausdrücklich verbotene Werbeaktivitäten verwickeln. In diese Reihe gehören noch die privaten Medienunternehmen, die vor 2001 formal illegal waren. Die staatlichen Aufsichtsinstanzen drückten meistens ein Auge zu, solange die privaten Medienunternehmen sich politisch unauffällig verhielten. In den hier aufgezeigten verschiedenen Formen der **Passivität der staatlichen Aufsichtsinstanzen** lassen sich deutliche Anzeichen für die Vernachlässigung der Durchsetzung der politischen Interessen des Prinzipals erkennen.

Im Verhältnis der staatlichen Regulierungsinstanzen zu den regulierten Medienakteuren tritt die „**regulatory capture**“ im chinesischen Kontext offen zutage. Vor allem die staatlichen Aufsichtsinstanzen sind aus der alten Branchenverwaltung hervorgegangen, eine saubere Trennung von den regulierten Medienunternehmen ist bisher nicht gegeben. Das Risiko der „capture“ erhöht sich ferner mit zunehmender Kommerzialisierung der staatlichen Medieninstitutionen, die seit dem Rückzug des Staates aus der Vollfinanzierung auf dem Markt, insbesondere auf dem Werbemarkt, um ihre Existenz kämpfen müssen. Um sich Vorteile im Wettbewerb zu sichern, streben die Medienakteure, vor allem die den staatlichen Aufsichtsinstanzen nahe stehenden nationalen Medien, nach mehr Regulierung statt nach staatlichen Zuschüssen. Insofern liegt es auf der Hand, warum sich die SARFT sowohl im Fall der Erhöhung der Empfangsreichweite nationaler Rundfunkprogramme als auch bei der Bewerbung um Sportübertragungsrechte nicht anders als ein „Branchenkartell“ verhielt, das durch Regelungsmacht Vorteile für nahe stehende Medienakteure als Begünstigung im Wettbewerb schuf. Als Belohnung bat die SARFT die beaufsichtigten Medienakteure privat zur Kasse. Eine derartige Kooperation zwischen der SARFT und den nationalen Medienakteuren ermöglicht eine Form von Rent-Seeking: Die Regulierer erzeugen durch spezifische Regulierungsmaßnahmen Renten für die beaufsichtigten Medienunternehmen, welche die Regulierer diesen im Anschluss wieder entziehen können. Auch Verantwortliche der SARFT verhehlen nicht, dass durch diese Zusammenarbeit eigentlich „doppelte Gewinne“ realisiert werden. So schließen sich mit solchen informellen Übereinkünften Regulierer und Regulierte in einem Interessenverband zusammen.

Was die Parteiaufsichtsorgane angeht, so finden sich in der Literatur keine Hinweise darauf, dass auch diese derartige institutionelle Kooperationen mit den beaufsichtigten Medienakteuren eingehen. Ein individuelles Rent-Seeking im Einzelfall ist aber dennoch nicht auszuschließen.⁵²

Neben der Kooperationsbereitschaft der Wirtschaft trägt auch die enge personelle Verzahnung zwischen Regulierern und Regulierten zu deren wechselseitigem faktischem Verbund bei. Im

⁵² Laut chinesischen Medienberichten wurden bis 2007 insgesamt drei Direktoren der Propagandaabteilungen jeweils aus der Provinz Fujian, der Stadt Chongqing sowie der Stadt Linfen (Provinz Shanxi) wegen Machtmissbrauchs und Bestechung vor Gericht gebracht. Vgl. Meldungen auf *Xinhua* online vom 05.07.2004, 10.08.2006 und 31.07.2007.

chinesischen Kontext sind die personellen Verknüpfungen zwischen staatlichen Aufsichtsinstanzen und der Politik besonders eng, wie zum Beispiel an den Biographien der Direktoren von GAPP und SARFT abzulesen ist. Auch zwischen Parteaufsichtsorganen und überwachten Medieninstitutionen findet eine personelle Verzahnung statt. Die Zuständigen für Medienpropaganda in der ZPA waren vorher zum Beispiel im nationalen Fernsehen und in der staatlichen Nachrichtenagentur tätig. Sie haben eine langjährige journalistische Tätigkeit hinter sich und bringen damit ein Verständnis für deren Anliegen mit. In der VRCh wirkt die „revolving door“ aber nicht nur zwischen Politik und Aufsichtsorganen, sondern auch zwischen der Politik und dem Mediensektor. Derartige doppelte personelle Verzahnungen erlauben den Medienakteuren, u.a. den nationalen Medienakteuren, Lobbying auf kürzestem Wege auszuüben. Die restriktiven Investitionsbedingungen für medienexterne Unternehmen, die nicht nur wegen der Parteikontrolle, sondern auch infolge des Monopolstrebens der nationalen Medienakteure geschaffen wurden, sowie die Rücknahme der großzügigen Öffnung des Medienproduktionsmarktes für ausländische Medienkonzerne liefern anschauliche Beispiele für erfolgreiches Lobbying der nationalen Medienakteure.

Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung zur Medienregulierung macht deutlich, wie schwer es in China ist, sich von der ehemals direkten Aufsicht durch die Regierung zu lösen und eine Instanz einzurichten, die einerseits unabhängig, andererseits aber zu einer effektiven Medienregulierung fähig ist. Entsprechend der Dominanz der KPCh auch im staatlichen Bereich hat sich die VRCh für eine parteiabhängige Medienregulierung entschieden, die die unmittelbare Einflussnahme der Partei auf den Mediensektor gewährleisten soll. Bisher sind seitens der chinesischen Regierung keine Bemühungen um eine Entpolitisierung der Aufsicht erkennbar, da die Möglichkeit effektiver Medienregulierung stark von der spezifischen politischen, ökonomischen und rechtlichen Grundstruktur des jeweiligen Mediensystems abhängig ist. Insofern ist es zweifelhaft, ob die derzeit laufende Reform im Mediensektor erfolgreich sein kann, ohne dass grundlegende Veränderungen im politischen System vorgenommen werden. Ein Erfolg versprechender Neuanfang kann nur dann gelingen, wenn die chinesische Regulierung dem Schutz der bürgerlichen Meinungsfreiheit Geltung verschafft und die Aufsichtsinstanzen als unparteilich konzipiert, da die Unabhängigkeit die grundlegende und unerlässliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Medienregulierung darstellt.

Literaturverzeichnis

Altmeyden, Klaus-Dieter/Matthias Karmasin (Hrsg.)(2003): Medien und Ökonomie, Band 1 und 2. Wiesbaden.

Amt für Nachrichten der ZPA (Hrsg.) (1990): Ausgewählte Parteidokumente mit Bezug zur journalistischen Arbeit (1938-1989) [zhongguo gongchandang xinwen gongzuo wenxian xuanbian 1938-1989]. Beijing: 1990.

Basedow, Jürgen (2003): Regulierung und Wettbewerb in marktwirtschaftlichen Ordnungen. Trier.

Bao, Jihu (2004): Die Rundfunkreform aus Regulierungssicht [meiti guanzhi shijiao zhong de guangdian gaige]; in: *youxian dianshi jishu* (Cabel Television Technology), Vol.11/2004, S. 11-14.

Beyer, Andrea /Petra Carl (2004): Einführung in die Medienökonomie. Konstanz.

Bruck, Peter A. (Hrsg.) (1993): Medienmanager Staat. Von den Versuchen des Staates, Medienvielfalt zu ermöglichen. Medienpolitik im internationalen Vergleich. München.

Cao, Peng (2004): Auseinandersetzung mit Problemen und Konflikten des zweigleisigen Systems im Medienmarkt [zhengshi chuanmei shichang shuangguizhi de wenti yu maodun]; in: *xinwen jizhe* [The Journalist Monthly], November 2004, S. 24-26.

Cui, Baoguo (Hrsg.) (2007): Bericht über die Entwicklung der chinesischen Medienindustrie 2007 [zhongguo chuanmei chanye fazhan baogao 2007]. Beijing: shehui kexue wenxian chubanshe. Abrufbar unter: http://www.china.com.cn/city/zhuanti/07chuanmei/node_7026378.htm [Zugriff: 20.03.2008].

Chen, Huailin (1999): Der Systemwandel der chinesischen Medien in den 90er Jahren [jiushi niandai zhongguo chuanmei de zhidu yanbian]; in: *21 shiji* (21. Century), Vol. 6/1999.

Deng, Xinxin (2006): Untersuchung der Hörfunksystemsreform. Antriebe und Schwierigkeiten [dongli he kunjun, zhongguo guangbo tizhi gaige yanjiu]. Beijing.

Ding, Boquan(Hrsg.)(2005): Der WTO Beitritt und Journalismus und Kommunikation in China [jiaru WTO yu zhongguo xinwen chuanboye]. Social Sciences Academic Press.

Ding, Boquan (2005): Zur Distribution der Parteizeitungen [lun dangbao de faxiang]; in: *xiandai chuanmei* (Moderne Medien), Vol.3/2005, S. 3-5.

Fischer, Doris (2001): Rückzug des Staates aus dem chinesischen Mediensektor? Neue institutionelle Arrangements am Beispiel des Zeitungsmarktes; in: *Asien*, Vol.80 (Juli 2001), S. 5-24.

Heilmann, Sebastian (2002): Das Politische System der VRCh. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1989): Rundfunkaufsicht, Band II: Rundfunkaufsicht im Ausland: Großbritannien, USA und Frankreich. Paderborn.

Jarren, Otfried (2002): Rundfunkregulierung, Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse. Zürich.

Klemm, Birte (2004): Zwischen Propaganda und Kommerz: Reorganisationsmaßnahmen im chinesischen Pressewesen seit Sommer 2003; in: *China aktuell*, No.6/2004, S. 633-639.

Lang, Jinsong (2003): Untersuchung des chinesischen Pressepolitiksystems [zhongguo xinwen zhengce tixi yanjiu]. Beijing.

Lee, Chin-Chuan (Hrsg.) (2000): Power, Money, Media. Northwest University Press.

Lee, Chin-chuan (Hrsg.)(2003): Chinese Media, Global Contexts. London.

Liu Haibo (2006): Analyse und Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Beziehungen zwischen Zentrale und Regionen in der chinesischen Verwaltungsstruktur [woguo zhongyang yu difang zhengzhi jigou de fenxi yu gaijin]; erschienen im Juni 2006 auf der Homepage der juristischen Fakultät der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften.

Abrufbar unter: <http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=2050> [Zugriff: 13.05.2008].

Lu, Di (2003): „Die Entschlüsselung der chinesischen Fernsehindustrie im Jahr 2003 [2003 zhongguo dianshi changye da jiema]“; in: *nanfang dianshi xuekan* (South China Television Journal), No. 1/2003.

Lu, Di (2004): Entschlüsseln der chinesischen Fernsehindustrie im Jahr 2004 [2004 zhongguo dianshi changye da jiema]; in: *nanfang dianshi xuekan* (South China Television Journal), No. 1/2004.

Lu, Di (Hrsg.) (2005): Analyse des chinesischen Privatfernsehens [jiexi zhongguo mingying dianshi]. Shanghai.

Lynch, Daniel C. (1999): After the Propaganda State. Media, Politics, and “Thought Work” in Reformed China. Palo Alto: Stanford University Press.

Meier, Werner A. (2003): Politische Ökonomie. In: Altmeppen, Klaus-Dieter/Matthias Karmasin (Hrsg.) (2003): Medien und Ökonomie, Band 1: Grundlagen der Medienökonomie: Kommunikations- und Medienwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft. Wiesbaden.

Nan, Zhenzhong (Chefredakteur der Xinhua-Nachrichtenagentur) (2001): Zehn Fragen, die verantwortliche Redakteure überdenken müssen [zhongshen fagaoren sikao de shige wenti]; in: *qingnian jizhe* (The Junior Journalist), No. 5/2001.

Polumbaum, Judy (1994): Striving for Predictability. The Bureaucratization of Media Management in China. In: Lee Chin-Chuan (Hrsg.) (2003): China’s Media, Media’s China. Westview Press, S. 113-128.

Qian, Wei (2002): Politik, Markt und Fernsehsystem [zhengzhi, shichang yu dianshi zhidu]. Beijing.

Redaktionskommission der Sammlung ‚Das Moderne China‘ (Hrsg.)(1997): Das moderne chinesische Nachrichtenwesen (2 Bände) [dangdai zhongguo de xinwen shiye]. Beijing.

Richter, Rudolf /Furubotn (2003): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Tübingen.

Shaumbaugh, David (2007): China’s Propaganda System. Institutions, Processes and Efficacy; in: *The China Journal*, No. 5 (January 2007), S. 25-58.

Sun, Xupei: Kommerzialisierungsprozesse im chinesischen Pressewesen [zhongguo xinwenye de shangyexing fazhan].

Abrufbar unter: <http://www.cddc.net/shownews.asp?newsid=1269> [Zugriff: 12. 12. 2006].

Sun, Zhengyi/Liu (2002): Memorandum der Reform des Nachrichtenwesens nach dem WTO-Beitritt Chinas [jiaru WTO hou zhongguo xinwen ye gaige beiwanglu]; in: *xinwen jizhe* (The Journalist Monthly), No. 12/2002.

Vowe, Gerhard (2003): Medienpolitik. Regulierung der öffentlichen Kommunikation. In: Altmeppen, Klaus-Dieter/Matthias Karmasin (Hrsg.)(2003): Medien und Ökonomie, Band 2: Grundlagen der Medienökonomie: Soziologie, Kultur, Politik, Philosophie, International, Geschichte, Technik, Journalistik. Wiesbaden, S. 97-124.

Wei, Yongzheng (1999): Zum Abhängigkeitsverhältnis zwischen Parteizeitung und Stadtzeitung [lun dangbao he dushibao de yicun guanxi]; in: *xinwen yu chuanbo yanjiu* (Journalismus- und Kommunikationsforschung), No. 4/1999.

Willmann, Katrin: Verschärfte Medienkontrolle oder Protektionismus?; in: *China aktuell*, No. 5/2006, S. 83 - 89.

Wu, Guoguang (2000): „One Head, Many Mouths. Diversifying Press Structures in Reform China“. In: Lee, Chin-Chuan (Hrsg.) (2000): “Power, Money, Media“. Evanston, Ill.: Northwest University Press, S. 44-67.

Wu, Keyu (2004): Vorschläge zur Regulierung des Rundfunkwesens in der VR China [zhonguo dian-shi chanye zhengfu guanzhi de zhengce jianyi]; in: *zhongguo guangbo dianshi xuekan* (China Radio & TV Academic Journal), No. 12/2004, S.7-9.

Yang, Guangbin (2003): Einführung in die chinesische Regierung und Politik [zhongguo zhengfu he zhengzhi daolun]; Beijing.

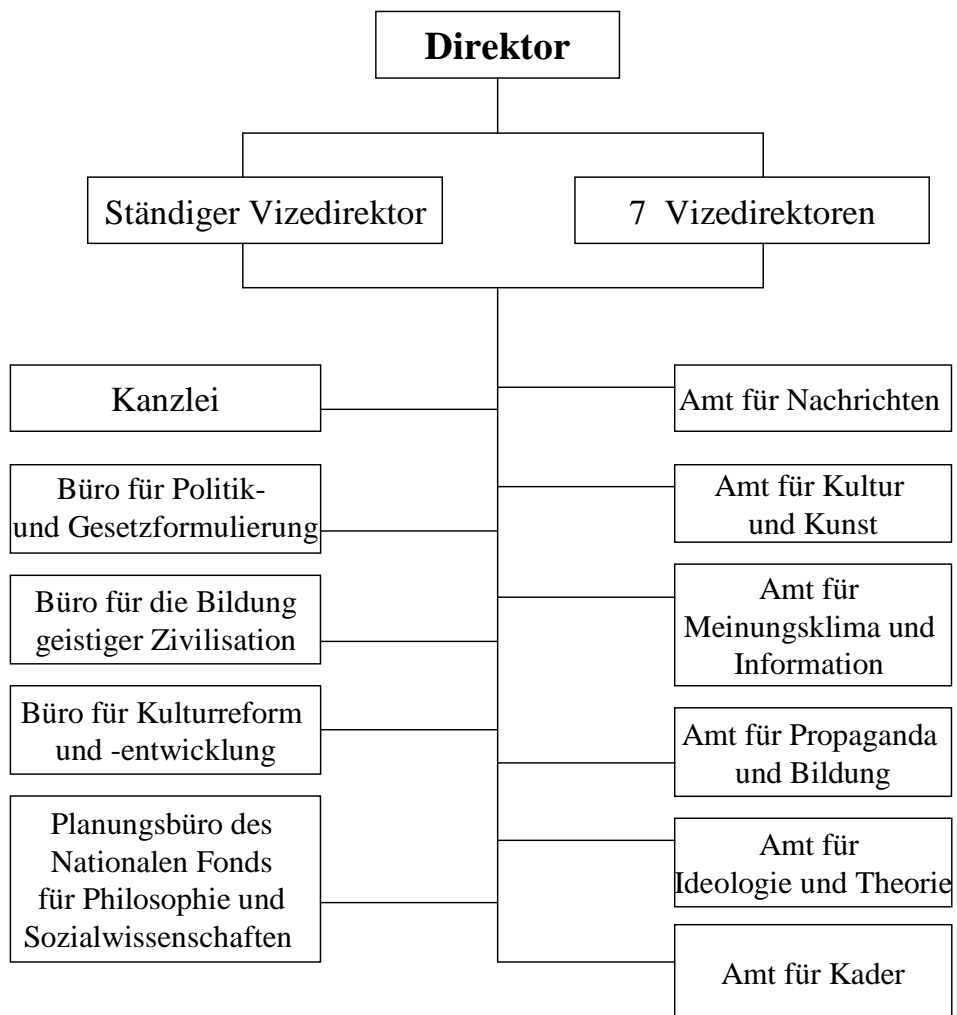
Yang, Shengchun (2000): The Special Assistants to the Leading Group of the Chinas Communist Party. Taipei.

Yin, Liangfu (2005): Diskussion über die Verwaltung des staatlichen Eigentums im Shanghaier Propagandasystem [shanghai xuanchuan xitong guoyou zichan guanli tizhi wenti tantao]. In: Wang, Daying (Hrsg.) (2005): Blaubuch 2005 der Shanghaier Kulturentwicklung [2005 shanghai wenhua fazhan lanpishu]. Shanghai.

Zhao, Yuezhi (1998): Media, Market, and Democracy in China. Between the Party Line and the Bottom Line. Champaign: University of Illinois Press.

Zou, Ximing (1998): Dokumentation des institutionellen Wandels des Zentralkomitees der KPCh [zhongguo zhongyang jigou yange shilu]. Beijing.

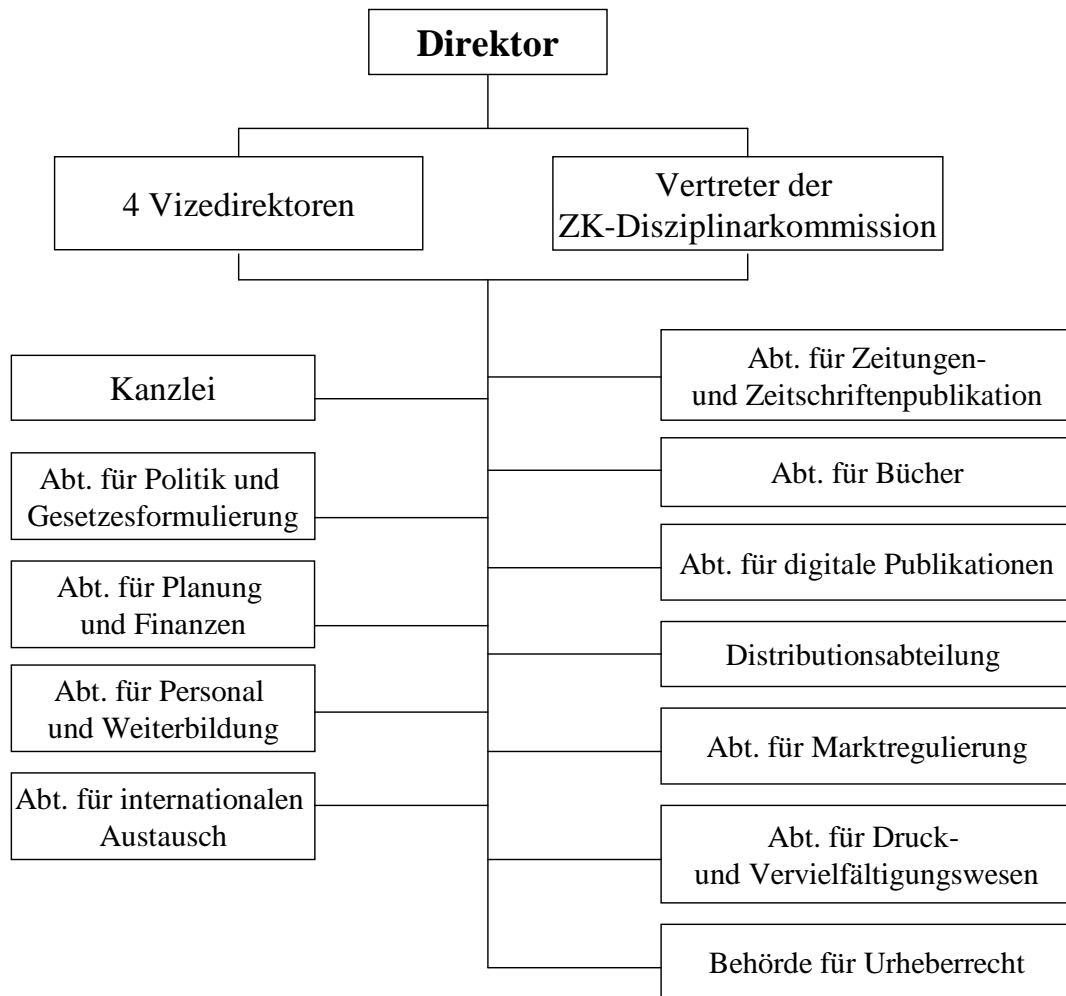
Anhang 1: Interner Aufbau der zentralen Propagandaabteilung der KPCh



© Lea Shih 2008

Quellen: Shambaugh (2007), ergänzt durch eigene Recherche.

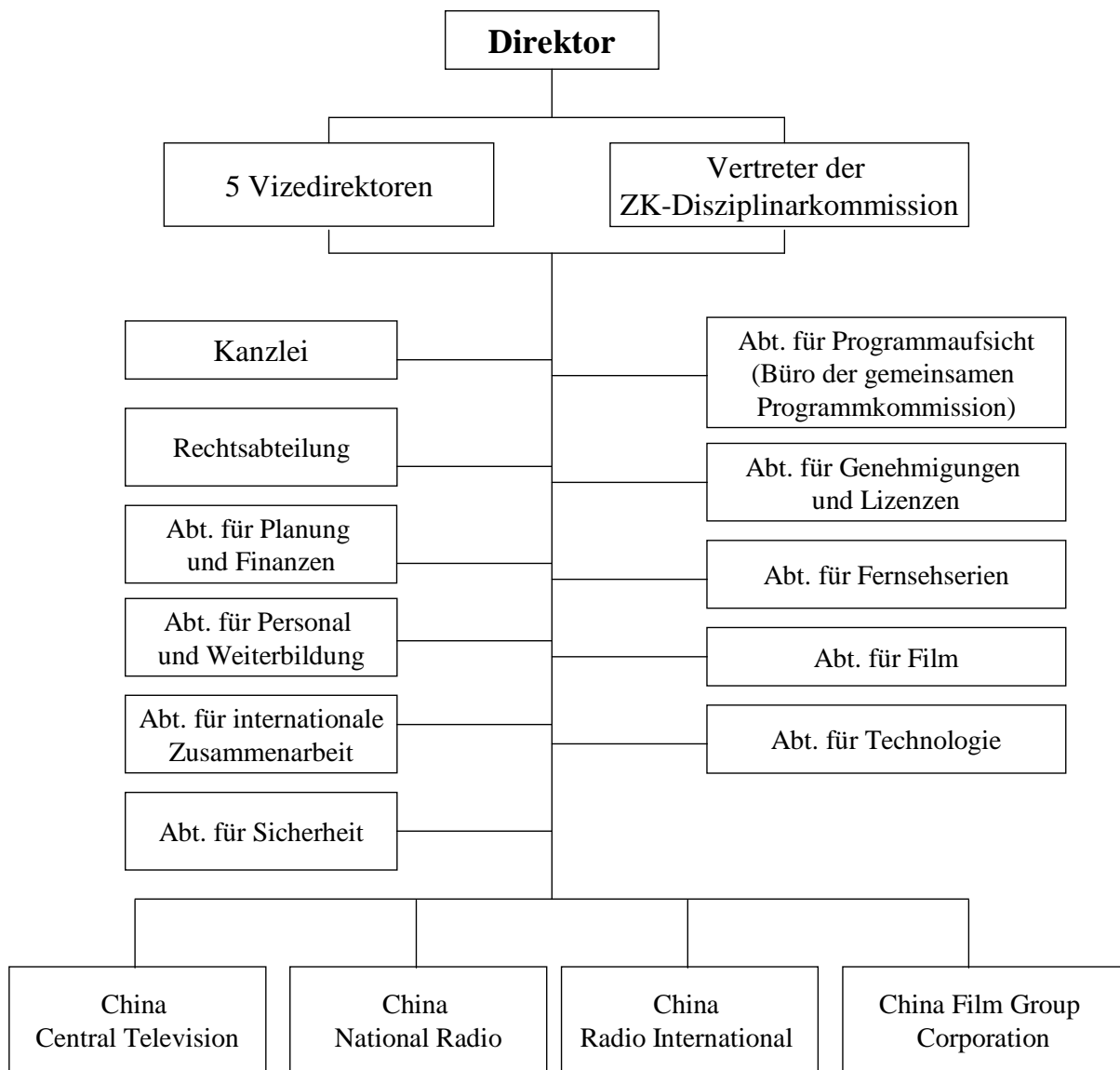
Anhang 2: Interner Aufbau des Hauptamts für Presse- und Verlagswesen (GAPP)



© Lea Shih 2008

Quellen: Shambaugh (2007) und GAPP (www.gapp.gov.cn).

Anhang 3: Interner Aufbau der Hauptverwaltung für Rundfunk, Film und Fernsehen (SARFT)



© Lea Shih 2008

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Homepage der SARFT (www.sarft.gov.cn)