

ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

DONAU-INSTITUT

FÜR INTERDISZIPLINÄRE FORSCHUNG BUDAPEST



SZÉCHENYI TERV

Donau-Institut Working Papers

Magdalena Ploch

Die Regulierung von Telewizja Polska S.A. Vom Staatssender zum öffentlichen Rundfunk im Sinne einer demokratischen, partizipatorischen Media Governance?

Donau-Institut Working Paper No. 46

2014

ISSN 2063-8191



Magdalena Ploch: *Die Regulierung von Telewizja Polska S.A.
Vom Staatssender zum öffentlichen Rundfunk im Sinne einer demokratischen,
partizipatorischen Media Governance?*



Magdalena Ploch

Die Regulierung von Telewizja Polska S.A.

Vom Staatssender zum öffentlichen Rundfunk im Sinne einer demokratischen, partizipatorischen Media Governance?

Donau-Institut Working Paper No. 46

2014

ISSN 2063-8191

Edited by the Donau-Institut, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the institute. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's address and affiliation:

Magdalena Ploch

Doktorandin / Westfälische Wilhelms-Universität Münster

E-Mail: ploch.magdalena@gmail.com

© by the author

Inhalt

1. Einführung	1
2. Problemstellung: Politisierung des öffentlichen Rundfunks	5
3. Theoretische Anbindung.....	9
3.1 Differenzierung und Interpenetration als Anzeichen der modernen Gesellschaft	9
3.2 Interpenetrationszonen als Intermediäre und eigenständige Systeme	11
3.2.1 Krise der klassischen Intermediäre	12
3.2.2 Der öffentliche Rundfunk als intermediäre Zone	13
4. Forschungsdesign.....	16
5. Fazit oder Wege aus der Krise:.....	18
Ausgewählte Literatur.....	20

1. Einführung*

Das kommunistische Gesellschaftssystem stellte ein geschlossenes autokratisches System dar. Das politische System lenkte alle anderen Systeme, darunter auch das Mediensystem, das die Funktion des verlängerten Arms der Staatspartei übernahm. Der Staat steuerte eigenständig den Prozess der Willensbildung; zu diesem Zweck dienten ihm die Massenmedien. Sie gehörten zu der sogenannten „*ideologischen Front*“, wobei sie mit samt ihrer Strukturen die Funktion der Stärkung des politischen Systems, des Machtapparates, ausübten bzw. ausüben sollten. Das gesamte Gesellschaftssystem, alle Subsysteme, waren übersteuert; ihre Möglichkeiten zur Ausdifferenzierung stark eingeschränkt. Das neue, als demokratisch und modern titulierte Gesellschaftssystem scheint dem alten gegenüber viel komplexer zu sein: Es entstehen neue Subsysteme, die sich relativ autonom selbst regulieren. Die Einzelsysteme stehen nun vor der Aufgabe eigenständig arbeiten zu müssen. In diesem Zusammenhang bedeutet Demokratisierung die Befreiung der Gesellschaft von der Dominanz des allmächtigen Staates bzw. eines Staates mit allumfassenden Regulierungsambitionen. In der Gesamtheit gesehen, beschleunigt sich heute in den postkommunistischen Ländern, ähnlich wie in anderen modernen Gesellschaften¹ die funktionale Differenzierung. Häufig wird die These aufgestellt, dass die gesellschaftlichen Potentiale nun „*entfesselt*“ seien.

Demokratie stellt ein Produkt der gesellschaftlichen Modernisierung dar und ist von der Ausdifferenzierung des politischen Systems gegenüber dem Rest der gesellschaftlichen Subsysteme abhängig. Sie ist zugleich ein Ergebnis der zunehmenden Interpenetration von allen gesellschaftlichen Teilbereichen (vgl. Münch 1980: 20; vgl. Hoffmann et al. 2007: 26).

Führende Wissenschaftler und Vertreter gesellschaftlicher Organisationen attestieren der parlamentarischen Demokratie in Westeuropa aktuell ein Demokratievakuum und dem Parteienstaat eine Legitimationskrise. Es wird die Fähigkeit von modernen Demokratien angezweifelt, die Interessen ihrer Bürger angemessen zu repräsentieren. Vertreter der sogenannten „*Postdemokratie*“ fordern eine „*partizipative Demokratisierung der Demokratie*“ (Croach: 2008; Geißel 2008: 30; Massarrat 2003). Ebenso verhält es sich in den ehemals sozialistisch regierten Staaten, obgleich die Ursachen für die Krise anderer Natur zu sein scheinen. Polen bildet im europäischen

* Die Autorin wurde im Rahmen des Projektes TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 unterstützt.

¹ Als das spezifisch „*Moderne*“ an den modernen Gesellschaften wird das Element der gesellschaftlichen Differenzierung verstanden. Vgl. Hoffmann et al.: Politische Kommunikation als Dienstleistung. Public Affairs-Berater in der Schweiz, Konstanz: UVK, 2007, S. 18.

Vergleich beispielsweise ein Schlusslicht in Bezug auf die Wahlbeteiligung, was auf eine geringe Legitimation des politischen Systems schließen lässt.

In vielen gesellschaftlichen Bereichen, im Rundfunksektor im Besonderen, wird von einem Steuerungsversagen des Staates ausgegangen. Seit den frühen 70er Jahren, dem Aufkommen der Liberalisierungswelle, wird insbesondere in den deutschsprachigen Ländern die Steuerungsdebatte geführt. Sie wird geprägt von der Forderung nach dem Rückzug des Staates aus vielen gesellschaftlichen Bereichen sowie nach Selbst- beziehungsweise Co-Regulierung dieser Bereiche (vgl. statt vieler Mayntz 2001; Puppis 2010: 56 ff.).

In Bezug auf die staatliche Regulierungs- beziehungsweise Steuerungsfähigkeit soll in der vorliegenden Arbeit am Fallbeispiel des polnischen öffentlichen (korrekterweise: halbstaatlichen²) Rundfunkveranstalters *TVP S.A.* der Wandel seit der gesellschaftspolitischen Wende 1989 vorgestellt werden. Dabei erfolgt eine Betrachtung des Public Services aus einer akteurstheoretischen Perspektive heraus als einer intermediären Zone zwischen den Umwelten: Politik, Ökonomie und Gesellschaft. Dadurch wird die Problematik der Politisierung von *TVP S.A.* analytisch greifbar, sowie die Analyse der Einbindungsmöglichkeit der gesellschaftlich relevanten Akteure in die Regulierung geschaffen.

Der Rundfunk in Polen wurde als Analyseobjekt ausgewählt, weil Polen verglichen mit anderen mittel- und osteuropäischen Staaten mit einer Bevölkerungszahl von knapp 40 Millionen Einwohnern nach Deutschland und den Niederlanden den drittgrößten Markt in Europa darstellt, sowohl insgesamt gesehen, als auch im Hinblick auf die Medien (vgl. Maliszewski 2013). Das wirtschaftliche Wachstum des letzten Jahrzehnts trug zu hohen Werbeausgaben und somit zur Entwicklung des privaten Rundfunksektors bei. Die verhältnismäßig weite Verbreitung von Kabel- und Satellitenfernsehen hat aus Polen einen der größten europäischen Märkte in diesem Bereich gemacht (vgl. Ettl-Huber 2008). Doch insbesondere gilt die Bezeichnung „*Spitzenreiter der Region*“, einmalig in ganz Europa, für das politisch hart umkämpfte öffentliche Fernsehen, das verstärkt auf

² Die Bezeichnungen PSB (Public Service Broadcasting), Public Service sowie öffentlicher Rundfunk werden hier sinngleich verwendet, obwohl deren Herkunft unterschiedlich ist. Speziell in Bezug auf *TVP S.A.* ist die Bezeichnung „öffentlich“ nicht eindeutig geklärt. In Presse und Fachliteratur wird trotz des „öffentlichen Auftrages“ häufig auch die Bezeichnung „staatlich“ verwendet.

Öffentlicher Rundfunk wird nicht von der staatlichen Verwaltung produziert, sondern von einer eigenen Organisation. Als zweites Kriterium sollte die Organisation, die den Rundfunk ausrichtet, unabhängig von den staatlichen Institutionen sein. Vgl. Puppis, Manuel: Einführung in die Medienpolitik, Konstanz: UVK, 2010, S. 201. Aus diesem Grund müsste *TVP S.A.* korrekterweise als halbstaatlich bezeichnet werden. Aus Gründen der Einfachheit der Unterscheidung der Organisationsform von *TVP S.A.* in Bezug zu den privaten Rundfunkveranstaltern wird hier dennoch *TVP S.A.* als „öffentlicher Rundfunk“ titliert.

Modernisierung setzt, trotz zahlreicher Krisen oft die führende Rolle auf dem Zuschauermarkt übernimmt und sogar seiner privaten Konkurrenz auf dem Fernsehwerbemarkt die Stirn bietet.³

Ungeachtet seiner Spitzenposition bekommt auch TVP S.A. die europaweit konstatierte Krise der öffentlichen Rundfunkveranstalter zu spüren, die mit der Einführung der kommerziellen Sender und der damit verbundenen Aufhebung ihrer Monopolstellung begann.⁴ Seitdem unterliegt der Medienmarkt als Ganzes zunehmend der Fragmentierung. Im Rundfunkbereich verzeichnen universal ausgerichtete Sender einen Bedeutungsverlust gegenüber Themenkanälen etc. Politiker, Wissenschaftler und Vertreter gesellschaftlicher Organisationen bemühen sich unentwegt, den Public Service „im Sinne von Demokratie“ beziehungsweise „zum Wohle aller“ zu sichern (vgl. statt vieler: Jakubowicz 2007; Grimm 2013).

In Osteuropa „leidet“ der öffentliche Rundfunk zudem anhaltend unter der Einmischung der Politik oder des Staates in die Rundfunkangelegenheiten. Mit den Vertretern der Instrumentalisierungsthese lässt sich die Behauptung aufstellen: Es gab und gibt innerhalb des öffentlichen Rundfunks in Polen nach wie vor starken Staatsinterventionismus oder eine zu starke Anbindung an das politische System (dieser Umstand führt zu einem Vergleich mit dem sozialistischen System). Dies äußert sich in der langwierigen als Medienkriege bezeichneten Aushandlung von Rundfunkgesetzen, der Besetzung von Posten in der staatlichen Regulierungsbehörde, den Aufsichtsräten und Vorständen des öffentlichen Hörfunks und Fernsehens nach parteipolitischem Kalkül, der Abhängigkeit vom Staatshaushalt sowie einer parteipolitisch bedingten Konzessionsvergabe an die privaten Rundfunkveranstalter etc. Es lässt sich heute und ließ sich während des Transformationsprozesses das Bestreben beobachten, die „de jure“ relativ staatsunabhängigen Aufsichtsgremien des öffentlichen Rundfunks stärker unter die politische Kontrolle zu bringen.

³ Vgl die Untersuchungen des Forschungsinstituts AGB Nielsen Media Research: In der Woche 29.07.2013 – 04.08. 2013 setzte sich TVP 1 mit 12,78% Zuschauermarktanteil gegen seine stärksten privaten Konkurrenten POLSAT (11,32%) und TVN (10,54%) durch; der Anteil von TVP 1 u. TVP 2 am Werbevolumen betrug gemeinsam 13,07% gegenüber TVN (14,14 %) und POLSAT (12,45%), unter: http://www.agbnielsen.pl/2013-08-04_1864.html#emshr (Stand: 15.08.2013).

TVP S.A. ist ferner im Besitz von Spartenkanälen. TVP Sport gehört zu der Gruppe dieser Sender, und weitere befinden sich in Planung. Trotz des „gesellschaftlichen Programmauftrages“ wird das Signal dort codiert.

⁴ In Mittel- und Osteuropa sind diese Tendenzen gleichzeitig mit der politischen und gesellschaftlichen Wende auf diese Länder gekommen. Vgl. dazu: Offe, Claus (1994): Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten, Frankfurt a. M./New York.

Eine zentrale Frage der Arbeit lautet: Wie kann der Bestand von TVP S.A. langfristig strukturell abgesichert werden in einer sich rasant verändernden Gesellschaft? Weitere Fragen, welche sich anschließen, lauten wie folgt: Welche Politisierungsgrade lassen sich in welchen Phasen des Wandels feststellen? Ist eine Entpolitisierung des Rundfunks mithilfe des Media Governance Ansatzes möglich?

Auf der theoretischen Ebene erfolgt die akteurstheoretische Betrachtung des PSB als Interpenetrationszone in einem systemischen Beziehungsnetzwerk der Umwelten: Politik, Ökonomie und Gesellschaft sowie daran anschließend eine normative Bewertung der Ergebnisse in Bezug auf die Autonomie von TVP S.A. Im letzten Zusammenhang wird eine Handlungsanleitung für die Einbindung der (Zivil-)Gesellschaft in die Regulierung geliefert. Insbesondere wird auf die Arbeiten der Medienwissenschaftler am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung in Zürich verwiesen, die seit Anfang des Jahrtausends verstärkt an Fachdefinitionen rund um die Medienregulierung, auch der Regulierung des öffentlichen Rundfunks, arbeiten (vgl. Jarren/Donges 2000; vgl. Jarren et al. 2002). Innerhalb der theoretischen Anbindung werden konkret in Anlehnung an die Modernisierungstheorie Richard Münchs in Verbindung mit dem akteurstheoretischen Ansatz Uwe Schimanks die einzelnen Phasen sowie die Grade der Ausdifferenzierung der polnischen Rundfunkregulierung abgebildet. Das Akteur-Struktur-Modell Schimanks, das von Patrick Donges eine Spezifizierung für den Rundfunkbereich erfuhr, erlaubt es, in dynamischer Weise Wandlungsprozesse darzustellen. Die Berücksichtigung der bekannten drei Stufen im gesellschaftspolitischen Transformationsprozess sowie der normativen Komponente von Media Governance ist damit möglich.

Mit dem hier vorgestellten Projekt werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen soll der empirisch nachvollziehbare Beleg für die Politisierung in Bezug auf die Regulierung des Sendeveranstalters TVP S.A. erbracht werden; zum anderen soll unter Einbezug der aktuellen demokratietheoretischen Ansätze ein normatives Konzept erstellt werden, mithilfe dessen die Möglichkeiten des Einbezugs von Öffentlichkeit bei der Regulierung ausgelotet werden können. Dies geschieht in Anlehnung an den Media Governance Ansatz sowie die Zivilgesellschaftsdebatte.

2. Problemstellung: Politisierung des öffentlichen Rundfunks

Die politische Einflussnahme auf den öffentlichen Rundfunk in Polen lässt sich am deutlichsten an dem Rundfunkgesetz, seinen Änderungen beziehungsweise Änderungsversuchen sowie der Institution des Nationalen Rundfunkrates aufzeigen. Durch das *Hörfunk- und Fernsehgesetz [Ustawa o radiofonii i telewizji; u.r.t.]*⁵, welches am 1. März 1993 in Kraft trat, wurde der polnische Rundfunk grundlegend umgestaltet. Aufgrund der dort enthaltenen Bestimmungen wurden das staatliche Fernsehen und der Hörfunk, bisher in den Strukturen der staatlichen Organisationseinheit *Polnisches Radio und Fernsehen [Polskie Radio i Telewizja / PRiTV]* verankert, in Aktiengesellschaften des Staatsvermögens umgewandelt.⁶ Mit dem Gesetz wurde der *Nationale Hörfunk- und Fernsehrat* (kurz: Nationalrat; poln.: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, KRRiT*) als Regelungs- und Kontrollorgan ins Leben gerufen, der als das Kernstück des Gesetzes betrachtet wird und in seinem bereits zwanzigjährigen Bestehen für das meiste Aufsehen in der Öffentlichkeit und für Kritikerzorn sorgte. Das in der polnischen Verfassung verankerte Organ hält laut Artikel 213 Absatz 1: „*Wache über die Freiheit des Wortes, das Informationsrecht sowie das öffentliche Interesse innerhalb von Hörfunk und Fernsehen*“⁷. Die Bestimmungen im Rundfunkgesetz verlangen von den Ratsmitgliedern, dass diese für die Dauer ihrer Mandate alle Mitgliedschaften in Politik, Gesellschaft, Kirche und Wirtschaft ruhen lassen. Dennoch ist weitgehend bekannt, dass das fünfköpfige Gremium (zwei von ihnen werden durch den Staatspräsidenten, zwei durch den Sejm und eines durch den Senat nominiert) nur „*de jure*“ ein Gremium neutraler und unabhängiger Sachverständiger ist.⁸ Katharina Hadamik stellt in einer tabellarischen Auflistung aller

⁵ Die letzte Gesetzesänderung erfolgte am 12.10.2012.

⁶ Das Hörfunk- und Fernsehgesetz gab den Organisationseinheiten des öffentlichen Fernsehens und des öffentlichen Hörfunks einen besonderen organisatorischen Rechtsstatus. Sie bilden Ein-Personen-Aktiengesellschaften des Staatsschatzes, bei denen der Staat über 100 Prozent der Aktien verfügt. Der Staat wird in der Hauptversammlung durch den Finanzminister vertreten [Art. 29 (1) RuFG]. Die Aktiengesellschaften des Staatsschatzes handeln in Anlehnung an das Gesetz über Handelsgesellschaften, verwirklichen jedoch die an sie im Gesetz über Hörfunk und Fernsehen auferlegten Aufgaben sowie vor allem den öffentlichen Auftrag (poln.: *misja*) der öffentlichen Sendeanstalten. Einige Medienwissenschaftler sind aus diesem Grund der Ansicht, dass der öffentliche Rundfunk an einem inneren Widerspruch „*leiden*“ würde, denn er ist zur Verwirklichung dieses Auftrages verpflichtet worden, muss sich jedoch für den erwirtschafteten Gewinn verantworten, der nach den wirtschaftlichen Grundsätzen des Gesetzes über Handelsgesellschaften bemessen wird.

⁷ Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej), in: *Dziennik Ustaw* (weiter: Dz. U.), 1997 Nr. 78, Pos. 483 u. Dz. U. 2006 Nr. 200, Pos. 1471 (Gesetzblatt der Republik Polen).

⁸ Der Nationalrat wurde in den ersten Konzeptionen der Gewerkschaft *Solidarność* als ein unabhängiges Expertengremium vorgestellt. Vgl. dazu: Hadamik, Katharina: Transformation und Entwicklungsprozess des Mediensystems in Polen von 1989 bis 2001, 2004, S. 230, unter: <http://hdl.handle.net/2003/2968> (Stand: 29.08.2013).

Ratsmitglieder zumindest eine Assoziierung mit einer politischen Orientierung oder direkte Verbindungen zu politischen Parteien seit 1993 bis 2005 dar (Hadamik 2004: 233 f.).

Ferner erweist sich die Tatsache als problematisch, dass das Gremium über das Recht verfügt, die Aufsichtsräte der öffentlichen Rundfunkgesellschaften zu wählen, welche wiederum dazu berechtigt sind, die geschäftsführenden Vorstände zu wählen. Dadurch kann ein weit reichender Einfluss des Nationalrates auf den öffentlichen Rundfunk mithilfe der Personalpolitik ausgeübt werden. Schließlich ist an dieser Stelle auf die in der Vergangenheit nicht immer schlüssigen und inkonsequenten Entscheidungen des „Mini-Parlaments“ hinzuweisen, die unter anderem auf die häufig wechselnden politischen Mehrheiten zurückzuführen waren. Zu Änderungen und Änderungsprojekten auf der großen politischen Bühne ist zu vermerken, dass diese vielfach Grund zu heftigen politischen Auseinandersetzungen waren. Die größten Kontroversen lösten die Versuche der Rundfunkgesetzänderung 2003 und 2005 aus. 2003 handelte es sich um die sogenannte „*Rywingate-Affäre*“, einen bis heute nicht restlos aufgeklärten Korruptionsskandal, in den ranghohe Politiker und Medienverantwortliche verwickelt sein sollten. In die sog. große Änderung des Rundfunkgesetzes sollten Antikonzentrationsvorschriften aufgenommen werden, wonach ein Verbot der gleichzeitigen Eigentümerschaft innerhalb des Rundfunk- und Pressesektors erreicht werden sollte.⁹ Mit der Novelle des Rundfunkgesetzes vom 29. Dezember 2005 verringerte sich die Anzahl der Rundfunkratsmitglieder von neun auf fünf. Der Rat setzt sich seit der Rundfunkgesetzänderung (Amtseintritt Kaczyński) nur noch aus fünf Mitgliedern zusammen: zwei von ihnen werden durch den Staatspräsidenten, zwei durch den Sejm und eines durch den Senat nominiert. Den Vorsitzenden des Rates durfte, ebenfalls seit dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle, der Staatspräsident ernennen.¹⁰ Gleichzeitig mit Inkrafttreten der Änderung wurde der Austausch der kompletten Ratszusammensetzung durchgesetzt. Ohne die Gesetzänderung wäre dies nicht möglich gewesen. Die Besetzung des Rates diene der regierenden Koalition *aus Recht und Gerechtigkeit* [*Prawo i Sprawiedliwość; PIS*], *Liga Polnischer Familien* [*Liga Polskich Rodzin; LPR*] und der Bauernpartei *Samoobrona* dazu, den Rundfunkrat mit den ihr wohlwollend eingestellten Mitgliedern zu besetzen. Die Gesetzesnovelle wurde durch das Verfassungsgericht als teilweise verfassungswidrig eingestuft. Auf Kritik der Verfassungsrichter stieß insbesondere die Vorschrift bezüglich der Wahl des Ratsvorsitzenden durch den Präsidenten der Volksrepublik Polen. Bei der

⁹ Smoleński, Paweł (2002): *Ustawa za łapówkę czyli przychodzi Rywin do Michnika* (Gesetz für Schmiergeld beziehungsweise Rywin besucht Michnik), unter: <http://wyborcza.pl/1,75478,1237212.html> (Stand: 29.08.2013).

¹⁰ Mittlerweile ist diese Regelung durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs 2006 wieder aufgehoben. Vgl. Verfassungsgerichtshof-Urteil vom 23. März 2006. In: Dz. U. 2006, Nr. 51, Pos. 377, akt. K 4/06.

durch *Reporter ohne Grenzen (ROG)* am 16. Oktober 2007 vorgestellten Rangliste der Pressefreiheit bildete Polen das absolute Schlusslicht aller EU-Mitgliedsländer.¹¹ *Die Vereinigung Europäischer Journalisten (AEJ)* legte am 28. Februar 2008 in Brüssel ebenfalls eine Studie zum Thema: „*Pressefreiheit in Europa mit dem Titel Goodbye to Freedom?*“ vor. Darin bemängelte sie unter anderem den politischen Missbrauch, vor allem im öffentlichen Rundfunk in Polen.¹²

Im Jahr 2007 erfolgte die Regierungsübernahme der *Bürgerplattform [Platforma Obywatelska, PO]*. Die Partei kündigte im Vorfeld der Wahlen eine Reform der öffentlichen Medien an und versprach, diese zu entpolitisieren. Die Versprechungen konnten jedoch nicht eingehalten werden. Am 17. April 2012 informierten der Vorstand zusammen mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates von *TVP S.A.* die politischen Kräfte über den vollen Zusammenbruch des Finanzierungssystems der öffentlichen Medien in Polen. Infolge des Jahrzehnte andauernden mangelhaften Einzugssystems der Rundfunkgebühren „*könnte es zum Untergang der öffentlichen Medien kommen, was innerhalb des Raums der Europäischen Union einen Präzedenzfall darstellen würde.*“¹³

Das Jahr 2007 datiert den Zeitpunkt der Regierungsübernahme der als wirtschafts-liberal geltenden *Bürgerplattform [Platforma Obywatelska; PO]*. Eine Gruppierung, die der Bürgerplattform nahestand, und zunächst unter dem Namen „*Transparente Medien*“ [*Przejrzyste Media*], danach „*Ambulanz*“ [*Przychodnia*] auftrat, bereitete für die Partei seit 2004 ein Projekt zur Lösung des Problems der öffentlichen Medien in Polen vor. Hauptintention des Projektes sollte die Deregulierung des Medienmarktes, Marktunterwerfung des Funktionsauftrags der öffentlichen Medien (Schaffung einer Stiftung des öffentlichen Funktionsauftrags), die Abschaffung der Rundfunkgebühren sowie die eventuelle völlige beziehungsweise teilweise Privatisierung des öffentlichen Rundfunks. Im März 2006 wandten sich die Mitglieder der „*Ambulanz*“ an die Europäische Kommission mit dem Antrag, das Rundfunkgebührengesetz als mit der europäischen Gesetzgebung unvereinbar einstufen zu lassen (Jakubowicz 2007: 43 f.). Seit dieser Zeit der

¹¹ Polen belegte Platz 56, in: Rangliste der Pressefreiheit 2007, Reporter ohne Grenzen, unter: http://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/rte/docs/2007/Rangliste_2007.pdf (14.07.2012).

¹² Unter: <http://www.euractiv.com/de/pa/journalisten-besorgt-pressefreiheit-europa/article-170733> (14.07.2012).

¹³ In der Tat stellten die öffentlichen Medien in Polen noch bis vor einem Jahr eine Ausnahme dar im europäischen Vergleich in Hinblick auf ihre Finanzierung. Während der Anteil der öffentlichen Finanzierung in allen EU Mitgliedsstaaten über 50 Prozent lag, betrug die Einnahmen aus Rundfunkgebühren 2011 im Falle von *TVP S.A.* lediglich 12 Prozent ihrer Gesamteinnahmen. Vgl. unter: <http://www.tvp.pl/o-tvp/centrum-prasowe/komunikaty-prasowe/listy-wladz-tvp-do-ministra-skarbu-panstwa-i-ministra-finansow/7108156> (Stand: 28.08.2012) 2012 lagen sie aber schon bei 44,04%, wobei die Gesamteinnahmen jedoch stark zurückgefahren worden sind, unter: http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/o/sprawozdania/spr2013/sprawozdanie_krrit_2013.pdf (Stand: 28.09.2013).

politischen Streitigkeiten um die Daseinsberechtigung der öffentlichen Medien sowie der öffentlichen Forderung nach der Abschaffung von Rundfunkgebühren auf der politischen Bühne ist die Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung stark gesunken. Nach Ansicht des international bekannten polnischen Rundfunkexperten Karol Jakubowicz handelte es sich bei den Versuchen der Bürgerplattform, den öffentlichen Rundfunk zu schwächen, um neoliberales Ideengut, welches in Westeuropa und Nordamerika bereits seit Jahren die politische Debatte dominierte. Dabei würde es sich um eine Evolution handeln, die Evolution der Ziele und Grundsätze der Medienpolitik im Zentrum, eine Evolution von der sozialdemokratischen Idee und einem Fürsorgestaat zu der neoliberalen Vision der Gesellschaft und des Marktes (ebd.: 44; Jakubowicz/Sükösd 2008: 18).

Das Ergebnis eines Kulturkongresses in Krakau am 30. September 2009 bestand in der Veröffentlichung eines Manifestes mit Unterschriften engagierter Intellektueller aus den Bereichen Kunst, Medien und Wirtschaft. Neben den bereits bestehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen wie etwa den *Polnischen Journalistenvereinigungen* (u. a. *Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich*), der *Vereinigung der Meinungsfreiheit* [*Stowarzyszenie Wolnego Słowa*], der *Stiftung Stefan Batory* [*Fundacja im. Stefana Batorego*] riefen sie den bislang bekanntesten Zusammenschluss unter dem Namen *Das Komitee der Öffentlichen Medien* [*Komitet Obywatelski Mediów Publicznych*] ins Leben. Sie initiierten einen Gesetzesentwurf, welcher a) die öffentlichen Medien dauerhaft der politischen Kontrolle entreißen sollte, b) die Garantie einer dauerhaften öffentlichen Finanzierung forderte.¹⁴ Die Umsetzung der genannten Idealvorstellungen scheiterte, wie bereits andere engagierte Projekte in den Jahren zuvor, am Widerstand der politischen Vertreter. Zustande kam im Mai 2010 statt der ehrgeizigen Reform des öffentlichen Rundfunks lediglich eine kleine Novelle des Rundfunkgesetzes, und der angekündigte Plan der Entpolitisierung verwandelte sich in eine weitere Politisierung. Im Parlament und Regierungslager angekommen, initiierte die Bürgerplattform eine Gesetzesänderung, welche zum Erlöschen der Amtszeit der 19 Aktiengesellschaften innerhalb des öffentlichen Rundfunks führte.¹⁵

¹⁴ Unter: <http://www.polityka.pl/kultura/aktualnoscikulturalne/303377,1,komitet-obywatelski-mediow-publicznych.read> (Stand: 29.09.2013).

¹⁵ PO i Lewica przejęły kontrolę nad mediami (PO und die Linke haben die Kontrolle über die Medien übernommen), unter: <http://news.money.pl/artykul/po;i;lewica;przejely;kontrolę;nad;mediami,141,0,651405.html> (Stand: 29.09.2013).

3. Theoretische Anbindung

Die Anforderungen an die Akteure der modernen Gesellschaften wachsen aufgrund der zunehmenden systemischen Differenzierung sowie der gegenseitigen Verflechtung. Insbesondere die gesellschaftlichen Intermediäre scheinen den Strukturwandel zu spüren bekommen. Die Veränderungen des intermediären Systems infolge einer sich immer weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft stellen zunehmend eine Herausforderung an das Konzept der staatlichen Steuerung insgesamt und der Rundfunkregulierung im Besonderen dar.

Das System der Gesamtgesellschaft erlebt zwar durch eine stetig zunehmende Differenzierung eine Professionalisierungs- und Effizienzsteigerung, leider aber auch auf der anderen Seite eine gegenseitige Abhängigkeit der jeweiligen Systeme und ihrer Akteure voneinander. Keines davon ist mehr in der Lage, gewisse Aufgaben, die nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, selbständig zu erledigen. Es kommt zu einem Paradoxon: Je ausdifferenzierter die jeweilige Gesellschaft wird, desto mehr ist sie auf Hilfe anderer gesellschaftlicher Teilsysteme sowie ihr Zusammenwirken als Ganzes angewiesen. Normativ betrachtet, kann ein systemisches Gleichgewicht weitere erfolgreiche Ausdifferenzierungsprozesse gewährleisten. Das bedeutet, dass kein System über ein anderes dominieren sollte. Die Bedeutung der Intermediäre als Vermittlungsinstanzen in einer von Konflikten geprägten Gesellschaft wächst stets. In Bezug auf *TVP S.A.* mit dem gesellschaftlichen Auftrag ist zu prüfen, ob es in der Lage ist, aufgrund seiner derzeitigen strukturellen Beschaffenheit seine systemische Funktion eines intermediären Systems zwischen der Gesellschaft und der politischen Basis, dem Staat, zu erfüllen.

3.1 Differenzierung und Interpenetration als Anzeichen der modernen Gesellschaft

Bereits vor Max Weber und Talcott Parsons wurde das Konzept der gesellschaftlichen Differenzierung entwickelt.¹⁶ Seit den 70er Jahren erlebt es unaufhaltsam eine Renaissance und wird als ein sicheres Anzeichen für die Moderne aufgefasst. Dabei wird die soziologische Debatte ganz eindeutig von der systemtheoretischen Perspektive dominiert. Die strukturell-funktionale Theorie Talcott Parsons' (1967) geht von der Gesellschaft als einem komplexen Handlungssystem aus, das zum Zweck der eigenen Bestandserhaltung spezifische Strukturen beziehungsweise

¹⁶ Talcott Parsons integrierte mit seinem Werk: „*The Structure of Social Action*“ (1937) u. a. Emile Durkheims fruchtbarsten Beitrag für die Soziologie mit Max Webers historisch-soziologischer Erklärung. Vgl. Münch, Richard: Über Parsons zu Weber: Von der Theorie der Rationalisierung zur Theorie der Interpenetration, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 9 Jg., 1980, H. 9, S. 18-53, hier S. 18.

gesellschaftliche Subsysteme ausdifferenziert. Die vier Grundfunktionen der Bestandserhaltung lauten nach Parsons: Anpassung und Öffnung (adaptation), Zielverwirklichung und Spezifikation (goal attainment), Integration und Schließung (integration) und Bewahrung latenter Strukturen sowie Generalisierung des Handlungsspielraums (latent pattern maintenance). Dabei werden die systemischen Leistungen durch die symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien wie Geld, Macht, Reputation, kulturelle Symbole, „Werte“ übertragen. Das Dreieck aus Politik, Medien und Gesellschaft, welches im Folgenden in den Fokus rückt, lebt durch Tauschbeziehungen: *„Publizität gegen Information heißt das Tauschgeschäft zwischen Medien und Politik, Aufmerksamkeit gegen Nachrichten (oder Unterhaltung) ist der Tausch zwischen Rezipienten und Medien bzw. werbetreibender Wirtschaft, und Unterstützung gegen Interessenvertretung lautet der ‘Deal’ zwischen Bürgern und politischen Akteuren.“* (vgl. Vowe 2008: 256; Beck 2010). Dabei weisen die Kommunikationsmedien unterschiedliche Systemlogiken auf, welche nicht selten miteinander in Konflikt geraten.

Richard Münch versöhnt das systemtheoretische Modell Parsons' mithilfe seines Konzeptes der gegenseitigen systemischen Interpenetration der Werte der einzelnen gesellschaftlichen Subsysteme mit den Theorien des Symbolischen Interaktionismus oder der Theorie der rationalen Entscheidung, seitens derer Parsons vorgeworfen worden ist, die systemische Makroebene der Mikroebene des individuellen Handelns vorzuziehen. Münch ergänzt das bekannte AGIL-Schema um die handlungstheoretische Komponente.

Niklas Luhmann, dem führenden deutschen Soziologen, entgegen bleiben auch bei Münch die Systeme offen, wodurch zum Beispiel dem *„Steuerungs-Paradoxon“* (Jarren/Donges 2000: 39), der Steuerungsfähigkeit des politischen Systems, entgegengewirkt werden kann.¹⁷ Während für Luhmann Systemdifferenzierung bereits die Lösung des Integrationsproblems und Interpenetration nur eine Voraussetzung der Ausdifferenzierung eines sozialen Systems in einer komplexen Umwelt darstellt, problematisiert Münch in diesem Zusammenhang die Koordinierung der Funktionssysteme und die Integration komplexer sozialer Systeme.¹⁸

„Die gegenseitige Durchdringung gesellschaftlicher Subsysteme ist somit ein konfliktiver Prozess, welcher mit der einseitigen Dominanz eines Subsystems Risiken für die anderen und damit für das

¹⁷ Auf die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems in Bezug auf andere gesellschaftliche Subsysteme wird noch weiter unten eingegangen.

¹⁸ Zur Problematik der Interpenetration bei Parsons und Luhmann siehe statt vieler: Künzler, Jan: Interpenetration bei Parsons und Luhmann. Von der Integration zur Produktion von Unordnung, in: System Familie, 1990, H. 3, S157-171, unter: [http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2010/5111/pdf/Kuenzler Interpenetration Parsons Kopie.pdf](http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2010/5111/pdf/Kuenzler%20Interpenetration%20Parsons%20Kopie.pdf) (Stand: 05.09.2013).

Gesamtsystem mit sich bringt." (Hoffmann et al. 2007: 23). In der politikwissenschaftlichen Forschung dominieren beispielsweise bezüglich der gegenseitigen Verflechtung des politischen und des medialen Systems zwei entgegengesetzte Positionen:

„Die Dependenzthese behauptet, die Politik sei in die Abhängigkeit der Medien geraten.

(...) Die Vertreter der Instrumentalisierungsthese behaupten dagegen eine Abhängigkeit der Medien von der Politik." (Schulz 1997: 24).

Für den in der vorliegenden Arbeit problematisierten Sachverhalt der Politisierung von *TVP S.A.* ist die Instrumentalisierungsannahme zu prüfen. Münchs Ansatz der Interpenetration bietet dazu relevante Impulse sowie Anknüpfungsmöglichkeiten.

3.2 Interpenetrationszonen als Intermediäre und eigenständige Systeme

Münch ist als Verfechter der Moderne davon überzeugt, dass sich die moderne Gesellschaft (Demokratie) immer weiter ausdifferenzieren wird, und dass sich immer mehr in den Zonen der Interpenetration der Subsysteme und immer weniger in „den Reservaten ihrer Eigenlogik“ abspielen wird. (zit. nach ebd.: 24)

Die wechselseitige Interpenetration der Gesellschaft ist ursächlich für die dort entstehenden Schnittbereiche beziehungsweise Interpenetrationszonen, welche selbst eigenständige Systeme darstellen. Dabei kommt es auf eine angemessene Institutionalisierung der Vermittlungssysteme in den Interpretationszonen an, um bestehende und noch ausstehende systemische Konflikte beseitigen zu können. Normativ betrachtet, bietet sich dabei ein Gleichgewichtsmodell an (vgl. ebd.: 23).

Als Interpenetrationszonen können die sogenannten intermediären Systeme bezeichnet werden, denn sie verbinden mindestens zwei Systeme miteinander, „zwischen denen Kommunikationsschranken existieren oder die sogar in einem spannungsreichen bzw. widersprüchlichen Verhältnis zueinander stehen.“ (Rucht 1991: 5). Als bekannte Intermediäre gelten: politische Parteien, Vereine, Verbände, aber auch Massenmedien, welche aufgrund der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung unter dem Stichwort *Medialisierung* beziehungsweise *Mediatisierung* immer mehr an Bedeutung erlangen. Den Massenmedien fällt sowohl bei der Herstellung als auch bei der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Integration eine zentrale Rolle zu. Otfried Jarren und Patrick Donges stellen die Veränderungen des intermediären Systems aufgrund des umfassenden Bedeutungszuwachses der Massenmedien schematisch dar und konstatieren: „Der vielschichtige

Wandlungsprozess bei den Medien ist unübersehbar, die Entwicklungen wie auch die Folgen für das intermediäre System und seine Organisationen sind aber insgesamt schwer abschätzbar" (Jarren/Donges 2011: 125).

Es gibt keinen eigenständigen Forschungszweig, der sich speziell den intermediären Systemen widmen würde. Die Forschung konzentriert sich stark auf die jeweiligen gesellschaftlichen Akteure. Mit Jarren und Donges lässt sich aber eine Definition von einem intermediären System liefern. Danach „*muss [das intermediäre System] als ein offener und grundsätzlich für alle individuellen und kollektiven Akteure zugänglicher Handlungs- und Kommunikationsraum verstanden werden. Beim intermediären System handelt es sich um ein differenziertes, flexibles und multifunktionales Handlungsfeld, dem ein systemischer Charakter zuerkannt werden kann.*“ (ebd.: 120).

3.2.1 Krise der klassischen Intermediäre

Die europäischen Politiksysteme sowie auch die klassischen Intermediäre wie die politischen Parteien geraten zunehmend in eine Legitimitätskrise. Schlagworte wie „*die Postdemokratie*“ oder „*die Demokratisierung der Demokratie*“ (Geißel 2008; Crouch 2008), die besonders in den westeuropäischen, lange als stabil geltenden Demokratien laut werden, lassen auf eine krisenhafte gesellschaftliche Situation schließen. Eines der Kennzeichen von „*postdemokratischer*“ Entwicklung wäre nach Colin Crouch der in erster Linie durch die Einführung des Privatfernsehens verursachte „*Verfall der politischen Kommunikation*“ (Crouch 2008: 38). Da sich die mediale Macht zunehmend in den Händen einiger weniger konzentrierte, sieht der Autor die Demokratie als solche zunehmend in ernster Gefahr. Einen möglichen Ausweg stellt nach Crouch zum Beispiel die Verstärkung der Macht der politischen Parteien um die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in Neuen Sozialen Bewegungen. Dies könne die demokratische Identität wiederbeleben (vgl. ebd.). Legitimitätsverluste sind im gleichen Maße in den ehemals sozialistisch regierten Staaten Mittel- und Osteuropas festzumachen. In Polen nehmen regelmäßig weniger als die Hälfte aller wahlberechtigten Bürger an den Wahlen teil, was auf eine geringe Legitimation der Regierung schließen lässt.¹⁹

¹⁹ Vgl. zu der politischen Situation in Polen: Segert, Dieter: Parteien und Transformation in Osteuropa nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts, in: Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.): Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts, Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 2008, S. 11- 32, hier S. 16.

Parallel zu dieser Entwicklung wird in der Wissenschaft von einem Steuerungsversagen des Staates oder der Politik in Bezug auf seine Regulierungsfähigkeit gesprochen, was weiter unten im Abschnitt *Wege aus der Krise* anzusprechen sein wird.

In Bezug auf die Glaubwürdigkeit der jeweiligen Medien werden in Polen regelmäßig Befragungen durchgeführt. *TVP S.A.* schneidet dort regelmäßig überproportional gut ab.²⁰ Es stellt sich dabei die bereits weiter oben genannte Frage nach der strukturellen Fähigkeit von *TVP S.A.*, eine Interpenetrationszone zwischen der polnischen Bevölkerung und der politischen Basis zu bilden. Bei der Annahme einer zu starken Interpenetration des Staates in Richtung *TVP S.A.* System besteht zunehmend die berechtigte Gefahr, des „Herüber-Schwappens“ des geringen gesellschaftlichen Vertrauens in die Politik auf den beliebten öffentlichen Sender.

3.2.2 Der öffentliche Rundfunk als intermediäre Zone

Lange Zeit beherrschte das „Public-Service“-Modell als Leitbild die Rundfunkregulierung. Insbesondere stellte die *British Broadcasting Corporation (BBC)* aufgrund ihrer zahlreichen normativ geprägten Funktionen und Ziele ein Vorbild auf der europäischen Bühne dar. Durch den gesellschaftlichen Wandel und die damit einhergehende Differenzierung haben sich die soziokulturellen, politischen, wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen grundlegend geändert. Der öffentliche Rundfunk geriet in Erklärungsnot in Bezug auf seine Legitimation sowie seine Finanzierung durch Rundfunkgebühren.

Um den öffentlichen Rundfunk einer Analyse zu unterziehen, bedarf es zuallererst einer konzeptionellen Entscheidung für ein bestimmtes Analysekonzept. Manuel Puppis schlägt drei unterschiedliche Zugänge zum Public Service vor. Mit der ersten Konzeption wird der öffentliche Rundfunk unter dem Aspekt der von ihm zu erfüllenden Funktionen und Inhalte betrachtet.²¹ Als nächstes rücken organisatorisch-strukturelle Elemente in den Fokus der Analyse vor, welche den Public Service jedoch an eine bestimmte Organisationsform binden würden. Schließlich wird mit der letzten Konzeption des öffentlichen Rundfunks eine völlig neue analytische Herangehensweise aufgezeigt, welche diesen Rundfunk als Beziehung zur Gesellschaft darstellt. (vgl. Puppis 2010: 201

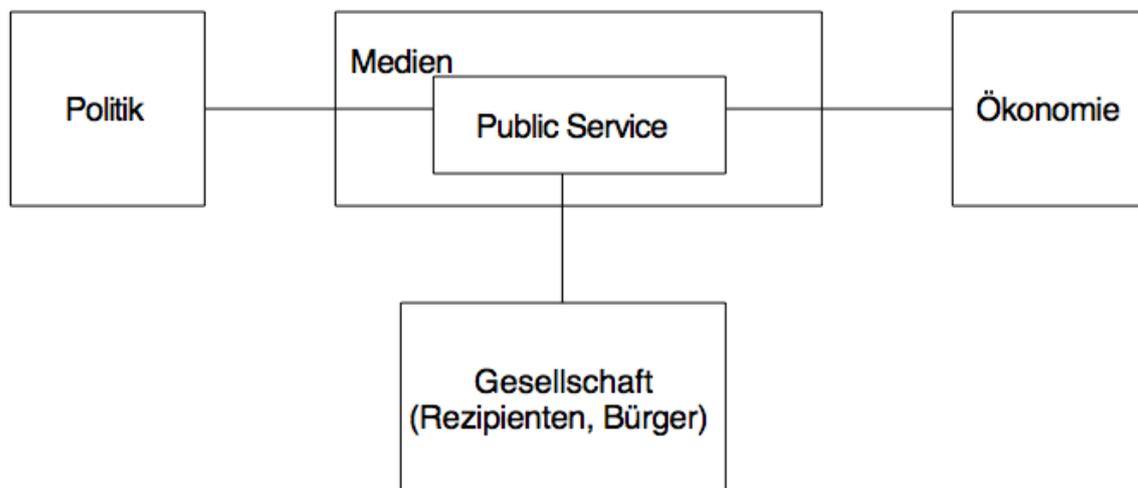
²⁰ Vgl. unter: <http://biznes.pl/magazyny/media/telewizja/cbos-zaufanie-do-tvp-tvn-polsatu-powyzej-sredniej,5306621,magazyn-detal.html> (Stand: 05.09.2013).

²¹ Vom öffentlichen Rundfunk werden soziale, kulturelle und politische Funktionen (Integration, Vermittlung von bestimmten Wertvorstellungen, Beitrag zum Funktionieren des politischen Prozesses) erwartet. Vgl. McQuail, Denis: *McQuail's Mass Communication Theory*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 2005, S. 179.

ff.) Das letzte Analysemodell positioniert die Bedeutung der Bedürfnisse des gesellschaftlichen Gemeinwohls beziehungsweise der Bürgerschaft im Zentrum der Betrachtung. Verstärkt durch Syvertsen (1999) und Sondergaard (1999) thematisiert, gewinnt diese Variante im Hinblick auf die gesellschaftliche Mitfinanzierung des Rundfunks zunehmend an Relevanz. Ebenfalls nach der Definition der digitalen Strategieguppe II der EBU (2006) liegt das zentrale Merkmal öffentlich-rechtlicher Medien, das sie von rein kommerziellen Medienanbietern unterscheidet, in ihrer Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft (Jedrzejewski 2011: 112).

Die Medienwissenschaftlergruppe an der Universität Zürich zusammen mit dem Hans-Bredow-Institut an der Universität Hamburg entwickelte aufbauend auf dem Konzept der Beziehung zur Gesellschaft das Public Service Analysemodell als Beziehungsnetzwerk (Jarren et al. 2000). Die Umwelten des Public Service können danach mit Politik, Ökonomie und Gesellschaft genauer bestimmt werden, wie die folgende Abbildung zeigt.

Public Service als Beziehungsnetzwerk



Quelle: Jarren/Donges 2005: 183

Aus normativer Betrachtungsweise dieses Modells heraus ist darauf zu achten, dass der öffentliche Rundfunk zu allen für ihn relevanten Umwelten gleichrangige Beziehungen unterhält, denn eine zu enge Koppelung des Public Services an eine der Umwelten würde seine Leistungsfähigkeit beeinträchtigen. Für den polnischen Rundfunk ist eben diese Problematik zu prüfen. Das Analysekonzept bietet sich an, um das Problem der Politisierung von TVP S.A. analytisch anzugehen sowie darauf folgend nach möglichen Auswegen aus der Politisierung zu suchen. Sie laufen alle auf eine Einbindung der gesellschaftlich relevanten Gruppen in die Regulierung des öffentlichen Rundfunks hinaus. Denn wenn keine neuen Akteure institutionalisiert werden sollten, *„welche die Publikumsinteressen vertreten (...), fließen diese lediglich indirekt in das Rundfunksystem ein. Folgen einer fehlenden oder unausgewogenen Anbindung des Public Service an die Gesellschaft seien entweder eine Entfremdung oder eine überproportionale Einflussnahme bestimmter gesellschaftlicher Gruppen.“* (Puppis 2010: 203 f.).

Patrick Donges bezieht sich in seinem Aufsatz: *„Autonomie sichern, Offenheit erhöhen - Sicherung des Public Service“* auf das Konzept des Public Service als Beziehungsnetzwerk (Donges 2003). Er unterscheidet zwischen der negativ und der positiv definierten Autonomie innerhalb öffentlichen Rundfunks. Während die negative Freiheit die Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks von Eingriffen staatlicher Akteure oder der Wirtschaft meint, wird bei der positiven Freiheit die Eigengesetzlichkeit des Handlungssystems Rundfunk betont. Donges definiert *„Autonomie“* im Sinne des Prozesses der funktionalen Differenzierung und bezieht sich damit auf Uwe Schimank: Es werden *„Trennlinien durch zuvor Ungetrenntes gezogen werden: Sinn Grenzen, die wie politische Grenzen Hoheitsgebiete etablieren.“* (Donges 2003: 53). Folgend verweist der Autor auf die akteurstheoretische Lesart von Rundfunk als einerseits einem funktionalen Teilsystem, welches jedoch nicht zwangsläufig ein selbstreferenzielles und autonomes Teilsystem sein muss (ebd.: 54). Donges begreift Rundfunk in Anlehnung an die Überlegungen Renate Mayntz' als ein System, welches *„einen gesellschaftsweit institutionalisierten, funktionsspezifischen Handlungszusammenhang darstellt, der von einem speziellen Sinn geprägt ist.“* (ebd.). Dieser Sinn lautet Publizistik. Da aber die teilsystemischen Grenzen, im Sinne der akteurstheoretischen Perspektive und nach Richard Münchs Konzept der systemischen Interpenetration, durchlässig sind, kommt es dazu, dass die Handlungsorientierungen der benachbarten Teilsysteme in einem Teilsystem nebeneinander existieren. Mit der positiven Freiheit des öffentlichen Rundfunks ist plakativ gemeint, dass der eigene teilsystemische Sinn nicht durch die Handlungsorientierungen anderer Systeme überlagert werden darf, beziehungsweise *„dass Publizistik durch den Prozess funktionaler Differenzierung an*

Dominanz gegenüber anderen Handlungsorientierungen gewinnt, nicht aber, dass diese gänzlich beseitigt werden." (vgl. ebd.: 61 ff.; Donges 2002: 115).

Die Überlegungen Patrick Donges' zur Autonomie des öffentlichen Rundfunks, der sich im Beziehungsnetzwerk zu seinen drei wichtigsten Umwelten befindet, erlauben im Gegensatz zu reinen systemtheoretisch geprägten Sichtweisen einen differenzierten und dynamischen Zugang zum öffentlichen Rundfunk. Es lässt sich damit der Wandel der Rundfunkstrukturen sowie deren politische Regulierung darstellen. Auf diese Weise wird es möglich, die Regulierung des polnischen Rundfunks seit der gesellschaftspolitischen Wende in Phasen einzuteilen, diese mit der Transformationsforschung zu verbinden und die unterschiedlichen Grade der Ausdifferenzierung des Teilsystems Rundfunk abzubilden.

Um die systemtheoretische Perspektive mit der Akteursebene zu verbinden, bedient sich Donges, wie schon Christoph Neuberger oder Stefan Wehmeier innerhalb der Kommunikations- und Medienwissenschaften, des Modells der Akteur-Struktur-Dynamiken von Uwe Schimank (1996: 247). Das Modell von Schimank wird in das Beziehungsnetzwerk des Rundfunks integriert, um den Gegenstand der politischen Steuerung des Rundfunks zu erforschen. Als Fazit für die, in der vorliegenden Arbeit interessierende Beziehung des Rundfunks zum politischen System, konstatiert Donges, dass diese ambivalent und „zu einem Grundproblem der normativen Bewertung politischer Steuerung des Rundfunks" geworden sei (Donges 2002: 132). Die Politik formuliert die Leistungsanforderungen an den Rundfunk, wodurch dieser selber jedoch in die Staatsnähe rücken kann. Die zweite Beziehung, die des Rundfunks zur Gesellschaft, welche als Lösung dieses Dilemmas hohe Erwartungen weckt, stuft der Autor insgesamt als zu wenig institutionalisiert ein, denn die Gesellschaft sei kein Akteur (vgl. ebd.: 133).

4. Forschungsdesign

Ausgehend von der akteurstheoretischen Perspektive wird der Rundfunk als ein funktional differenziertes Handlungssystem beziehungsweise ein Teilsystem der Publizistik betrachtet. Im anstehenden Forschungsvorhaben sollen die Beziehungen zu den drei relevantesten Umwelten (Systemen) einer Analyse unterzogen werden. Dabei stellt die Beziehung des Rundfunks zu der gesellschaftlichen Basis eine besondere Herausforderung dar, die auf der normativen Ebene gelöst werden wird. Dies soll mit dem Ansatz der Media Governance versucht werden.

„Wenn die Governance-Folie auf diese strukturalistischen und makroakteursspezifischen Ansätze angewendet wird, dann wird schnell deutlich, dass Demokratisierungsprozesse (Demokratie und Legitimation) maßgeblich von gesellschaftlichen Akteuren mit spezifischen gemeinsam getragenen Präferenzen und kollektiven Interessen eingeleitet und forciert werden. Der Erfolg von Governance hängt dabei von dem Machtpotenzial der einzelnen Makroakteure und ihrem strategischen Handlungsgeschick ab.“ (Lauth 2007:146).

Nach der Übertragung des Akteur-Struktur-Modells auf den Rundfunk durch Patrick Donges entstand ein Modell, das das Beziehungsnetzwerk des Rundfunks zu seinen Umwelten, Politik, Ökonomie und Gesellschaft berücksichtigt, und das als ein Analysemodell für die Steuerung des Rundfunks dient. Die drei Bestandselemente des Modells lauten: teilsystemische Orientierungshorizonte, institutionelle Ordnungen und Akteurskonstellationen. Alle drei Elemente wirken im empirisch beobachtbaren Handeln zusammen, so dass sich hierzu Untersuchungskategorien erstellen lassen. Auf der ersten Ebene lässt sich überprüfen, wie sich das Verhältnis der jeweiligen teilsystemischen Orientierungshorizonte²² zueinander gestaltet. Da diese Orientierungen noch sehr unpräzise sind, werden sie erst durch die zweite Untersuchungsebene, die institutionellen Ordnungen, in Form von Regelwerken moduliert. Bei der Modulation der institutionellen Ordnung, wo Akteure handeln, lassen sich wiederum zwei Dimensionen unterscheiden. Zum einen gibt es die strukturelle Dimension, mittels welcher die Akteure über die Programmvorgaben, Zusammensetzung von Leitungsgremien oder Finanzierung bestimmen. Zum anderen existiert die normativ-kognitive Dimension, bei der die politische Kultur und bestimmte Leitbilder im Vordergrund stehen, die nicht zwangsläufig mit dem strukturellen Einflusspotenzial Hand in Hand gehen müssen. Die letzte Untersuchungsdimension betrifft die konkreten Akteurskonstellationen, welche den Schwerpunkt der Untersuchung darstellen, um die Frage nach den Macht- und Einflusspotentialen zu beantworten.

²² Donges geht aus der akteurtheoretischen Perspektive davon aus, dass es sich bei den gesellschaftlichen Teilsystemen um offene Systeme handelt. So können im Gegensatz zur reinen Systemtheorie, die nur eine teilsystemische Leitdifferenz akzeptiert, in einem jeweiligen Teilsystem mehrere teilsystemische Orientierungshorizonte gleichzeitig auftreten. Angelehnt an Wehmeier, der der systemtheoretischen Perspektive folgt und nur von der Leitdifferenz veröffentlicht/nicht veröffentlicht ausgeht, unterscheidet Donges drei Orientierungshorizonte im Rundfunksystem: den wirtschaftlichen, den politischen und den publizistischen Orientierungshorizont. Vgl auch: Wehmeier, Stefan: Fernsehen im Wandel. Differenzierung und Ökonomisierung eines Mediums, 1998, Konstanz: UVK Medien.

Als anstehende Herausforderung kann die Integration aller rundfunkrelevanten Akteure des polnischen Gesellschaftssystems in das Modell der Akteur-Struktur-Dynamiken von Patrick Donges angesehen werden. Alle politischen Akteure, die maßgeblichen Einfluss auf die Rundfunkregulierung haben sowie ihre Beziehungen untereinander sind Gegenstand der Untersuchung. „Der Staat“ bestehend aus Parlament, Senat (zweite Kammer des Parlaments), Regierung, Verwaltungs- und Verfassungsgericht bildet zusammen mit der Industrie und der gesellschaftlichen Basis die formalen Anker- und Verbindungspunkte zum Public Service.

Die Schwerpunkte des eigenen Forschungsvorhabens liegen insbesondere in der Unterteilung des Wandels in einzelne Phasen der Ausdifferenzierung der polnischen Rundfunkregulierung seit 1989, welche sich an die Transformationsforschung anlehnen. Ferner wird der sogenannte Dritte Sektor einer Analyse unterzogen und eine Verankerung der Akteure in das intermediäre System nach Rucht (2007) vorgenommen. Es erfolgt eine Anbindung des Rundfunk-Steuerungsmodells an den Media Governance Ansatz.

5. Fazit oder Wege aus der Krise:

Die anfangs thematisierte Krise der Demokratie, welche nach der Theorie der Moderne auf eine fehlgeschlagene gesellschaftliche Ausdifferenzierung sowie mangelnde Funktionsfähigkeit der intermediären Instanzen zurückgeht, lässt sich verringern mithilfe des Einbezugs der gesellschaftlich relevanten Organisationen in die Regulierung, als Ergänzung zu bereits bestehenden politischen und ökonomischen Steuerungsmöglichkeiten. Die lange Tradition vieler westlicher Demokratien zeigt, dass eine gut funktionierende demokratische Gesellschaftsordnung im großen Maße von freien, unabhängigen sowie pluralistisch aufgebauten Medien im jeweiligen Staat abhängig ist. Bei der Herstellung und dem Erhalt der Demokratie wird insbesondere dem Public Service mit seiner gesellschaftlichen Integrationsfunktion sowie seinem Funktionsauftrag eine große Rolle zuteil. Vor diesem Hintergrund gehört die Bestandserhaltung des funktionsfähigen Public Service zu den grundlegenden Aufgaben der demokratischen Gesellschaften.

Bereits in den 60er Jahren ist der demokratisch-partizipatorische Ansatz entstanden und wurde später von der Transformationsforschung aufgegriffen. Innerhalb des Konzeptes der

*Zivilgesellschaft*²³ wurde jedoch eine systematische Einbeziehung der Medien in die Analyse zivilgesellschaftlicher Strukturen versäumt. (vgl. Jakubowicz 1990; Tzankoff 2001: 17 f.). Die aktuellen Konzepte der Media Governance, welche für eine horizontale Ausweitung des klassischen Governments plädieren, setzen sich zum Ziel, dies nachzuholen. Der Züricher Medienwissenschaftler Werner A. Meier thematisiert in seiner Forschung die demokratische und partizipatorische Media Governance. Governance „ermöglicht eine ständige Austarierung von Macht und Herrschaft zwischen Staat, Wirtschaft und (Zivil-) Gesellschaft.“ (Meier 2011: 42). Meier betont jedoch die zu starke Fokussierung des Media Governance Ansatzes auf Regeln und Netzwerke, wobei neben der bloßen Betonung der Partizipation aller beteiligten Stakeholder der Medienpolitik die daraus entstehenden Machtverhältnisse kaum Beachtung fänden. Dass der Media Governance Ansatz die Herrschaftsaspekte zum größten Teil ausgeblendet, also die Tatsache, dass politische Parteien nicht nur an der Lösung von Problemen interessiert sind, sondern am Gewinn oder Erhalt von Macht, thematisierte bereits Renate Mayntz (2010: 46). Das von Patrick Donges modifizierte Modell der Akteur-Struktur-Dynamiken verspricht, diese Lücke zu schließen.

²³ Als Definition von „Zivilgesellschaft“ wird in diesem Zusammenhang die Sphäre jenseits von Staat, Markt und Familie beziehungsweise die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger verstanden, die sich in Initiativen oder Bürgerbewegungen engagieren und Politik „von unten“ mitgestalten. Insbesondere fällt der sogenannte Dritte Sektor, also Verbände, Vereine, Stiftungen und andere Non-Profit-Organisationen, unter das Schlagwort.

Ausgewählte Literatur

Rechtsakte:

Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej], in: Dziennik Ustaw [Gesetzblatt der Republik Polen], 78/97, Pos. 483, unter: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> (Stand: 28.09.2013).

Das Hörfunk- und Fernsehgesetz vom 29. Dezember 1993 [Ustawa o radiofonii i telewizji], in: Dziennik Ustaw, 7/93, Pos. 34, unter: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034> (Stand: 28.09.2013).

Beck, Klaus (2010): Medien und Demokratie. Über politische Moral und Medienethik. Manuskript des Vortrages auf dem 5. Thüringentag am 24.4.2010 in Erfurt, unter: http://www.djv-thueringen.de/fileadmin/DJV_THUER/Beck_Medien%20und%20Demokratie.pdf (Stand: 28.08.2013).

Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Bonn: Suhrkamp.

Dobek-Ostrowska, Bogusława (Hrsg.) (2006): *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych. W drodze do wolności słowa i mediów (Massenmedien in den sich demokratisierenden politischen Systemen. Auf dem Weg zu Medienfreiheit)*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Donges, Patrick (2002): Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Ebd. (2003): Autonomie sichern, Offenheit erhöhen - Sicherung des Public Service, in: Donges, Patrick/Puppis, Manuel: Zur Zukunft des öffentlichen Rundfunks – internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln: Herbert von Halem Verlag, S. 5-66.

Ebd. (2007): Governance und Steuerung – zwei Theorieansätze im Vergleich, in: ebd. (Hrsg.) (2007): Von der Medienpolitik zur Media Governance?, Köln: Halem Verlag, S. 67-84.

Geißel, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29-49.

Głowacki, Michał (2010): Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe, unter: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2760/11-10-06-europe-media-regulation.pdf> (Stand: 28.06.2013).

Magdalena Ploch: *Die Regulierung von Telewizja Polska S.A. Vom Staatssender zum öffentlichen Rundfunk im Sinne einer demokratischen, partizipatorischen Media Governance?*

Ettl-Huber, Silvia (2008): Konzentration von Einflusspotenzialen in Mediennetzwerken. Eine netzwerkanalytische Untersuchung von Eigentumsverflechtungen in den neuen EU-Staaten Mittel- und Osteuropas, Wien/Berlin/Münster: Lit.

Grimm, Dieter (2013): Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk liegt im Interesse aller, in: FAZ vom 10.01.2013, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/frueherer-verfassungsrichter-grimm-oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-liegt-im-interesse-aller-12020803.html> (Stand: 28.08.2013).

Hadamik, Katharina (2004): Transformation und Entwicklungsprozess des Mediensystems in Polen von 1989 bis 2001, unter: <http://hdl.handle.net/2003/2968> (Stand: 29.09.2013)

Hallin, Daniel C./Mancini, Paolo (2004): Comparing media systems: three models of media and politics, Cambridge.

Hoffmann, Jochen et al. (2007): Politische Kommunikation als Dienstleistung. Public Affairs-Berater in der Schweiz, Konstanz: UVK.

Jakubowicz, Karol (1990): Musical chairs? The three public spheres of Poland, in: Media, Culture and Society, 12, S. 195-212.

Jakubowicz, Karol (2007): Media publiczne. Początek końca czy nowy początek [Die öffentlichen Medien. Der Anfang vom Ende oder ein Neuanfang], Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Jakubowicz, Karol/Sükösd, Miklós (2008): Twelve concepts regarding media system evolution and democratization in post-communist societies, in: Ebd. (Hrsg.): Finding the right place on the map. Central and Eastern European media change in a global perspective, Bristol, UK/Chicago: Intellect, unter: <http://courses.jmsc.hku.hk/jmsc6002fall2012/files/2012/10/Karol-Jakubowicz-Miklos-Sukosd-%E2%80%93-Finding-the-right-place-on-the-map.pdf> (Stand: 28.08.2013).

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

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

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2005): Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft. Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel der Schweiz. Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Ridder, Christa-Maria et al. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer, Wiesbaden, S. 177-196.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Saxer, Ulrich (2007): Ordnung durch Medienpolitik?, Konstanz: UVK.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2011): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung, Wiesbaden: VS.

Magdalena Ploch: *Die Regulierung von Telewizja Polska S.A. Vom Staatssender zum öffentlichen Rundfunk im Sinne einer demokratischen, partizipatorischen Media Governance?*

Jedrzejewski, Stanislaw (2011): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Polen: Wo stehen wir und wohin geht die Entwicklung?, in: Kleinstеuber, Hans Joachim/Nehls, Sabine (Hrsg.): *Media Governance in Europa*, Wiesbaden: VS, S.111-124.

Klingemann, Hans-Dieter/Friedhelm Neidhardt (2000): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. Berlin.

Kopper, Gerd G. / Ignacy Rutkiewicz / Katharina Schliep (Hrsg.) (1999): *Medientransformation und Journalismus in Polen 1989 – 1996*, Garz bei Berlin.

Künzler, Jan (1990): Interpenetration bei Parsons und Luhmann. Von der Integration zur Produktion von Unordnung, in: *System Familie*, 3 / 90, unter: http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2010/5111/pdf/Kuenzler_Interpenetration_Parsons_Kopie.pdf (Stand: 05.09.2013).

Lauth, Hans-Joachim (2007): Transformation, in: Benz, Arthur et al. (Hrsg.) (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S.144-157.

Luhmann, Niklas (1991): Steuerung durch Recht? Einige klarstellende Bemerkungen, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 12, 1, S. 142-146.

Maliszewski, Michał (2013): Die Entwicklungen des Medienmarktes in Polen, in: *Polen-Analysen*, Nr. 126, unter: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen126.pdf> (Stand: 15.08.2013).

Massarrat, Mohssen (2003): Demokratisierung der Demokratie. Zivilgesellschaft. Non Governmental Organisations. Governance, in: Massarrat, Mohssen et al. (Hrsg.): *Bilanz nach den Weltgipfeln: Rio de Janeiro 1992 und Johannesburg 2002 und Perspektiven für Umwelt und Entwicklung*, München, unter: <http://www.home.uni-osnabrueck.de/mohmass/DEM.pdf> (Stand: 29.08.2013).

Mayntz, Renate (2001): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG working paper, No. 04/1, unter: <http://hdl.handle.net/10419/44296> (Stand: 28.08.2013).

Mayntz, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand der Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-20.

McQuail, Denis (2005): *McQuail's Mass Communication Theory*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

Meier, Werner A. (2011): Demokratie und Media Governance in Europa, in: Kleinstеuber, Hans Joachim/Nehls, Sabine (Hrsg.): *Media Governance in Europa*, Wiesbaden: VS, S. 37-55.

Münch, Richard (1980): Über Parsons zu Weber: Von der Theorie der Rationalisierung zur Theorie der Interpenetration, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 9, S. 18-53.

Ebd. (1994): Politik und Nichtpolitik. Politische Steuerung als schöpferischer Prozeß, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 46, 3, S. 381-405.

Magdalena Ploch: *Die Regulierung von Telewizja Polska S.A. Vom Staatssender zum öffentlichen Rundfunk im Sinne einer demokratischen, partizipatorischen Media Governance?*

Neuberger, Christoph (2004): Journalismus als systembezogene Akteurkonstellation. Theorien des Journalismus, in: Löffelholz, Martin (Hrsg.): *Theorien des Journalismus. Ein diskursives Handbuch*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S. 287-303.

Parsons, Talcott (1967): *Sociological Theory and Modern Society. Marshall, Pareto, Durkheim. The Structure of Social Action*, New York: Free press.

Puppis, Manuel (2010): *Einführung in die Medienpolitik*, Konstanz: UVK.

Offe, Claus (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*, Frankfurt a. M./New York.

Rucht, Dieter (2007): Das intermediäre System politischer Interessenvermittlung, in: Jarren, Otfried et.al (Hrsg.): *Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung*, Baden-Baden, S. 19-32.

Schimank, Uwe (1996): *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Opladen: Leske und Budrich.
Schulz, Winfried : *Politische Kommunikation*, in: Günter Bentele/ Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): *Handbuch Öffentliche Kommunikation*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Segert, Dieter (2008): Parteien und Transformation in Osteuropa nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts, in: Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.): *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*, Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 11- 32.

Tzankhoff, Michaela (2001): Die deutsche Transformationsforschung nach 1989 – Ein Überblick, in: Thomaß, Barbara/Tzankhoff, Michaela (Hrsg.): *Medien und Transformation in Osteuropa*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9-37.

Vowe, Gerhard (2008): *Medien und Politik*, in: Hachmeister, Lutz (Hrsg.): *Grundlagen der Medienpolitik. Ein Handbuch*, München: DVA, S. 256-259.

Wehmeier, Stefan (1998): *Fernsehen im Wandel. Differenzierung und Ökonomisierung eines Mediums*, Konstanz: UVK Medien.

Magdalena Ploch: *Die Regulierung von Telewizja Polska S.A.
Vom Staatssender zum öffentlichen Rundfunk im Sinne einer demokratischen,
partizipatorischen Media Governance?*



Donau-Institut Working Papers
ISSN 2063-8191

Kopien können bestellt werden bei:

Universitätsbibliothek
Andrássy Universität Budapest
PF 1422
1464 Budapest
Hungary

Besuchen Sie uns auf unserer Homepage unter <http://www.andrassyuni.eu/donauinstitut>. Wir machen sie darauf aufmerksam, dass wir die Weitergabe des entsprechenden Working Paper einstellen, falls eine revidierte Version für eine Publikation an anderer Stelle vorgesehen ist.