

Gescheiterte Transfers / Failed Transfers
Transferrnarrativ Polen: Der Radio- und Fernsehrat
– Rohfassung, noch ohne Belege und Literaturzitate –

Tatbestand:

Während des Kommunismus gab es in Polen eine präventive Zensur und staatliche Kontrolle über sämtliche Medien, insbesondere aber den Rundfunk, d.h. Radio und Fernsehen. Die präventive Zensur, die von der Generaldirektion für Presse, Veröffentlichung und Öffentlichkeitsarbeit mit sehr weitreichenden Befugnissen durchgeführt wurde, kontrollierte die Presse, sonstige Print-Veröffentlichungen und die Theater. Außerdem kontrollierte die Generaldirektion die Verbreitung von „allen Arten von Werken in gedruckter Form, des Bildes und des gesprochenen Wortes sowie der Bekanntmachungen, Aushänge und Plakate“. Ebenfalls weit gefasst und mit weitreichender Begründung waren die Ziele dieser Kontrolle definiert, die u.a. die Schädigung der Staatsordnung, die Kriegspropaganda, die Weitergabe von Staatsgeheimnissen, Handlungen zum Nachteil der internationalen Beziehungen Polens, Verstöße gegen das Gesetz oder die guten Sitten sowie die Irreführung der öffentlichen Meinung verhindern sollten.

Verwaltungsorganisatorisch war diese Generaldirektion als so genanntes „außerhalb eines Ressorts angesiedeltes Zentralorgan der Staatsverwaltung“ dem Präsidenten des Ministerrats unterstellt, der den Präsidenten der Generaldirektion berief und entließ. Darüber hinaus ernannte und entließ der Präsident des Ministerrats auf Vorschlag des Präsidenten der Generaldirektion dessen Stellvertreter (Vizepräsidenten) und die Leiter der Provinz- und Gemeindeämter für die Kontrolle der Presse, der Veröffentlichungen und der Aufführungen und bestimmte deren örtliche Zuständigkeit. Ein enges Verhältnis zur Regierung ergab sich auch daraus, dass für die Organisation der Ämter und ihre Tätigkeit wichtige Satzungen durch den Ministerrat erlassen wurden.

Das polnische Mediensystem stützte sich zu dieser Zeit auf vier in Polen so genannte „Medienmonopole“: das Radiokomitee, die Zensur, die Polnische Presseagentur und den staatseigenen Verlag „Presse-Buch-Bewegung“.

Nach der Wende wurde das Mediensystem geöffnet. Die Zensur wurde abgeschafft, und es wurden öffentlich-rechtliche Medien und private Medien zugelassen. Die Aufhebung geschah durch Gesetz vom 11. 4. 1990 über die Aufhebung des Gesetzes über die Kontrolle von Veröffentlichungen und Aufführungen, die Abschaffung dieser Kontrolle und zur Änderung des Gesetzes – Presserecht¹.

Bis zu einer ersten umfassenden gesetzlichen Regelung dauerte es jedoch noch zweieinhalb Jahre. Ende 1992 erging das Gesetz über das Radio- und Fernsehwesen (nachfolgend: „RFG“) vom 29. 12. 1992², das den Landesrat für Radio und Fernsehen (nachfolgend: „LRRF“) ins Leben rief. Dies bedeutete eine relativ lange Zeit des Fortbestehens der alten Lösungen bei gleichzeitiger spontaner Entstehung neuer Medieneinrichtungen und Medienvorschriften. Das Gesetz von 1992, zusammen mit einer Verfassungsänderung aus demselben Jahr³, stellte somit eine Art Abschluss des Prozesses der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Medien- und Meinungsfreiheit dar, die insbesondere in der neuen Institution des LRRF zum Ausdruck kam. Im Jahr 1993 wurde der LRRF dann auch zum ersten Mal einberufen.

Hinsichtlich der ausländischen Vorbilder, an die sich die polnische Regelung des LRRF anlehnte, werden die gesetzlichen Vorschriften in Italien, Frankreich und den USA genannt. Den stärksten Einfluss übte wohl die französische Regelung aus, obwohl der genaue Umfang eines solchen Einflusses nur schwer quantifizierbar ist.

Die wissenschaftlichen Debatten zu diesem Thema begannen in Polen bereits 1988. Während der Verhandlungen am runden Tisch wurden sie dort politisch weitergeführt und schließlich im Sejm behandelt. Dabei ist eine genaue Bestimmung des Ausmaßes der Auswirkungen ausländischer Regelungen, insbesondere in Anbetracht des Zeitablaufs und des Fehlens einer detaillierten Dokumentation der wissenschaftlichen Expertenarbeit nicht möglich. Im Falle einer staatlichen Behörde ist die Schlüsselfrage nicht allein, durch welche Vorbilder sie inspiriert wurde, sondern es geht letztlich um die gewählten Lösungen und deren Funktionsweise. In Polen war das wichtigste Ziel, die Unabhängigkeit der Medien von der Regierung bzw. der Regierungspartei herzustellen und eine pluralistische Berichterstattung zu ermöglichen. Während der Debatte über ein neues RFG wurden verschiedene ausländische Vorbilder in Betracht gezogen.

¹ Dziennik Ustaw (polnisches Gesetzblatt, abgekürzt: Dz.U.) 1990, Nr. 29, Pos. 173.

² Dz.U. 1993, Nr. 7, Pos. 34.

³ Dz.U. 1993, Nr. 7, Pos. 33.

Es besteht im polnischen Schrifttum Einigkeit darin, dass die französische Regelung die polnische am stärksten beeinflusst hat. Im Zentrum des französischen Medienaufsichtsrechts steht der Oberste Audiovisuelle Rat („OAVR“). Dieses staatliche Gremium wurde in Frankreich durch Gesetz vom 17. Januar 1989 geschaffen. Es setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen, von denen jeweils drei Mitglieder vom Staatspräsidenten, dem Präsidenten der Nationalversammlung und dem Präsidenten des Senats berufen werden. Der Präsident des OAVR wird vom Staatspräsidenten für sechs Jahre ernannt. Die Amtszeit des Rates beträgt ebenfalls sechs Jahre. Es wird ein teilweiser Rotationsmechanismus angewandt, wobei ein Drittel der Mitglieder alle zwei Jahre ausgetauscht werden. Die Mitglieder sind während ihrer Amtszeit grundsätzlich nicht abwählbar. Sie können dem Rat jedoch nur für eine Amtszeit angehören. Darüber hinaus unterliegen sie einer weit reichenden Inkompatibilität, da sie während ihrer Amtszeit im OAVR keine anderen Tätigkeiten ausüben oder Ämter bekleiden dürfen.

Der Einfluss des französischen Modells erklärt sich zum einen daraus, dass Frankreich zu Beginn der 1990er Jahre gerade ein neues Gesetz über den OAVR entwickelt hatte und somit über ein Recht verfügte, das als „modern“ gelten konnte, und zum anderen damit, dass auch in der Verfassung Polens französische Einflüsse spürbar sind, insbesondere hinsichtlich der Stellung des Staatspräsidenten. Das deutsche Modell hingegen schien für Polen nicht in Betracht zu kommen, da man die Sender als private Gesellschaften ausgestalten und dadurch ihre Unabhängigkeit und Staatsferne stärken wollte.

In Polen wurde diskutiert, ob der LRRF auch in der Verfassung geregelt werden sollte. Dies geschah dann auch durch verfassungsänderndes Gesetz im Jahr 1992⁴ durch Hinzufügung des Art. 36b in die in Kraft gebliebenen Vorschriften der Verfassung aus dem Jahr 1952. In der geltenden Verfassung von 1997 ist der Rundfunkrat in einem eigenen Kapitel in Art. 213 ff. geregelt:

Artikel 213 [Aufgaben; Befugnisse]

- (1) Der Landesrat für Radio und Fernsehen hütet die Freiheit des Wortes, das Recht auf Information sowie das öffentliche Interesse an Radio und Fernsehen.
- (2) Der Landesrat für Radio und Fernsehen erlässt Rechtsverordnungen. Bei individuellen Sachverhalten fasst er Beschlüsse.

Artikel 214 [Berufung; Inkompatibilität]

- (1) Die Mitglieder des Landesrates für Radio und Fernsehen werden von dem Sejm, dem Senat und dem Präsidenten der Republik berufen.

⁴ Dz.U. 1993, Nr. 7, Pos. 33.

(2) Das Mitglied des Landesrates für Radio und Fernsehen darf weder einer politischen Partei oder einer Gewerkschaft angehören noch eine öffentliche Tätigkeit ausüben, die sich mit der Würde seines Amtes nicht vereinbaren lässt.

Artikel 215 [Gesetzesvorbehalt]

Grundsätze und Verfahren des Landesrates für Radio und Fernsehen, seinen Aufbau und ausführliche Grundsätze der Berufung seiner Mitglieder regelt das Gesetz.

Der LRRF ist konzipiert als ein Verfassungsorgan, das außerhalb des Schemas der Dreiteilung der staatlichen Gewalten steht, als sog. „Integritätsorgan“. Seine innere Struktur gewährleistet bei der Verwirklichung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben einen Ausgleich zwischen der legislativen und der exekutiven Gewalt. Obwohl seine Aufgaben in erheblichem Maße mit Verwaltungstätigkeit verbunden sind, ist er so angelegt, als ob er zwischen der Exekutive und der Legislative stünde, unter Einhaltung einer ausdrücklichen Distanz zur Regierung.

In Polen gibt es seit Anfang der 1990er Jahre ein duales Rundfunksystem. Es existieren landesweite und regionale Radio- und Fernsehprogramme. Die landesweite Fernsehgesellschaft ist „Telewizja Polska“, die zwei landesweite allgemeine Programme (TVP1 und TVP 2) sowie zahlreiche weitere regionale Programme und Spartenkanäle betreibt. Es gibt zudem eine große Anzahl privater Fernsehgesellschaften. Die wichtigsten sind TVN, der einer amerikanischen Holding gehört, und Polsat. Weiter gibt es zwei katholische Sender, „Puls“ und „TV-Trwam“. Letzterer gehört zu dem Medienkonzern des Redemptoristenpaters *Rydzysk*.

Einfach-gesetzlich bestimmt das RFG die Einzelheiten des Radio- und Fernsehwesens. Es regelt zunächst den Programmauftrag wie das Liefern von Informationen, das Zugänglichmachen von Kulturgütern, Unterhaltung u.a. (Art. 1 RFG). Im RFG werden des Weiteren Sendepflichten, Programmquoten für nationale und europäische Produktionen, die Zulässigkeit von Werbung usw. geregelt. Das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll u.a. die freie Meinungsbildung der Bürger ermöglichen, den Bürgern und anderen Organisationen die Teilnahme am öffentlich-rechtlichen Leben über die Präsentation differenzierter Auffassungen und Positionen gewährleisten sowie die Bürger und ihre Organisationen in die Lage zu versetzen, sich am öffentlichen Leben zu beteiligen, indem sie unterschiedliche Ansichten und Positionen vertreten und das Recht auf öffentliche Kontrolle und Kritik wahrnehmen (Art. 21 RFG). Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist eine redliche Berichterstattung unter Berücksichtigung verschiedener Standpunkte, die Förderung von Kultur, Wissenschaft und Bildungswesen sowie die Berücksichtigung der Bedürfnisse der nationalen Min-

derheiten und der ethnischen Gruppen, wobei der letztgenannte Aspekt mittlerweile weggefallen ist. Subsidiär findet auf Radio und Fernsehen auch das Pressegesetz Anwendung (Art. 3 RFG).

In Polen sind sowohl das öffentlich-rechtliche als auch das privatrechtliche Fernsehen als Aktiengesellschaften organisiert, wobei der Staat beim öffentlich-rechtlichen Radio und Fernsehen der einzige Gesellschafter ist (Art. 2 RFG). Damit sind auch alle Organe, die nach dem Aktienrecht für Aktiengesellschaften vorgeschrieben sind, für die Rundfunkgesellschaften verpflichtend. Das bedeutet u.a., dass Organe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkaktiengesellschaften der Vorstand, der Aufsichtsrat und die Hauptversammlung sind. Diese handeln nach den Vorschriften des Handelsrechts. So kommt dem Aufsichtsrat ein Zustimmungsrecht in wichtigen Angelegenheiten der Geschäftsführung zu. Daneben hat er auch über Beschlüsse des Programmbeirats in Programmangelegenheiten zu beraten. Die Programmbeiräte werden nach Art. 28a RFG bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern gebildet. Programmbeiräte sind eigentlich dem u.a. in Deutschland verwirklichten öffentlich-rechtlichen Rundfunkratsmodell eigen⁵. In Polen bestehen sie aus 15 Mitgliedern. Zehn Mitglieder repräsentieren parlamentarischen Gruppierungen, und die übrigen fünf Mitglieder sollen Personen sein, die durch ihre Leistungen und Erfahrungen im Bereich der Kultur und der Medien ausgewiesen sind. Sie beschließen u.a. Empfehlungen für die Qualität des Programms (Art. 28a RFG). Bis zu den Änderungen 2016 wurden sie vom LRRF berufen.

Private Rundfunkgesellschaften benötigen eine Konzession.

Der LRRF ist kein Organ der Regierungsverwaltung. Die Mitglieder werden vom Sejm, Senat und Staatspräsidenten berufen. Es bestehen keine Verbindungen zwischen dem Rundfunkrat und der Regierung und den ihr untergeordneten Behörden wie z.B. Rechtsmittelzüge, Weisungsrechte oder Aufsichtsbefugnisse. Der LRRF setzte sich bis zum Jahre 2006 aus neun Mitgliedern zusammen. Seit der Änderung des Art. 7 Nr. 2 RFG durch das Gesetz über die Umwandlung und Änderung der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung der für Kommunikation, Rundfunk und Fernsehen zuständigen staatlichen Organe vom 29. 12. 2005⁶ sind es nur noch fünf, deren Amtszeit nach Art. 7 Nr. 4 RFG sechs Jahre beträgt, gerechnet ab dem Tag der Berufung des letzten Mitglieds. Hieraus folgt, dass die Änderungen eine gemeinsame Amtszeit aller Mitglieder des LRRF vorsehen: Alle werden zum selben Zeitpunkt berufen, mit Ausnahme von Mitgliedern, die andere Mitglieder, die wegen Krankheit, Tod usw. ausgeschieden sind, ersetzen. Deren Amtszeit ist kürzer und endet gemeinsam mit der der übrigen Mitglieder. Bis 2006 hingegen hatte die Amtszeit eines Drittels der Mitglieder – entsprechend

⁵ Art. 2 § 7 des jeweils gültigen Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland.

⁶ Dz.U. 2005, Nr. 267, Pos. 2258.

dem französischen Vorbild – alle zwei Jahre geendet. Diese 2006 abgeschaffte Rotationsregelung trug zur Stärkung der Unabhängigkeit des LRRF bei und wahrte die Kontinuität der Arbeit dieses Gremiums.

Die Mitglieder des LRRF dürfen keiner politischen Partei oder bestimmten Organisationen angehören (Art. 8 RFG). Eine Abberufung der Mitglieder kann nur aus den im Gesetz vorgesehenen Gründen erfolgen. Die Amtszeit des LRRF endet vorzeitig im Falle der Ablehnung des Jahresberichts durch den Sejm und den Senat (Art. 12 Abs. 4 RFG).

Der LRRF schützt die Meinungsfreiheit im Rundfunk, die Selbständigkeit der Anbieter von Mediendienstleistungen und die Interessen der Empfänger sowie gewährleistet einen offenen und pluralistischen Charakter des Rundfunks (Art. 6 Abs. 1 RFG). Zu den Aufgaben des Rundfunkrats gehören insbesondere die Planung der Grundzüge der staatlichen Politik im Bereich des Rundfunkwesens in Abstimmung mit dem Ministerpräsidenten, die Bestimmung der Voraussetzungen für die Tätigkeit der Rundfunkveranstalter und die Konzessionsvergabe für die Verbreitung und den Vertrieb von Programmen privater Rundfunkanbieter (Art. 6 Abs. 2 RFG). Für diese ist der Vorsitzende des LRRF das zuständige Organ. Die Konzession beinhaltet nach Art. 37 Abs. 1 Nr. 4 RFG auch die Art der Programmverbreitung (analoger terrestrischer Rundfunk, digitaler terrestrischer Rundfunk im Multiplex, Satellitenrundfunk, in anderen Telekommunikationsnetzen als denen, die für terrestrischen Rundfunk oder Satellitenrundfunk verwendet werden). Schließlich ist der LRRF für die Kontrolle der Aktivitäten der Rundfunkveranstalter und die Festsetzung der Abonnementsgebühren u.a. zuständig (Art. 6 Abs. 2 RFG). Zu den Kompetenzen des LRRF gehörte bis 2016 auch die Durchführung von transparenten und offenen Bewerbungen auf die Stellen der Mitglieder der Aufsichtsräte in den Einheiten des öffentlichen Rundfunks (Art. 6 Abs. 2 Nr. 11 RFG a.F.)

Die bereits in der Verfassung in Art. 14 garantierte Freiheit der Presse und anderer Mittel der gesellschaftlichen Kommunikation wird in der Form der Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter durch Art. 13 Abs. 1 RFG einfach-gesetzlich verankert und gilt gleichermaßen für den privaten wie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Diese Unabhängigkeit wird flankiert durch die Bestimmung, dass dem Veranstalter Pflichten und Verbote nur auf gesetzlicher Grundlage auferlegt werden können (Art. 14 Abs. 1 RFG). Der Kern der näheren Bestimmung, wie die Rundfunkveranstalter ihre Freiheit handhaben sollen, ist der Programmauftrag.

Der LRRF übte bis 2016 die Aufsicht über die Fernsehgesellschaften aus. Er konnte bis zu jenem Jahr die Vorlage von Materialien oder Erklärungen verlangen (Art. 29 RFG a.F.). Bis heute kann der

LRRF Geldstrafen, bei privaten Anbietern den Konzessionsentzug sowie Strafen für den Leiter des Rundfunkveranstalters verhängen, wenn die Fernsehgesellschaften konkrete gesetzliche Bestimmungen hinsichtlich ihres Programmauftrags aus dem RFG verletzen.

Scheitern:

Nach der Bildung der Regierung von *K. Marcinkiewicz* unter Beteiligung der PiS-Partei im Jahr 2005 sowie von 2006 bis 2007 unter der Regierung von *J. Kaczyński* in Koalition mit der Partei „Selbstverteidigung“ und der Liga Polnischer Familien wurden bereits Schritte zur Ausweitung der politischen Kontrolle über den als unabhängiges Gremium konzipierten LRRF unternommen.

Seit 2016 – nach der erneuten Regierung mit der Mehrheit der PiS-Partei – existieren Tendenzen, den staatlichen Einfluss auf den LRRF und allgemein auf die Medien zu verstärken, dies unter anderem durch deren möglichst weit gehende Polonisierung. Bei den privaten Medien wie dem von einer amerikanischen Holding betriebenen Fernsehsender TVN wurde u.a. versucht, durch die Verhängung von Strafen Einfluss auf die Berichterstattung zu nehmen, wie z.B. zuletzt auf die Berichterstattung vom 23. 3. 2023 über den früheren Papst Johannes Paul II., dem in dem Programm vorgeworfen wurde, in einem Missbrauchsskandal die Täter geschützt zu haben. Die Verhängung der Strafe wird dabei auf die Verletzung von Art. 18 Abs. 1 und 2 RFG gestützt, der die Achtung des Glaubens der Empfänger, insbesondere die christlichen Werte stützt. Außerdem kommt es immer wieder zu Problemen bei der Verlängerung von Konzessionen für private Sender, u.a. dem erwähnten TVN.

Im Januar 2016 wurde das RFG durch das sogenannte „kleine Mediengesetz“⁷ geändert. Das Gesetz wurde im Eilverfahren vom Sejm am 29. und vom Senat zwei Tage später am 31. Dezember 2015 verabschiedet. Es wurden weder gesellschaftliche Organisationen noch Medienvertreter konsultiert. Das Gesetz trat ohne *vacatio legis* am Tag nach seiner Unterzeichnung durch den Präsidenten der Republik in Kraft. Seine Geltung war zunächst bis zum 30. 6. 2016 befristet. Diese Befristung wurde dann aber durch das Gesetz über den Nationalen Medienrat vom 22. 6. 2016⁸ aufgehoben.

Ursprünglich sollte das „kleine Mediengesetz“ der Auftakt zu einer größeren Veränderung der Medienorganisation und der Gründung eines Systems der nationalen Medien⁹ sein. Dieses nationale Mediensystem sollte nicht mehr in der Form von Aktiengesellschaften organisiert sein, sondern es wurde

⁷ Dz.U. 2016, Pos. 25.

⁸ Dz.U. 2016, Pos. 929.

⁹ Begründung des Gesetzentwurfs, Sejmdrucksache Nr. 158 v. 28. 12. 2015.

politisch angestrebt, sie später als Kulturinstitutionen auszugestalten, die dem Kultusministerium unterstellt sein würden. Die bisherigen Aktiengesellschaften, u.a. „Telewizja Polska“ (Polnisches Fernsehen) und „Polskie Radio“ (Polnisches Radio), bestehen jedoch bis heute fort.

Durch das „kleine Mediengesetz“ wurde die Besetzung der Vorstände und der Aufsichtsräte neu geregelt: Diese Gremien werden nun nicht mehr durch den LRRF, sondern durch den Finanzminister besetzt (Art. 27, 28 RFG n.F.). Die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder wurden von sieben auf drei herabgesetzt. Zudem wurden die Bestimmungen über die vierjährige Amtszeit des Vorstands der Aktiengesellschaften und die dreijährige Amtszeit des Aufsichtsrats aufgehoben. Die Pflicht, einen Wettbewerb mit transparenten und offenen Bewerbungen auf die Stellen der Mitglieder der Vorstände in den Einheiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchzuführen, wurde gestrichen; stattdessen konnte nach der Novelle der Finanzminister die Mitglieder des Vorstands nun aus Personen, die Kompetenz im Bereich des Rundfunk- und Fernsehens haben, ernennen. Nach dem späteren Gesetz über den Nationalen Medienrat hat der Nationale Medienrat diese Funktion ebenso wie die Berufung der Programmbeiräte der öffentlich-rechtlichen Sender übernommen.

Das „kleine Mediengesetz“ bestimmte, dass die Amtszeit der bisherigen Vorstände und Aufsichtsräte mit dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes endete, sie blieben nur noch bis zur Ernennung der neuen Vorstände und Aufsichtsräte, die der Finanzminister eine Woche nach Inkrafttreten des Gesetzes am 8. 1. 2016 für das landesweite Fernsehen und Radio berief, im Amt. Über die Besetzung dieser Gremien entschied somit die Regierung.

Dieselbe Regelung galt für die regionalen Sender. Diese wurden von einem Direktor geleitet, den der neue Vorstand berief. Der Finanzminister erarbeitete zudem innerhalb von 30 Tagen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ein neues Statut für die Aktiengesellschaften.

Folge der Verabschiedung des kleinen Mediengesetzes war der Rücktritt der Direktoren der öffentlichen Sender noch vor dessen Inkrafttreten. Die Mandate der bisherigen Aufsichtsräte und Vorstandsmitglieder des öffentlich-rechtlichen Fernsehens und Rundfunks verfielen. Zudem wurden im öffentlichen Rundfunk eine Vielzahl von Journalisten und Moderatoren entlassen und durch neue ersetzt. Die Amtszeit des bisherigen LRRF endete turnusmäßig im August 2016.

Analyse:

In Polen gab es eine ausführliche Debatte über die Regelung des Fernsehens, die einen Medienpluralismus, die Information der Bevölkerung und eine freie Meinungsbildung gewährleisten sollte. Auch der Verfassungsgerichtshof hat in verschiedenen Entscheidungen Stellung zu der Ausgestaltung des Rundfunkrats genommen.

In der parlamentarischen Debatte, die im Jahr 2003 geführt wurde, wurde ausgeführt, dass es zehn Jahre zuvor (1993) den Anschein gehabt hatte, als ob durch die Schaffung einer Institution, die nicht direkt mit der Exekutive verbunden ist, die audiovisuellen Medien von Einflussnahmen im Einzelfall und von politischer Zensur befreit werden könnten. In der Zwischenzeit seien in diesen zehn Jahren der Prozess der Abwertung der Autorität des LRRF und seine Politisierung fortgeschritten. Mitglieder des Rates, die vom Sejm, dem Senat und dem Präsidenten der Republik Polen bestellt werden, verbergen nicht einmal ihre Zugehörigkeit zu bestimmten politischen Parteien. Und ein solcher „politischer“ LRRF wähle ebenso politische Aufsichtsräte der öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehanstalten, und diese teilten parteiabhängig die „Beute“ bei der Besetzung der Aufsichtsräte. Dieser Mechanismus, der der Öffentlichkeit seit Jahren bekannt ist, wurde durch die Arbeit des Untersuchungsausschusses zur so genannten *Rywin*-Affäre bestätigt. Nach Ansicht der Abgeordneten der Oppositionspartei PO ist die Entpolitisierung des LRRF absolut notwendig, um den derzeitigen schlechten Zustand zu ändern. Dazu gehört in erster Linie die Einführung eines anderen Verfahrens zur Auswahl der Kandidaten und Mitglieder des Rates sowie eine Änderung der Regeln für die Auswahl der Aufsichtsräte und Vorstände der öffentlich-rechtlichen Medien. Im Anschluss der bis ins Jahr 2005 andauernden Debatte kam es zu den genannten Änderungen des RFG von 2006.

Diese Regelung wurde in einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2006 geprüft. Der Verfassungsgerichtshof führte aus¹⁰:

„Vor dem Hintergrund dieser Regelung stellte sich vor allem das Problem der Kontinuität des LRRF als verfassungsmäßiges Staatsorgan. Der Verfassungsgerichtshof wies darauf hin, dass der Grundsatz der Kontinuität der Tätigkeit der verfassungsmäßigen Staatsorgane zu den Grundregeln gehört, auf denen jedes Verfassungssystem beruht. Der LRRF hingegen ist ein mit bedeutenden Kompetenzen ausgestattetes verfassungsmäßiges Staatsorgan, das ein Element der staatlichen Aufgabenwahrnehmung darstellt, weshalb der Grundsatz der Kontinuität im RFG seinen Niederschlag gefunden hat. Die Struktur

¹⁰ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 23. 3. 2006, Sign.: K 4/06. Übersetzung der Autorin.
Seite 9

der Amtszeit der Ratsmitglieder wurde übernommen, jedoch nicht mit den Amtszeiten des Sejm, des Senats und des Präsidenten der Republik Polen als Ernennungsbehörden kombiniert. Damit wurde die Autonomie des Rates gegenüber diesen Organen betont. Die Individualisierung der Amtszeiten der Ratsmitglieder, die eine zeitliche Differenzierung der Ernennung der einzelnen Mitglieder während der Funktionsdauer dieses Gremiums zur Folge hatte, sorgte für einen reibungslosen Austausch und garantierte somit funktionale und institutionelle Kontinuität. Es ist jedoch zu beachten, dass diese Mechanismen auf gesetzlicher Ebene geregelt sind, was bedeutet, dass der Mechanismus durch gesetzliche Normen geändert werden kann. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Änderungen willkürlich vorgenommen werden können. Vielmehr muss der Charakter des LRRF als unabhängiges Organ gewahrt bleiben, was die Gewährleistung der Unabhängigkeit seiner Mitglieder erfordert. Eine der wichtigsten Garantien für diese Unabhängigkeit ist die Stabilität im Amt, d.h. das Verbot einer willkürlichen Entlassung vor Ablauf der Amtszeit. Folglich sind Lösungen, die zum sofortigen Erlöschen der Mandate aller Mitglieder des Rates führen, ohne Bezug zu den in den bestehenden Verordnungen vorgesehenen Gründen für das Erlöschen der Mandate und ohne das Vorliegen besonderer Umstände, die eine solche Lösung rechtfertigen, als unannehmbar zu bewerten. Der Verfassungsgerichtshof sah keine hinreichenden und verfassungskonformen Gründe, warum die Änderung des Funktionsmodells des LRRF die sofortige Verkürzung der Amtszeit der Ratsmitglieder erforderte. Es ist daher legitim, den Vorwurf der Willkürlichkeit der vorgenommenen Änderungen und damit der Verletzung von Artikel 2 und Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 213 Absatz 1 der Verfassung zu erheben.“

Gleichzeitig urteilte der Verfassungsgerichtshof jedoch, dass die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Art. 21 Abs. 1 keine Grundlage für die Anfechtung des Auslaufens der Mandate der bestehenden Mitglieder des LRRF sein könne und dass die Konstruktion der wohlerworbenen Rechte nicht auf die Rechtslage der Mitgliedschaft im LRRF anwendbar sei.

Ab dem Jahr 2016 wurde aus den pluralistischen Medien insbesondere im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mehr und mehr ein einseitiges Propagandainstrument der Regierung. Dies entsprach und entspricht der politischen Absicht der regierenden PiS-Partei, die darin besteht, ein System der nationalen Medien zu etablieren, das in erster Linie die Meinung dieser Partei publiziert und kritische Stimmen unterdrückt. Besonders problematisch ist dieses Vorgehen für die Willensbildung in demokratischen Wahlen. Auch im Bereich der Presse setzt sich die Tendenz zu einer regierungsfreundlichen Berichterstattung, die durch polnische Presseunternehmen, die der Regierung na-

bestehen, verwirklicht wird, immer mehr durch. Die deutschen Beteiligungen an regionalen Zeitungen, die bis dato ca. 80 % des polnischen Zeitungsmarkts ausmachten, wurden 2020 an einen polnischen Staatskonzern verkauft. Die Passauer Presse gab zu diesem Verkauf an den polnischen Staatskonzern Orlen, der bislang Tankstellen und Öltraffinerien betrieb, bekannt, dass sie sich mehr auf den heimischen deutschen Markt fokussieren wolle. Der Fernsehsender TVN, der einer amerikanischen Holding gehört, wird ebenfalls von der Regierung unter Druck gesetzt, insbesondere bei der Verlängerung seiner Konzession.

Hinsichtlich der Kontrollfunktionen wurden dem LRRF Kompetenzen entzogen und dem Nationalen Medienrat übertragen. Im August 2016 endete die Kadenz des LRRF regulär. So konnte er mit Mitgliedern besetzt werden, die der PiS-Regierung gewogen sind.

Letztlich folgt das Scheitern des LRRF daraus, dass die Politik, insbesondere die der momentan regierenden PiS-Partei, nicht davor zurückschreckt, die öffentlich-rechtlichen Medien als ihre „Beute“ zu betrachten: einerseits, um durch die einseitige Veröffentlichung von Regierungsmeinungen, durch Regierungspropaganda bis hin zu „fake-news“ und der Verunglimpfung des politischen Gegners den Regierungsauftrag zu behalten und in Wahlen zu erneuern, sowie andererseits, um durch die Besetzung der lukrativen Ämter in den Rundfunkgesellschaften Pfründe für treue politische Anhänger zu schaffen, die ihrerseits wiederum bereit sind, alles dafür zu tun, dass die Partei, die sie berufen hat, weiter regiert. Dabei wurde an dem Wortlaut des Gesetzes keine übermäßigen Änderungen vorgenommen. Die einheitliche Amtszeit aller Mitglieder des LRRF wurde bereits 2006 eingeführt und die Zahl seiner Mitglieder von neun auf fünf verringert. Der Verfassungsgerichtshof kassierte das erstmalige Erlöschen des Mandats der Mitglieder des LRRF 2006 nicht, obwohl er die Regelung kritisierte. Anfang 2016 erloschen durch das „kleine Mediengesetz“ sämtliche Führungspositionen im öffentlichen-rechtlichen Rundfunk. Die personelle Umbesetzung erfolgte schnell. Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs von Ende 2016 hielt die Änderungen zu einem großen Teil für verfassungswidrig¹¹:

„(1) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 30. Dezember 2015 zur Änderung des RFG (Dz. U. 2016, Pos. 25 und 929) ist mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 54 Absatz 1 der Verfassung vereinbar.

(2) Art. 1 Abs. 2 lit. a des in Pkt. 1 genannten Gesetzes ist mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung vereinbar.

¹¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 13. 12. 2016, Sign.: K 13/16. Übersetzung der Autorin.

(3) Art. 1 Abs. 2 lit. b des in Pkt. 1 genannten Gesetzes ist insoweit mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung vereinbar, als er in Art. 27 Abs. 3 RFG (Dz. U. 2015, Pos. 1531 und 1830) die Beteiligung des LRRF am Verfahren zur Ernennung und Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungsrats öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ausschließt, ist unvereinbar mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung.

(4) Art. 1 Abs. 2 lit. c des in Pkt. 1 genannten Gesetzes:

(a) ist, soweit er Art. 27 Abs. 5 des in Pkt. 3 genannten Gesetzes vom 29. Dezember 1992 aufhebt, mit der Verfassung vereinbar;

(b) ist, soweit er Art. 27 Abs. 6 des in Pkt. 3 genannten Gesetzes vom 29. Dezember 1992 aufhebt, mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung unvereinbar.

(5) Art. 1 Abs. 3 lit. a des in Pkt. 1 genannten Gesetzes ist:

(a) mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung vereinbar, soweit er in Art. 28 Abs. 1 des in Pkt. 1 genannten Gesetzes vom 29. Dezember 1992 das wettbewerbliche Verfahren für die Auswahl der Mitglieder der Aufsichtsräte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaften aufhebt sowie die Kriterien, welche die Kandidaten für diese Organe erfüllen müssen, und die Herabsetzung der Zahl der Mitglieder der Aufsichtsräte auf drei Personen, betrifft;

(b) unvereinbar mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 54 Abs. 1 der Verfassung, soweit er in Art. 28 Abs. 1 des in Pkt. 3 genannten Gesetzes vom 29. Dezember 1992 die Beteiligung des LRRF am Verfahren zur Ernennung und Abberufung von Mitgliedern der Aufsichtsräte der öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ausschließt.

(6) Art. 1 Nr. 3 lit. b des in Pkt. 1 genannten Gesetzes ist:

(a) insoweit, als Art. 28 Abs. 1b und 1c des Gesetzes vom 29. Dezember 1992 das in Pkt. 3 genannte Gesetz aufhebt, mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit den Art. 14 und 54 Abs. 1 der Verfassung vereinbar;

(b) insoweit, als er Art. 28 Abs. 1d des in Pkt. 3 genannten Gesetzes vom 29. Dezember 1992 aufhebt, mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung unvereinbar.

(7) Art. 1 Abs. 3 lit. d des in Pkt. 1 genannten Gesetzes ist mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit den Art. 14 und 54 Abs. 1 der Verfassung vereinbar.

(8) Art. 1 Nr. 4 des in Pkt. 1 genannten Gesetzes, das Art. 29 Abs. 3 des in Pkt. 3 genannten Gesetzes vom 29. Dezember 1992 aufhebt, ist unvereinbar mit Art. 213 Abs. 1 in Verbindung mit den Art. 14 und 54 Abs. 1 der Verfassung.“

Das Urteil wurde noch in den letzten Tagen der Amtszeit des ehemaligen Verfassungsgerichtshofspräsidenten *Rzepliński* erlassen. Eine Umsetzung des Urteils erfolgte jedoch durch die polnische Regierung nicht mehr.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Aufgaben des LRRF im gesetzlichen Bereich nicht weit gehend geändert haben. Es wurde jedoch seitens der Politik auf seine Besetzung und seine Bedeutung ein solcher Einfluss ausgeübt, dass er diese gesetzlichen Aufgaben nicht mehr dem Zweck des RFG und der Verfassung gemäß wahrnimmt. Die wichtigsten Funktionen wurden zudem dem Nationalen Medienrat übertragen, nämlich die Ernennung und Abberufung der personellen Zusammensetzung der Organe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaften und der polnischen Presseagentur.