

Krisztina Nagy, Gábor Polyák

Die neuen Mediengesetze in Ungarn

– Kritische Betrachtung von Normen und Praxis

Die neuen ungarischen Mediengesetze haben unerwartet große internationale Aufmerksamkeit erregt. Zahlreiche politische, aber auch fachliche Kritiken wurden nicht nur in Ungarn, sondern auch in Europa und weltweit veröffentlicht. In dem Beitrag werden die wichtigsten Elemente der Regelung dargestellt; ausführlich wird die Unabhängigkeit der Medienbehörde – und damit der umstrittenste Teil der Reform – behandelt. Die Darstellung kann und will dabei nicht immer objektiv sein; immer wieder sollen auch subjektive Meinungen wiederspiegelt werden.

Die Reformbedürftigkeit des ungarischen Rundfunkgesetzes von 1996 war unbestritten. Dieses Gesetz konnte der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung nicht folgen; stattdessen wurde es zum größten Hindernis für diejenigen, die von den neuen Möglichkeiten Gebrauch machen wollten. Es hat dem ungarischen Medienmarkt großen Schaden zugefügt: Das Rundfunkgesetz und seine Umsetzung waren die wichtigsten Gründe für die Abwanderung ungarischer Fernsehveranstalter in andere EU-Staaten. Wichtige Elemente der Norm wurden zudem vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig befunden. Mit der Implementierung der neuen europäischen Richtlinie über die audiovisuellen Mediendienste war Ungarn in Verzug. Mangels politischen Konsenses war aber eine frühere Neuregelung nicht möglich.

Nachdem die Regierungsparteien die Zweidrittelmehrheit erlangt hatten, begann im Sommer 2010 ein umfassender Gesetzgebungsprozess, der grundsätzlich das gesamte Medienrecht umgestaltet hat. Im November 2010 wurden das Gesetz Nr. CIV. über die Medienfreiheit und die grundsätzlichen Regeln der Medieninhalte sowie im Dezember 2010 das Gesetz Nr. CLXXXV. über die Mediendienste und die Massenkommunikation verabschiedet.¹ Die Gesetze sind seit dem 1. Januar 2011 in Kraft; Ausnahmen gelten für die Vorschriften, die verwaltungsrechtliche Sanktionen gegen Print- und Online-Medien ermöglichen; diese Bestimmungen sind erst am 1. Juli 2011 in Kraft getreten.

I. Gesetzgebungsprozess und Aufnahme der neuen Regeln

Die Gesetze wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und nicht-transparenter Einbeziehung der größten wirtschaftlichen Interessengruppen vorbereitet. Diese Gesetze drohen einem unbegründet weiten Kreis von Medien scharfe Sanktionen an, die von einer Behörde verhängt werden, die ausschließlich aus Entsandten der größten Regierungspartei besteht und die über einen beispiellos weiten Ermittlungsspielraum verfügt. Der so zustande gebrachte Regulierungs- und Organisationsrahmen ist nicht geeignet, die Bedingungen für einen vielfältigen Privatrundfunk und einen unparteiischen und qualitativen öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu gewährleisten.

Diese Bewertung ist zwar subjektiv, wird aber wohl von zahlreichen Experten und Organisationen im In- und Ausland geteilt. Die neue Regelung stellt einen enormen Rückschritt im Hinblick auf die Gewährleistung der Meinungs- und Medienfreiheit dar. Der

¹ Der englische Text ist veröffentlicht unter http://www.mediatanacs.hu/oldal.php?menu_id=14.

Abbau der rechtlichen Garantien führt weder zur Aufgabe der Freiheit in der Praxis noch zur Annullierung des Anspruchs auf Freiheit. Dies beweist der ausgeprägte Protest vieler Journalisten und Redakteure sowie parteiunabhängiger ziviler Gruppen. Zeitschriften erschienen mit leerem Titelblatt, Studenten und mittels Facebook organisierte Gruppen demonstrierten, Juristen und Journalisten äußerten sich kritisch.

Dieser Protest wurde durch wichtige internationale Auftritte unterstützt. Die Gesetze wurden von zahlreichen internationalen Organisationen – so von verschiedenen Journalistenverbänden, der OSZE, dem Europarat, dem Europäischen Parlament und zuletzt auch der UNO – heftig kritisiert. Diese Kritik kann, auch wenn sie manchmal ungenau und übertrieben war, nicht allein mit politischen Motivationen erklärt werden. Gemeinsam ist allen die Beanstandung der politisch einseitig aufgebauten Medienbehörde, der ungerechtfertigt weite Regelungsgegenstand, der ungeklärte Schutz von Informationsquellen, die unbegründet weite und gleichzeitig unklare Verpflichtung zur ausgewogenen Information und die politische Beeinflussung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Ein wertvolles Resultat der Diskussion über die ungarischen Mediengesetze ist, dass die Probleme der Medienfreiheit im weiteren Sinne von den europäischen Organisationen auf die Tagesordnung gesetzt wurden.

Von den vielen Kritikern haben die ungarische Regierung und der Gesetzgeber allein die Einwände der Europäischen Kommission ernst genommen. Die Kommission hat offen drei, im Hintergrund vier Elemente der Reform gerügt. Sie konnte aber grundsätzlich nur die Beachtung der Harmonisierungspflicht bezüglich der AMD-Richtlinie prüfen. Dabei hat die Europäische Präsidentschaft Ungarns zunächst für eine größere Aufmerksamkeit hinsichtlich der Lage in Ungarn gesorgt, dann aber auch zu einem schnellen Abschluss der Debatte geführt, da es die wirtschaftlichen Probleme in Europa nicht gestatten, sich ein halbes Jahr mit derartigen symbolischen Fragen zu beschäftigen. Forderungen aus Brüssel waren:

1. Die Registrierung der Medieninhalte sollte neu geregelt werden. Nach Ansicht der Kommission stellt die allgemeine Verpflichtung aller (nicht-audiovisuellen) Medien eine unangemessene und nicht gerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit und der Meinungsfreiheit dar. Diese Verpflichtung wurde allerdings nicht aufgehoben. Jetzt ist es aber zulässig, die Druck- und Online-Pressetätigkeit auch schon vor Abschluss des Registrierungsverfahrens auszuüben. Auch wurden die Registrierungsgebühr und das im Fall eines Verstoßes drohende Bußgeld von 90.000 Euro auf 3.700 Euro herabgesetzt.

Der Gesetzgeber hat versucht, den Gegenstand der Gesetze zu präzisieren; die begrifflichen Unklarheiten konnten jedoch nicht alle beseitigt werden. Die Registrierung von Online-Presseprodukten wurde bisher von der Medienbehörde noch nicht eingeleitet. Die Behörde hat Ausführungsbestimmungen für das Registrierungsverfahren ausgearbeitet. Derartige Dienste müssten bis zum 30. Juni 2011 angemeldet werden.

2. Der Gesetzgeber wurde zur Implementierung des Herkunftslandprinzips aufgefordert. Nach der ursprünglichen Fassung der Bestimmungen konnten auch gegenüber ausländischen Anbietern Geldbußen verhängt werden, was von der Kommission als Verstoß gegen das Herkunftslandprinzip qualifiziert wurde.

3. Beanstandet wurde auch die weite Verpflichtung zur ausgewogenen Information, denn diese Pflicht wurde nicht nur allen linearen Mediendiensten (Fernsehen und Hörfunk), sondern auch den abrufbaren audiovisuellen Mediendiensten auferlegt. Eine derartige Regelung war praktisch nicht umzusetzen und war zudem nicht mit den Entscheidungen

des ungarischen Verfassungsgerichts vereinbar. Diese vage Regelung, die einen ziemlich weiten Ermessensspielraum einräumt, gefährdet nach Ansicht der Kommission die Dienstleistungs- und die Meinungsfreiheit. Daraufhin wurden die abrufbaren audiovisuellen Mediendienste von der Pflicht zur Ausgewogenheit ausgenommen.

4. Anlässlich der Reform wurde schließlich vom Gesetzgeber ein im Hinblick auf die Regulierung der Inhalte kritischer Punkt modifiziert. Aufgehoben wurde die Möglichkeit, Medien und Presseorgane wegen der offenen oder versteckten Beleidigung einer Gruppe, die sich in der Minderheit oder auch in der Mehrheit befindet, zu bestrafen.

II. Unklare Regelung von Regelungsgegenstand, medienrechtlichen Tatbeständen und Instrumenten der Medienbehörde

Der Regelungsgegenstand ist unbegründet weit. Die gesamte Print- und Online-Presse unterliegt der verwaltungsrechtlichen Kontrolle der Medienbehörde. Handlungen, die früher in zivil- oder strafgerichtlichen Verfahren geahndet wurden (Persönlichkeitsschutz, Rassenhass), drohen jetzt – auch parallel zu den Gerichtsverfahren – verwaltungsrechtliche Sanktionen. Dieser „Wucher“ von Haftungssystemen ist dabei kein völlig neues Phänomen der Medienregulierung. Gegenüber Fernsehen und Hörfunk konnte bereits die frühere Medienbehörde parallel Verwaltungssanktionen verhängen. Die Erfahrungen aus dieser Praxis rechtfertigen aber keine Ausweitung auf die gesamte Medienordnung. Ferner weisen Print- und Online-Medien keine solchen Besonderheiten auf, die eine strengere Regulierung der Rundfunkinhalte erfordern würden. Auch das ungarische Verfassungsgericht hat 1992 festgestellt, dass die Pressefreiheit vor allem durch den staatlichen „Nicht-Eingriff“ in die Presseinhalte gewährleistet wird.

Diese Verwaltungskontrolle ist zumindest aus drei Gründen nicht angemessen. Erstens ist bereits der Regelungsgegenstand äußerst unklar. „Presseorgane“ sind laut Gesetz die sog. „periodischen Blätter“ sowie „internetbasierte Zeitschriften und Nachrichtenportale“. Weder die Druck- noch die Online-Presse werden näher definiert. Auch fehlen Hinweise, ob Blogs der Regelung unterfallen. Der Gesetzgeber begnügt sich mit der Feststellung, dass Presseorgane immer wirtschaftliche und redigierte Medieninhalte sind. Diese beiden Voraussetzungen können aber auch von nicht professionellen Blogs erfüllt werden.

Die medienrechtlichen Tatbestände gewähren ferner einen unkontrollierbaren Ermessensspielraum der Behörde, ohne dabei Journalisten und Redakteuren einen eindeutigen Maßstab hinsichtlich ihrer Tätigkeit zu geben. So können z.B. allgemein die Verletzung von Menschenrechten, die Verletzung der Menschenwürde und des Privatlebens, die Veröffentlichung von Inhalten, die geeignet sind, Hass zu erregen oder gesellschaftliche Gruppen auszuschließen, oder sogar die Verletzung der öffentlichen Sitten die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens rechtfertigen. Derartige weite Begriffe sind zwar von Zivil- und Strafgerichten mehr oder wenig konkretisiert worden, nach bisherigen Erfahrungen sind aber weder die Medienbehörde – noch gar die Verwaltungsgerichte – geneigt, sich diese Rechtsprechung zu eigen zu machen. Über praktische Erfahrungen kann aber noch kaum berichtet werden. Verstöße, die vom Medienrat in den ersten fünf Monaten beurteilt wurden, wurden noch unter Geltung des früheren Rechts begangen, womit noch dieses anzuwenden war. Die neuen Vorschriften werden in der Praxis erst in diesen Monaten Bedeutung erlangen.

Schließlich sind auch die vorgesehenen medienrechtlichen Sanktionen und das Instrumentarium der Behörde zur Verfolgung von Verstößen geeignet, die Tätigkeit von Redaktionen unmöglich zu machen. Gegen Druck- und Online-Medien können Geldbußen in Höhe von 90.000 Euro verhängt werden; Geldbußen gegen Rundfunkveranstalter können 740.000 Euro betragen. Im Wiederholungsfall droht auch dem Leiter des Medienunternehmens eine Geldbuße in Höhe von 7.400 Euro. Auch hier sind die Vorschriften unbestimmt, obwohl die Prinzipien der Angemessenheit und der Erforderlichkeit, wonach zunächst die mildere und erst im Wiederholungsfall die härtere Sanktion angewandt werden darf, vorgeschrieben wurden. Die Begriffe „schwierige Rechtsverletzung“ oder „wiederholte Rechtsverletzung“ wurden nicht hinreichend erläutert. Zur Ahndung von Verstößen ist die Medienbehörde berechtigt, ohne vorherige richterliche Zustimmung Dokumente und Daten der Redaktionen zu prüfen und zu kopieren, Dritte zur Übergabe von Informationen oder Beweismitteln zu verpflichten, erlangte Informationen auch in anderen Verfahren zu verwenden und an andere Behörden weiterzugeben. Die Verweigerung der Mitwirkung ist mit einer Geldbuße von bis zu 185.000 Euro sanktioniert. Die Ahndung von Verstößen gegen das Medienrecht ist jedoch auch ohne derartige Eingriffsbefugnisse möglich, sodass diese Vorschriften die Pressefreiheit unangemessen beeinträchtigen.

Eingeführt wurde ein sog. Medien- und Telekom-Ombudsmann. Dieser ist nicht nur befugt, Verstöße gegen das Medienrecht zu prüfen, sondern kann auch im Fall der „Verletzung von Interessen“ tätig werden. Er kann zwar keine Sanktionen verhängen. Der Ombudsmann kann jedoch zur Überlassung von Daten verpflichten und ist gegenüber dem Vorsitzenden der Medienbehörde vierteljährlich berichtspflichtig.

Insgesamt bedeuten diese unbestimmten medienrechtlichen Bestimmungen, die Höhe der drohenden Sanktionen und die Ermittlungsbefugnisse der Behörde eine ständige Bedrohung von Journalisten und Redaktionen. Diese Bedrohung kann dazu führen, dass Meinungen und Informationen verschwinden, auch wenn die vorgesehenen Sanktionen und Instrumente nie in Anspruch genommen werden. Dieser Gefahr kann auch nicht mit dem Versprechen der Behörde entgegnet werden, dass die verfügbaren Instrumente nicht oder nur restriktiv gehandhabt werden. Rechtliche Garantien stehen für den Fall des Missbrauchs nicht zur Verfügung.

Im Zusammenhang mit der Beschränkung von Medieninhalten soll noch eine weitere Vorschrift erwähnt werden. Die Behörde kann die Betreiber von Signallieferungsnetzwerken und somit auch die Internetzugangsanbieter verpflichten, den Zugang zu rechtswidrigen Inhalten zu verhindern. Wird diese Regelung effektiv umgesetzt, geht das Internet in seiner heutigen Form – das Internet wird total kontrollierbar – verloren; andererseits ist diese Regel einfach zu umgehen und damit ein ungeeignetes Mittel; in beiden Fällen handelt es sich um eine unangemessene Beschränkung der Meinungsfreiheit.

III. Medienrat und Unabhängigkeit

Der mit diesen umfangreichen Zuständigkeiten ausgestattete Medienrat besteht aus fünf Personen, die alle von der größten Regierungspartei für neun Jahre entsandt werden. Vier Mitglieder werden von einem *ad-hoc*-Parlamentskomitee, das aus Abgeordneten aller Fraktionen besteht, nominiert; das Stimmenverhältnis der Mitglieder entspricht dem Stimmenverhältnis der Parteien im Parlament. Im ersten Wahlgang ist Einstimmigkeit, im zweiten Wahlgang ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Angesichts der aktuellen parlamentarischen Kraftverhältnisse war es ausgeschlossen, dass sich die fünf Fraktionen

auf vier Personen einigen; die Folge war, dass in der zweiten Runde die Regierungsparteien allein entscheiden konnten, womit ausschließlich Vertreter der Regierungspartei nominiert wurden. Der Vorsitzende wird direkt vom Ministerpräsidenten nominiert, der damit nicht nur Entscheidungen beeinflussen, sondern auch die interne Tätigkeit der Behörde überwachen kann. Das größte Risiko der neuen Regeln ist aber die mangelnde Transparenz, wie sich bereits bei der Verteilung der Frequenzen gezeigt hat.

Eine derartige politische Einseitigkeit konnte in der früheren, häufig und auch zu Recht, kritisierten Medienbehörde nicht zustande kommen. Der Vorsitzende wurde vom Staatspräsidenten und vom Ministerpräsidenten gemeinsam nominiert, die anderen Mitglieder des Rundfunkrats wurden von den Parlamentsfraktionen vorgeschlagen. Alle Fraktionen konnten jeweils ein Mitglied nominieren, das mit absoluter Mehrheit für vier Jahre gewählt wurde. Das Stimmenverhältnis der Mitglieder war jedoch unabhängig von ihrer Zahl; sowohl die Kandidaten der Regierung als auch diejenigen der Opposition hatten die gleiche Anzahl von Stimmen. Informelle politische Beeinflussungen konnten allerdings auch bei dieser Verfahrensweise nicht ausgeschlossen werden; die politische Vielfalt und wechselseitige Kontrolle der Mitglieder waren aber wichtige Garantien für das demokratische Funktionieren.

Die Vorsitzende des Medienrats verfügt heute über eine beispiellose Macht: Sie ist als Leiterin der zusammengesetzten Rundfunk- und Telekommunikationsbehörde alleinige Entscheidungsträgerin aller Telekommunikationsangelegenheiten; sie leitet den Medienrat, bestimmt allein über Organisation, Personal und Finanzierung innerhalb der Behörde, womit sie auch auf die Vorbereitung der Entscheidungen Einfluss nehmen kann.

Die Unabhängigkeit der Medienbehörde stellt aber ein Schlüsselement des Medienrechts dar. Dabei lässt sich die Unabhängigkeit dieser Aufsichtsbehörde in drei Dimensionen beschreiben: politische Unabhängigkeit, Unabhängigkeit von den Marktteilnehmern und organisatorische Unabhängigkeit. Letzteres erfordert die Regulierung der finanziellen, personellen und technischen Ressourcen. Über die Verkündung der Unabhängigkeit hinaus sind konkrete Garantien erforderlich. Je größer die Anzahl der Gewährleistungen ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Unabhängigkeit der Medienbehörde und damit auch der Medienaufsicht realisiert wird. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Empfehlung des Europarats aus dem Jahr 2000,² die die Voraussetzungen für die Unabhängigkeit der staatlichen Stelle, der die Aufsicht über die elektronischen Medien obliegt, zusammenfasst. Obwohl dieses Dokument nicht verbindlich ist, kann es eine einheitliche Grundlage für die Regelung in Europa und in den Mitgliedstaaten bieten.

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchungen zeigt, dass der Gesetzgeber die Garantien des früheren Mediengesetzes zwar belassen, die neuen Elemente aber allenfalls mit wenigen neuen Garantieregeln abgesichert hat. Welches sind also nun diese neuen Elemente, die strengeren Vorkehrungen gegenüber Missbrauch bedürft hätten? Insofern sind problematisch:

1) die Erweiterung der behördlichen Aufsicht in sachlicher Hinsicht auf die abrufbaren Dienstleistungen und Presseprodukte,

² Recommendation Nr. R (2000) 23 of the Committee of Ministers to Member States on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (adopted by the Committee of Ministers on 20.12.2000 at the 735th meeting of the Ministers' deputies).

- 2) die Machtkonzentration in der Hand des Vorsitzenden der Behörde,
- 3) die Schaffung größerer und komplexer Einrichtungen infolge der Zusammenlegung der Behörden,
- 4) die Erweiterung der Regulierungsfunktionen der Medienbehörde (z.B. zur Marktaufsicht). Alle diese Bereiche hätten weiterer Garantien bedurft, um eine präzise, berechenbare und transparente Wahrnehmung der Funktionen zu gewährleisten.

Nach dem dargestellten Auswahlverfahren werden leider die in der Empfehlung des Europarats genannten Garantien bezüglich der Pflicht zur ausführlichen Begründung einer Kandidatur oder der Auswahl der Mitglieder durch öffentliche Ausschreibung als unnötig erachtet. Damit kann generell festgestellt werden, dass beim Auswahlverfahren die Garantien fehlen, die die Transparenz und den demokratischen Charakter des Verfahrens absichern. Die Bestimmungen über die Unvereinbarkeit und den Widerruf des Mandats sind dagegen unproblematisch und entsprechen den Erfordernissen. Bei einem Auswahlverfahren ohne Garantien wird aber die Situation dadurch erschwert, dass der Widerruf des Mandats – der Empfehlung des Europarats entsprechend – nach den neuen Regeln nur ausnahmsweise möglich ist.

Gefordert wird ferner die Unabhängigkeit von den Marktteilnehmern; das Gesetz gewährleistet formell die Unabhängigkeit des Vorsitzenden der Behörde, der Mitglieder des Medienrats und der Leiter des Amts von den Marktteilnehmern. Auch die Regeln über die Autonomie in organisatorischer Hinsicht, der Wirtschaftsrahmen und die funktionalen Garantien sind formal nicht zu beanstanden: Der Medienrat setzt seine Geschäftsordnung selbstständig fest und ist in seiner Wirtschaftstätigkeit autonom. Die mit der Medienaufsicht verbundenen offiziellen Aufgaben werden vom gemeinsamen Amt verrichtet.

Werden jedoch die Regelungen im Detail betrachtet, gibt es keinen Anlass zur Entwarnung: Festzustellen ist dann, dass es in organisatorischer Hinsicht keine wirkliche Autonomie gibt. Der gemeinsame Apparat, das Amt der Behörde, wird in die integrierte Medien- und Telekommunikationsbehörde eingegliedert. Nach bisheriger Kenntnis gründet die Struktur der integrierten Behörden auf der Organisationsstruktur der Telekom-Aufsicht. Die Mitarbeiter der früheren Medienbehörde haben die Institution verlassen oder wurden in die frühere Telekom-Aufsicht eingegliedert.

Das Gesetz regelt nicht eindeutig, welchen organisatorischen Hintergrund der Medienrat hat und wie dieser strukturiert ist. Unklar ist, wie groß der Apparat ist und mit welchem Haushalt für die laufende Vorbereitung von Entscheidungen zu sorgen und wie die Wirtschaftsautonomie in der Praxis abgesichert ist. Die Art und Weise der Bewirtschaftung des gemeinsamen Amts und der Behörde sowie der Finanzierungsrahmen für die einzelnen Aufgaben werden vom Vorsitzenden festgelegt. Auch der Haushalt der Behörde, der den Haushalt des Medienrats umfasst, wird dem Parlament vom Vorsitzenden vorgelegt. Der Finanzierungsrahmen für die Tätigkeit des Medienrats und insbesondere dessen Umfang sind gesetzlich nicht geregelt.

Unabhängigkeit und Verantwortung des Medienrats sind eng miteinander verbunden. Bei der Gestaltung der Institution ist grundsätzlich dafür zu sorgen, dass eine Überwachung der Tätigkeit der Medienbehörde die Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt. Wie sieht aber nun die Überwachung der Medienaufsicht aus? Im Vergleich zur früheren Rechtslage hat sich die Berichtspflicht gegenüber dem Parlament im Wesentlichen nicht

geändert. Entscheidungen der Medienbehörde waren auch früher vor Gericht anfechtbar. Bei zahlreichen Markteintrittsentscheidungen von großer Bedeutung wurden Rechtsverstöße der Medienbehörde vom Gericht festgestellt. Hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolle ist die neue Regelung klarer als die frühere; der Weg zur gerichtlichen Anfechtung der mit Ausschreibungen verbundenen Entscheidungen ist gerader geworden. Klargestellt wurde, welche Verfahren eingeleitet werden können und dass Schnellverfahren innerhalb von 30 Tagen abzuwickeln sind. In vier Fällen wurde bisher ein Gerichtsverfahren gegen die Entscheidung des Rats über das Ausschreibungsergebnis eingeleitet. Das Gericht stellte in jedem Fall fest, dass der Rat nicht rechtswidrig gehandelt hat. Die den formellen Erfordernissen entsprechenden Entscheidungen wurden vom Gericht allerdings in der Sache nicht überprüft. In diesen Fällen haben die Gerichte auch die kurzen Verfahrensfristen von 30 Tagen eingehalten. Rechtsprechung zu weiteren Beschlüssen der neuen Medienbehörde liegt noch nicht vor.

Aufgrund der Untersuchung der Detailregeln ist also festzustellen, dass die Garantien des Gesetzes unzureichend sind. Die Unabhängigkeit der Medienaufsicht ist in Anbetracht des Verfahrens der Auswahl der Mitglieder und mangels Absicherung der Autonomie in organisatorischer Hinsicht gefährdet.

Als Alternative zur behördlichen Überwachung ermöglicht das Gesetz den Akteuren der Print-, Online- und abrufbaren audiovisuellen Medien die Etablierung von Selbstregulierungseinrichtungen. Insbesondere wurde eine eigenartige Form der Ko-Regulierung eingeführt. Den Selbstregulierungseinrichtungen wird es gestattet, die Medieninhalte in Kodizes ausführlicher zu regeln. Diese Einrichtungen prüfen dann ausschließlich Beschwerden über Medieninhalte. Der Medienrat ist aber berechtigt, Einsicht in diese Entscheidungen zu nehmen und Gesetzesverstöße zu prüfen. Wegen der ungenauen medienrechtlichen Tatbestände kann es zu einer ziemlich weitgehenden Kontrolle kommen. Ein weiteres Problem der Selbstregulierung ist die finanzielle Unterstützung, die vom Medienrat gewährt werden kann; Voraussetzungen und Verfahren dieser Unterstützung wurden nicht geregelt. Dies gefährdet die finanzielle Unabhängigkeit der Selbstregulierungseinrichtungen und kann dazu führen, dass sich die Akteure nach den Erwartungen der Behörde richten. Ungeachtet dieser Bedenken haben die Verbände der Print-, Online- und abrufbaren audiovisuellen Medien sowie der Werbenden die Vereinbarung über die Ko-Regulierung mit dem Medienrat unterzeichnet; diese Einrichtungen haben ihre Tätigkeit im Juli 2011 aufgenommen.

IV. Regulierung des Medienmarkts

Unabhängig von der Organisationsstruktur des Medienrats gefährden die Regulierung des Marktzutritts und die Kontrolle der Medienkonzentration die pluralistische Medienordnung. Da die digitalen terrestrischen Fernsehprogramme lediglich an eine Registrierung gebunden sind, gelten die Zuteilungsregeln praktisch nur für den lokalen Hörfunk; die digitalen Sendefrequenzen wurden einem Betreiber der digitalen terrestrischen Plattform zugeteilt, der – wie ein Kabel- oder Satellitenbetreiber – über die einzelnen Verbreitungskapazitäten verfügt.

Auch die Regeln für die Ausschreibung der Hörfunklizenzen belassen einen unkontrollierbaren Spielraum. Das Gesetz bestimmt keine Bewertungskriterien, an die die Behörde gebunden ist; diese Kriterien werden vielmehr *ad hoc* in den einzelnen Ausschreibungen

geregelt. Obwohl dieser Mangel vom Verfassungsgericht³ in Bezug auf das frühere Rundfunkgesetz als verfassungswidrig angesehen wurde, sind die Vorkehrungen des neuen Rechts zur Vermeidung willkürlicher Rechtsanwendung noch geringer. Dies gilt auch für die Vorschrift, die es der Behörde gestattet, das Zuteilungsverfahren abzubrechen, wenn die nicht näher bestimmten „medienpolitischen Gesichtspunkte“ der Behörde vom Bewerber nicht verwirklicht werden können. Die Behörde kann also Frequenzen solange neu ausschreiben, bis ihr ein Antragsteller genehm ist.

Vom Verfassungsgericht wurde auch im Hinblick auf das frühere Recht der Mangel eines effektiven Rechtsbehelfs gegen die Zuteilungsentscheidung als verfassungswidrig beanstandet. Das neue Gesetz sieht jetzt die gerichtliche Anfechtbarkeit vor. Wegen eines schweren Redaktionsversehens handelt es sich jedoch um keinen wirkungsvollen Rechtsbehelf: Wird die Entscheidung vor Gericht angefochten, kann der Verwaltungsvertrag zwischen der Behörde und dem Gewinner der Ausschreibung nicht unterzeichnet werden; vor der Unterzeichnung erfahren aber die Mitbewerber nichts über den erfolgreichen Antrag und verfügen damit nicht über die für die Anfechtung nötigen Informationen.

Das Gesetz sieht auch weiterhin eine Lizenzgebühr für alle Rundfunkprogramme vor. Diese Gebühr war aber bisher das größte Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit des ungarischen Medienmarkts. Das neue Gesetz müht sich lediglich, die Höhe der Gebühr an genauere Kriterien zu binden; es ist indes auch künftig nicht sicher, dass die Behörde diese Vorschriften transparent und kalkulierbar anwendet.

60 bis 70 Prozent der Entscheidungen des Medienrats betrafen bisher die Übergangsperiode. Im vergangenen Jahr war die Medienaufsicht über sechs Monate gar nicht tätig; die damit unterbliebenen erneuten Ausschreibungen der abgelaufenen Berechtigungen bereitet ernste Probleme. Von der früheren Medienbehörde eingeleitete Ausschreibungsverfahren wurden allerdings vom Medienrat fortgeführt. In jedem Fall wurde einstimmig entschieden, während in der früheren gemischten Medienbehörde die meisten Entscheidungen nicht einstimmig, sondern nach langen Debatten getroffen wurden. Auch wurden in der Vergangenheit zahlreiche Rundfunkanstalten zu Gewinnern erklärt, bei denen in aller Regel bereits bekannt war, dass sie eindeutig zum rechten Parteienspektrum zählen. Mit lokalen Lizenzen wird z.B. ein landesweiter Hörfunksender – ein so genanntes Hörfunk-Netzwerk – mit Nachrichtensparten aufgebaut; Träger ist das wichtigste Unternehmen der Medien im rechten Spektrum. Der Medienrat hat bereits die ablaufende Berechtigung neu öffentlich ausgeschrieben. Die Ergebnisse des Ausschreibungsverfahrens sind im Herbst 2011 zu erwarten.

2010 und 2011 liefen bzw. laufen die Berechtigungen von zahlreichen (etwa 60) örtlichen, regionalen Rundfunk- bzw. Fernsehsendern ab. Da diese Berechtigungen nicht rechtzeitig ausgeschrieben wurden, sind diese Sender mit dem Ablauf der Berechtigung verstummt. Auf diesen Zustand hat der Gesetzgeber reagiert und den Medienrat ermächtigt, die Berechtigungen vorläufig so lange – aber max. 60 Tage – zu verlängern, bis der neue Dienstleistungsanbieter seine Tätigkeit aufgrund der neuen Ausschreibung beginnt. Der Medienrat geht dabei einheitlich vor; er schließt den Vertrag mit jedem Teilnehmer ab, der den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Bisher lässt sich daher keine politische Befangenheit seitens des Medienrats feststellen. Problematisch ist aber, dass die Dienstleistungsanbieter die vorläufige Berechtigung immer nur für maximal 60 Tage und

³ Beschluss des Verfassungsgerichts Nr. 46/2007 (VI. 27).

nicht bis zum Abschluss des neuen Ausschreibungsverfahrens erhalten, womit das Dammkesschwert ständig über ihnen schwebt; langfristige Planungen und der Abschluss von Werbeverträgen sind damit unmöglich.

Die praktischen Probleme belegt das Beispiel eines Budapester linksliberalen Rundfunksenders, dem noch während der Tätigkeit der früheren Medienbehörde ORTT eine neue Berechtigung erteilt wurde. Da ORTT aufgelöst wurde, wurde der Vertrag jedoch nicht unterzeichnet, womit die Ausstrahlung auf der neuen Frequenz nicht beginnen konnte. Der Rechtsnachfolger, der Medienrat, erklärte dann im Dezember 2010 das frühere Verfahren für ergebnislos. Die Folge war, dass der Vertrag wiederum nicht unterzeichnet wurde. Die gerichtliche Klage des Rundfunksenders wurde mit der Begründung zurückgewiesen, die Entscheidung des Medienrats stelle keinen Verwaltungsbeschluss dar, sodass die Justitiabilität unklar sei.

Im neuen Gesetz wurde es dem Medienrat erleichtert, auf Ausschreibungen zu verzichten. So können zur Befriedigung der Ansprüche bestimmter Gemeinschaften auf höchstens drei Jahre befristet Frequenzen ohne Ausschreibung zugewiesen werden. Daraufhin hat der Medienrat vor zwei Monaten eine Budapester Hörfrequenz „zum Schutz der Familien und zur Befriedigung ihrer speziellen Informationsansprüche sowie zur Befriedigung der speziellen Informationsansprüche im Hinblick auf Bildung und Kultur der Menschen, die in der Hauptstadt wohnen oder arbeiten“, ohne Ausschreibung zugewiesen. Laut Gesetz wird die Frequenz dem ersten Bewerber zugeteilt. Zum genannten Beschluss gibt es keine Begründung, sodass nicht zu erfahren ist, warum auf einem so lebhaften Medienmarkt wie dem Budapester Hörfunkmarkt eine Ausschreibung für nicht notwendig erachtet wird. Der einzige Bewerber, das auch schon zuvor Sendung ausstrahlende katholische Radio, kam so zum Zuge; neben dieser Budapester Frequenz hat das katholische Radio zwei weitere Frequenzen im Wege der Ausschreibung erhalten.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Transparenz im Hinblick auf den Markteintritt schlechter geworden ist; die Übermittlung von Daten stockt oder unterbleibt völlig. Medienrat und Amt unterrichten die Öffentlichkeit nicht fortlaufend über aktuelle Angelegenheiten von öffentlichem Interesse; Pressemitteilungen behandeln allenfalls einzelne Angelegenheiten.

Die Überwachung der Medienkonzentration wurde nach neuem Recht praktisch abgebaut. Das Gesetz folgt dem Modell des Zuschaueranteils: Die Zahl der Rundfunklizenzen eines Unternehmens ist nicht beschränkt; ein Anbieter von Mediendiensten, der mit seinen Programmen insgesamt einen durchschnittlichen jährlichen Zuschaueranteil von 35 Prozent erreicht, kann jedoch keine weitere Lizenz erwerben und soll Maßnahmen zur Stärkung des Pluralismus ergreifen. Diese Eingriffsschwelle wurde so bestimmt, dass sie wahrscheinlich nie erreicht wird: Derzeit kommt keiner der Dienste-Anbieter auch nur in die Nähe dieses Schwellenwerts; in Anbetracht der ständig steigenden Anzahl von Programmen ist es auch unwahrscheinlich, dass diese Einschaltquote in der Zukunft erreicht wird.

Die beschriebenen Regeln sind einerseits aus Sicht des Medienmarkts zweckmäßig, weil die früheren Medienkonzentrationsvorschriften zum Aussterben des Medienmarkts beigetragen haben. Andererseits war es jedoch eher die Absicht des Gesetzgebers, einige, den Regierungsparteien nahestehende Unternehmen zu begünstigen. Diese Absicht kommt vor allem in der Abschaffung der Beschränkungen zum Ausdruck, die Verflechtungen zwischen verschiedenen Arten von Medien begrenzen. Auf einem Medienmarkt,

auf dem Unternehmen eindeutig in enger Verbindung zu politischen Parteien stehen und immer stärkere Positionen erlangen, ist dies besonders gefährlich.

Auch die Eingriffsinstrumente werden im Gesetz sehr großzügig gehandhabt. Bei Erreichen des genannten Zuschaueranteils kann der Veranstalter keine weitere Lizenz bekommen. Er soll zudem entweder die Programmstruktur modifizieren, den Anteil ungarischer oder unabhängiger Programme erhöhen oder auf andere Weise Pluralismus auf dem Medienmarkt gewährleisten. Letztlich werden die Veranstalter verpflichtet, nachzuweisen, dass die vorgeschlagenen Instrumente geeignet sind, das Informationsmonopol zu verringern und die Vielfalt zu stärken.

Medienunternehmen, die mit ihren Fernsehprogrammen einen durchschnittlichen Zuschaueranteil von 15 Prozent und dabei mit einem Fernsehprogramm zumindest einen durchschnittlichen Zuschaueranteil von drei Prozent erreichen, sind nach dem Gesetz Medienanbieter mit erheblicher Meinungsmacht. Diese Rundfunkveranstalter, zu denen nur die beiden größten privaten Fernsehsender gehören, sind verpflichtet, Nachrichten zu senden, bei digitaler Verbreitung Filme auch in der Originalsprache zu senden und stufenweise Untertitel für Hörgeschädigte vorzusehen. Diese Regeln sind im Vergleich zu den früheren angemessener und kontrollierbarer.

Der Medienrat wurde in die Verfahren vor dem Kartellamt, die die Fusion von Medienunternehmen betreffen, als Fachbehörde einbezogen. Er soll verbindlich dazu Stellung nehmen, ob die Anzahl der „unabhängigen Meinungsquellen“ nach der Fusion immer noch eine Informationsvielfalt garantiert. Derartige Lösungen sind auch in anderen Ländern zu finden; außergewöhnlich ist aber, dass die Regeln auch für bereits anhängige Verfahren gelten, womit der Medienrat die Axel-Springer/Ringier-Fusion verhindern konnte.

V. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wurde in hohem Maße zentralisiert. Die ständig fallenden Einschaltquoten rechtfertigen diese Umgestaltung allerdings nicht. Das gesamte Vermögen und die Arbeitnehmer des einzigen Rundfunkveranstalters wurden in einem gemeinsamen Fonds zusammengelegt, der über die Beschaffung von Programmen, die Produktion und die Urheberrechte verfügt. Die Veranstalter sind von Generaldirektoren geleitete Untergliederungen dieses Fonds. Wichtiges Element der Zentralisierung ist die Etablierung eines zentralen Nachrichtenzentrums: Die Nationale Presseagentur liefert die Nachrichtenprogramme an die einzelnen Veranstalter und ist damit die einzige Quelle der Nachrichten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Nationale Presseagentur stellt ferner ihre Nachrichten auch privaten Veranstaltern kostenlos zur Verfügung, womit sie zum dominanten Akteur des Nachrichtenmarkts und der Meinungsbeeinflussung wird.

Die Vorsitzende des Medienrats ernennt und entlässt den Generaldirektor des Fonds; sie hat erheblichen Einfluss auf die Berufung der Generaldirektoren der drei öffentlich-rechtlichen Veranstalter. Diese werden jeweils von der Vorsitzenden dem Medienrat ohne fachliche Bewerbung vorgeschlagen. Der Medienrat schlägt anschließend jeweils zwei Bewerber für das Spitzenamt dem öffentlich-rechtlichen Kuratorium vor, dem die Wahl der drei Generaldirektoren vorbehalten ist. Im Kuratorium sind zwar auch die Oppositionsparteien vertreten; die Mehrheit ist jedoch den Regierungsparteien garantiert.

Die zivile Kontrolle obliegt einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die sich aus den Delegierten bestimmter Organisationen zusammensetzt. Das Verzeichnis dieser Organisationen ist aber weder dem Journalistenverband noch anderen Berufsverbänden und Menschenrechtsorganisationen bekannt. Dieses Gremium kann an der Reform des öffentlich-rechtlichen Kodex mitwirken; die Generaldirektoren sind ihm gegenüber jährlich berichtspflichtig. Der öffentlich-rechtliche Kodex legt laut Gesetz die Richtungen bezüglich der Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fest. Er dürfte aber ungeeignet sein, die öffentlich-rechtlichen Aufgaben ausführlich zu bestimmen. Erstmals wurde ein derartiger Kodex vom Medienrat Ende Juni angenommen.

Finanzfragen fallen weder in die Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft noch des öffentlich-rechtlichen Kuratoriums. Die jährlichen Zuweisungen aus dem Staatshaushalt werden gesetzlich bestimmt. Über die Aufteilung entscheidet der Rat für den öffentlich-rechtlichen Haushalt, der sich aus den Generaldirektoren der öffentlich-rechtlichen Veranstalter, dem Generaldirektor des Fonds und den Delegierten des Vorsitzenden des Rechnungshofs zusammensetzt. Das Gesetz regelt weder die Grundsätze der Aufteilung noch garantiert es die Finanzierung nach Maßgabe der Aufgaben; eine äußere, gesellschaftliche Kontrolle existiert nicht.

VI. Konzeptionelle Irrtümer, fehlerhafte Ausgangspunkte

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die neuen ungarischen Medien- und Rundfunkgesetze auf konzeptionellen Irrtümern und fehlerhaften Annahmen aufgebaut wurden:

Zunächst gründet die Reform auf einem Missverständnis des Charakters der Medienordnung. Der Gesetzgeber kannte weder das Medienangebot noch das tatsächliche Verhalten der Konsumenten. Die Reform folgt der Vorstellung einer Medienordnung der 1990er Jahre. So bildet der Rundfunk weiterhin den Mittelpunkt und es wird versucht, die herkömmlichen, eher auf Verboten basierenden Lösungen und Strukturen auf die Welt des Web2 anzuwenden. Obwohl sich ein bedeutender Anteil des ungarischen Publikums immer noch aus den Programmen der größten Fernsehsender informiert, hätte die Regelung vor zehn Jahren viel größeren Schaden in der Öffentlichkeit zugefügt. Denn das wirksamste Instrument gegen die Machtkonzentration ist die heutige Diffusität der Medienordnung selbst.

Des Weiteren wurden die Möglichkeiten des Rechts überbewertet. Vor allem in Bezug auf das Internet war der Gesetzgeber der Auffassung, dass die Risiken der Kommunikation durch strengere rechtliche Instrumente gemindert werden können. Aber auch die ungarische Rechtsordnung war zuvor nicht schutzlos gegenüber Online-Missbräuchen. Erwiesen sich aber die allgemeinen zivil-, straf- und datenschutzrechtlichen Rechtsvorschriften als wirkungslos, geschah dies aus technischen und nicht aus rechtlichen Gründen. Diese technischen Probleme – bekannt ist z.B. der Verfasser, nicht aber der Ort der Speicherung der Mitteilung – können aber auch mit den neuen Vorschriften und neuen Sanktionen nicht gelöst werden. Vermutlich muss eingesehen werden, dass nicht alle Risiken durch Rechtsvorschriften beseitigt werden können; vielleicht sollten die Energien eher darauf konzentriert werden, Instrumente und Fähigkeiten der Medienkonsumenten zu stärken und die Minderung der Risiken durch den Verbraucher zu ermöglichen. Vorwärtsweisend ist im neuen ungarischen Recht die Zuständigkeit des Medienrats hinsichtlich der Anregung der Medienkompetenz; der Inhalt dieser Zuständigkeit ist allerdings noch offen.

Die neuen Regelungen sind insgesamt zu ungenau. Dies ermöglicht eine willkürliche Rechtsanwendung sowohl hinsichtlich der Kontrolle der Medieninhalte als auch hinsichtlich der Ausgestaltung des Medienmarkts. Einerseits geben derartige Vorschriften dem Adressaten keine Richtung vor; andererseits schließen sie eine effektive Kontrolle der Tätigkeit der Medienbehörde aus. Unbestimmte Vorschriften stellen eine beständige Bedrohung der Akteure der Medienordnung dar und können zur Selbstzensur führen.

Nicht gewährleistet ist die Unabhängigkeit der Medienbehörde; die gesetzlichen Rahmen sichern nicht die Transparenz der Tätigkeit der Medienbehörde.

Zum Schluss sollten auch die Gewährleistungen der neuen Verfassung nicht unerwähnt bleiben. Freilich garantiert auch die neue Verfassung die Meinungs- und Medienfreiheit – allerdings mit geändertem Wortlaut. Der Wortlaut dürfte aber nicht so entscheidend sein, wenn der Inhalt auch weiterhin vom Verfassungsgericht bestimmt werden kann. Ein höheres Risiko stellt daher die Umgestaltung des Verfassungsgerichts dar; dies betrifft sowohl die Zusammensetzung des Gerichts als auch die Zuständigkeiten. Derzeit betreffen mehr als 20 Anträge die neuen Mediengesetze. Niemand weiß, was mit den anhängigen Verfahren nach der Novellierung geschieht. Die außergewöhnliche Zuständigkeit im Fall der abstrakten Normenkontrolle, die auch als *actio popularis* möglich war, wird praktisch abgeschafft; die Rolle der Individualbeschwerde wurde erhöht. Eine ausführliche Regelung durch das Parlament wird voraussichtlich im Herbst erfolgen.