

Stellungnahme der ungarischen Regierung vom 03. Januar 2011 zu der von den internationalen Medien geäußerten Kritik am neuen ungarischen Mediengesetz

Generelle Bemerkungen

Die Regierung der Republik Ungarn weist alle ihr gegenüber erhobenen Vorwürfe an der Annahme des neuen Mediengesetzes am Montag entschieden zurück. Alle von den Medien geäußerten Meinungen tragen in soweit ein gemeinsames Merkmal, als ihnen offenbar die umfassende Kenntnis des Gesetzestextes fehlt. Anstatt spezifische Kritik auszudrücken, sind sie eine Sammlung unbegründeter und gelegentlich völlig absurder Vorwürfe. Die ungarische Regierung bleibt der Pressefreiheit verpflichtet und wünscht in keinsten Weise, die Ansichten der Opposition zu unterdrücken.

Das neue ungarische Mediengesetz enthält kein einziges Element, das nicht gängiger Teil der Gesetzgebung in den meisten europäischen Ländern ist. Das Gesetz befasst sich zum Beispiel nicht mit Zensur, vorweggenommener Beschränkung der Presse, Unterdrückung einer politischen Meinung oder amtlichen Gegenmaßnahmen, welche den Pressebetrieb schwächen könnten. Entgegen den Darstellungen in den Medien können weder die Presseaufsicht noch ihr Präsident Verordnungen nach „Lust und Laune“ erlassen (anders als die Britische OFCOM, die mittels vorbereiteter Empfehlungen Zwangsmaßnahmen auferlegen kann); die ungarische Presseaufsicht hat lediglich die Kompetenz, die Höhe verschiedener Netzwerkggebühren festzusetzen. Des Weiteren ist mit dem neuen Gesetz nicht beabsichtigt, Druck-, Online-, Fernseh- und Radio-Journalismus anhand einheitlicher Grundsätze zu regeln. Während die Regeln für die letzteren beiden den betreffenden Standards der EU entsprechen, müssen die ersten beiden nur eine Handvoll Verpflichtungen beachten, die im Übrigen Gemeingut der Gesetzgebung in den meisten europäischen Ländern sind.

Wer wollte in Frage stellen, dass die Menschenwürde, der Schutz der Privatsphäre, die Verhinderung von Hass-Reden oder der Schutz von Kindern vorrangige Angelegenheiten des öffentlichen Interesses sind, auf dessen Grundlage auch die Presse bis zu einem gewissen Grad limitiert werden kann und sollte? Dies sind rechtliche Kategorien, die im Verlauf der letzten zwanzig Jahre eine klare und präzise Definition im ungarischen Rechtswesen gefunden haben und als solche nicht nach den Bedürfnissen irgendeiner politischen Partei verformt werden können. Das Verständnis von „Menschenwürde“ war zum Beispiel größtenteils von der Praxis des deutschen Bundesverfassungsgerichtshofs übernommen worden, und das ungarische Verfassungs-System hat es seither ständig und in aller Stille angewendet.

Politische Meinungen werden in keinsten Weise beaufsichtigt, und ebenso wenig wird eine Forderung nach einer mit der Regierung als genehm ausgehandelten „ausgeglichenen Information“ erhoben. Die Vorschrift, nach der ausschließlich die elektronischen Medien zur ausgeglichenen Darstellung verpflichtet werden (wie es seit 15 Jahren Teil des ungarischen Rechts gewesen ist), ist weit milder als die Britische Forderung nach Unparteilichkeit.

Die Vorschriften gegen Diffamierung von Personen des öffentlichen Interesses wie auch das Recht der Presse zu antworten bleiben unverändert gültig und werden vom neuen Mediengesetz nicht berührt. Die verabschiedete Gesetzgebung erlaubt keine Unterdrückung demokratischer Herstellung von Öffentlichkeit, noch nicht einmal auf theoretischer Ebene bezüglich eines Schlimmster-Fall-Zustandes. Mehr noch, der unabhängige Gerichtshof hat die Macht, alle Entscheidungen der Medien-Aufsicht zu überprüfen und dabei jede Gelegenheit für das Ausüben politischen Drucks auszuschließen.

Regulierung der Presse – einschließlich der Online-Presse – durch eine staatliche Aufsicht ist nichts Neues in Europa. Das Neue an der ungarischen Gesetzgebung ist, dass die Medien zusammen mit ihren Netzwerken von einer einzigen zusammenfassenden Einrichtung beaufsichtigt werden, was offensichtlich ein konzentriertes, wirkungsvolles und kostenwirksames Vorgehen erlaubt. Der Medienrat ist eine unabhängige Einrichtung, der weder an Weisungen der Regierung noch des Parlamentes gebunden ist. Die ungarische Regierung ist zuversichtlich, dass die Anwendung rechtlicher Bestimmungen durch den Medienrat in der Zukunft alle Zweifel an ihrer Respektierung von Pressefreiheit und öffentlicher Debatte zerstreuen wird.

Antworten auf spezielle Behauptungen

Vorwurf: „Das Mediengesetz bricht Geist und Buchstaben der EU-Verträge. Es ist eine direkte Gefahr für die Demokratie. Der Staat will Meinung bestimmen.“ (Jean Asselborn, Außenminister von Luxemburg)

Vorwurf: „Das vom ungarischen Parlament angenommene Mediengesetz kann die Unabhängigkeit der Presse sowie von Verlegern gefährden und Journalisten zwingen sich Selbstzensur aufzuerlegen; es legt zuviel Macht in die Hände des Medienrats, der sich aus Mitgliedern der Regierungsparteien zusammensetzt. Im Falle eines Missbrauchs könnte das neue ungarische Mediengesetz kritische Medien und öffentliche Debatten im Land zum Schweigen bringen.“ (Dunja Mijatovic, OSZE-Vertreterin für Medienfreiheit)

Vorwurf: Das Mediengesetz ist eine Schande, weil es dem Staat erlaubt, Medienberichte einzuschränken, die eine kritische Ansicht ausdrücken. (Die Welt)

Antwort: „Dies sind voreilige Bemerkungen über einen Gesetzentwurf, der erst noch verkündet und offiziell übersetzt werden muss. Die ungarische Regierung garantiert, dass das Gesetz den Geist und die Gesetzgebung der EU respektiert. Ungarn hat weder die Absicht noch die Möglichkeit, Meinungen zu bestimmen. Es gibt nicht eine einzige Textstelle im Gesetz, auf Grund deren der Ausdruck politischer Meinung oder öffentliche demokratische Meinungsäußerung behindert werden dürfte. Für die Presse gelten lediglich folgende Forderungen:

– Verbot des Verstoßes gegen die Menschenwürde – Die Vorstellung von Menschenwürde wurde von der Praxis des deutschen Bundesverfassungsgerichtshofes übernommen. Während der vergangenen 20 Jahre hat sich bezüglich des Schutzes der Menschenwürde (einschließlich des Bereichs des Medienrats) eine genaue und sorgfältige Praxis entwickelt. Dies ist kein Werkzeug für beleidigte Politiker, um ihre Ansprüche durchzusetzen; solche Fälle bleiben generell die Sache zivil- und strafrechtliche Verfahren. Wenn ein Verstoß gegen die Menschenwürde stattgefunden hat, wird der Medienrat keine Entscheidung zur einzelnen Rechtsverletzung treffen; stattdessen wird sie abschätzen, ob die jeweilige Veröffentlichung die nach allgemeiner gesellschaftlicher Übereinstimmung das Recht auf Würde bestimmenden grundsätzlichen Werte fundamental und in einem solchen Maße verletzt, dass der Verstoß über die bloße Verletzung persönlichen Interesses hinausgeht und auch das öffentliche Interesse berührt.

– Verpflichtung zur Achtung der verfassungsmäßigen Ordnung – im Wesentlichen eine formale Vorkehrung verkündender Natur, die sich in den meisten europäischen Ländern findet und erlaubt einzugreifen, wenn zum Beispiel bewaffnete Angriffe auf demokratische Einrichtungen befürwortet werden.

– Verbot der Missachtung der Privatsphäre – Verfahren auf dem Gebiet der Missachtung der Privatsphäre kommen in der Praxis des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte inzwischen häufig vor, wobei es hauptsächlich um das Bemühen geht, das zudringliche Verhalten der Sensationspresse zu zügeln (siehe z. B. den Fall „von Hannover gegen Deutschland“, in dem das Gericht in Straßburg gegen die größten Blätter der Regenbogenpresse entschied). Die betreffende Entscheidung hebt die allgemeine Entwicklung des europäischen Rechts auf die Ebene der Gesetzgebung.

– Verbot von Hassreden – Der Begriff „Hassrede“ ist in der Auslegung der Gerichte und des ungarischen Verfassungsgerichtshofs nur in soweit einschränkend, als im Falle einer klaren und gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben unweigerlich Strafmaßnahmen folgen. Gleichzeitig garantiert eine Hassrede durch bestimmte gesellschaftliche Gruppen für Ausschreitungen, insbesondere dann, wenn die Aufhetzung in den Veröffentlichungen solcher Medien geschieht, die einen starken gesellschaftlichen Einfluss haben.

– Schutz von Minderjährigen – Die Bestimmungen der EU-Weisung bezüglich audiovisueller Mediendienste wurden auf die Presse ausgedehnt; die gesellschaftliche Notwendigkeit und Motivation erlauben kaum Zweifel an dieser Maßnahme.

– Beschränkung bestimmter Werbung – Entsprechend der vorstehenden Maßnahme müssen wesentliche gemeinsame europäische Standards auf die Presse angewendet werden (d. h. Forderung nach einer eindeutigen Kennzeichnung von Werbung und Verbot verborgener Werbung).

Vorwurf: Die Anwendbarkeit von Regeln auf den Inhalt eines Mediums ebenso wie auf alle anderen Medien (Radio, Fernsehen, gedruckte Zeitungen und ihre Online-Ausgaben) steht im Gegensatz zu den weithin bestehenden Absichten der EU.

Antwort: In der Tat haben die vorstehenden Maßnahmen in der Zeit vor dem neuen Mediengesetz nur für Radio und Fernsehen gegolten. Ist ein generelles Verbot gerechtfertigt? Die Gesetzgebung beruht auf der Vorstellung, dass bestimmte grundlegende, eng begrenzte Einschränkungen des Inhalts aller Medien erlaubt sein sollten. Solche Einschränkungen müssen dem öffentlichen Interesse Vorrang geben und dürfen in keiner Weise den Ausdruck demokratischer öffentlicher Meinung behindern. Die oben ausgeführten sechs einschränkenden Regeln und ihr festgelegtes Verständnis im Rahmen des Rechts-Systems erfüllen diese Kriterien.

Die Annäherung der Verteilung des Medien-Inhaltes und die Annäherung der Medien-Plattformen unterstützen die Rechtfertigung des Verbots-Prozesses. Inhalte, die im Fernsehen gesendet werden, sind sofort auch auf der Web-Seite des Fernsehsenders verfügbar. Ähnlich sind alle gedruckten Veröffentlichungen auch online verfügbar. Die grundsätzlichen Verbotsregeln sollten einheitlich für alle Veröffentlichungen durchgesetzt werden; andernfalls könnten sich in der Reglementierung Schlupflöcher entwickeln (zur Zeit ist es den Fernsehsendern erlaubt, ungehindert solche Inhalte online zu verbreiten, der in traditionellen Medien-Veröffentlichungen verboten ist, wie etwa pornographische Szenen von Reality Shows).

Vorwurf: Das neue Mediengesetz ist mit den demokratischen Prinzipien der Europäischen Union unvereinbar (Tschechischer Außenminister Karel Schwarzenberg).

Die Europäische Kommission wird feststellen, ob das neue ungarische Mediengesetz den Kriterien für die Gesetzgebung in der Europäischen Union entspricht. (Sprecher der Europäischen Kommission für auswärtige Beziehungen, Alejandro Ulzurrun de Asanza y Munoz).

In ihrem Brief fragt Neelie Kroes als Mitglied der Europäischen Kommission, ob das ungarische Mediengesetz einer EU-Bestimmung entspricht, wonach es Mitgliedsstaaten verboten ist, ihre Reglementierungen auf Medien-Veröffentlichungen anderer Länder auszudehnen.

Antwort: Die ungarische Regierung begrüßt die Tatsache, dass die EU das Mediengesetz kritisch prüft, genau wie sie es mit jedem gesetzgeberischen Akt macht, der die Ausübung des gemeinsamen europäischen Rechts-Systems berührt. Wir sind zuversichtlich, dass unser Regelwerk mit den relevanten EU-Standards in jeder Beziehung übereinstimmt. Der Gesetzestext hinsichtlich von Maßnahmen gegen Veröffentlichungen ausländischer Medien ist nahezu identisch mit dem der EU-Weisung bezüglich audiovisueller Medien-Dienste und mit den Bestimmungen des Vertrages über das Funktionieren der EU.

Vorwurf: Der Medienrat kann Dekrete erlassen und substantielle Strafen von bis zu \$ 950.000 auferlegen, wenn ihr die Art und Weise der Berichterstattung als unausgeglichen oder als Verstoß gegen die Menschenwürde erscheint (Washington Post).

Antwort: In Wirklichkeit kann der Medienrat keine Dekrete erlassen; nur der Präsident der Nationalen Medien- und Informationskommunikations-Behörde hat die Macht dazu, und sogar diese ist begrenzt auf die Festsetzung administrativer Telekommunikationsgebühren (z. B. für die Nutzung von Funkfrequenzen). Für einen Verstoß gegen die Regel der ausgeglichene Berichterstattung kann keine Geldbuße auferlegt werden, was viel milder ist als die britische und nur für Mediendienste geltende Forderung nach Unparteilichkeit; die Kompetenz des ungarischen Medienrats erschöpft sich mit der Herausgabe der Verurteilung einer Berichterstattung.

Vorwurf: Bis jetzt konnten Journalisten nur unter Anwendung von Strafgesetz-Verfahren dazu verpflichtet werden, ihre Informationsquellen preiszugeben; von jetzt an haben der Medienrat und seine Behörde die Macht dazu. Dies kann Enthüllungs-Journalisten zwingen, ihre Quellen preiszugeben, um die nationale Sicherheit bzw. öffentliche Ordnung zu garantieren oder kriminelle Täter zu enttarnen, was im Gegensatz zu normalem demokratischen Denken steht.

Antwort: Im Hinblick auf den Schutz journalistischer Informationsquellen ist es wichtig zu betonen, dass der Medienrat nichts gegen Journalisten unternehmen und nicht verlangen kann, dass sie im Rahmen des Mediengesetzes ihre Quellen preisgeben. Gemäß dem Mediengesetz sind Medienstellen und Journalisten berechtigt, die Identität von Personen, die ihnen Informationen geben, vertraulich zu behandeln. Dieses generelle Recht auf Vertraulichkeit erstreckt sich auch auf Gerichts- oder Verwaltungsverfahren; mit anderen Worten, es nimmt die Medien von der Verpflichtung zur Zeugenaussage aus (es sollte zur Kenntnis genommen werden, dass vom Medienrat auf der Basis des Vorstehenden keine „Verwaltungsverfahren“ angestrengt werden können). Das Gesetz etabliert ein Recht aber keine Verpflichtung für die Medien, durch die Einführung einer neuen Gelegenheit zur Respektierung der Verabredungen mit Quellen mittels Befreiung von der Verpflichtung zur Zeugenaussage.

Das Recht auf Vertraulichkeit ist jedoch nicht unbegrenzt. In Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, „um die nationale Sicherheit bzw. öffentliche Ordnung zu garantieren oder Straftäter zu benennen bzw. Straftaten zu verhindern“. Zum einen ist der Schutz solcher Quellen nicht eingeschlossen, die Informationen unerlaubt weitergeben, und Medien-Berichterstatter können in ausnahmsweise gerechtfertigten

Fällen im Zusammenhang mit Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zur Preisgabe ihrer Quellen verpflichtet werden, „um die nationale Sicherheit bzw. öffentliche Ordnung zu garantieren oder Straftäter zu benennen bzw. Straftaten zu verhindern“. Dies wird den Gerichten in Zukunft substantielle Verantwortung übertragen, denn sie werden gegensätzliche Interessen abzuwägen haben; sie werden dies sicherlich in Respekt vor der Pressefreiheit tun.

Aus Sicht der Medien ist die vorherrschende Gesetzeslage weniger günstig. Vor dem Mediengesetz konnte von Journalisten verlangt werden, ihre Quellen im Zuge polizeilicher Ermittlungen offen zu legen. In dieser Hinsicht ist das neue Mediengesetz für Journalisten sicherlich vorteilhaft.

Vorwurf: Die vorgeschlagene Erhebung hoher Bußgelder kann der Regierung die Gelegenheit verschaffen, Druck auf die ungarischen Medien auszuüben. Der Gesetzentwurf würde es erlauben, auch die Spitzen (Chefs oder Chef-Herausgeber) der Mediendienste wegen Gesetzesverstößen mit Strafmaßnahmen zu belegen.

Antwort: Angesichts des heutigen Marktes und der wirtschaftlichen Gegebenheiten müssen wir dem Umstand Rechnung tragen, dass ein Rundfunkbetreiber mit einem Jahreseinkommen von einigen zehn Milliarden (z. Zt. ca. 37 Millionen €) oder sogar hunderten Millionen Forint (ca. 37 Tausend €, Anm.d. Übs.: verm. logischer Fehler im engl. Text) von einem Bußgeld in Höhe von wenigen hunderttausend Forint (ca. 370 €) kaum berührt wird, was ihn nicht davon abhalten wird, seine ungesetzliche Handlung zu wiederholen, und kein abschreckendes Beispiel für andere Rundfunkbetreiber darstellen wird.

Es wird kein Mindest-Bußgeld im Voraus festgelegt, nachdem der Gesetzentwurf in Betracht zieht, dass neben den Akteuren mit großem Einkommen auch kleine mit kleinen Budgets am Markt agieren, weshalb auch so kleine Bußgelder wie fünf- bis zehntausend Forint (ca. 18,5 bis 37 €) verhängt werden können. Der Gesetzentwurf legt auch die fundamentalen Prinzipien Verhältnismäßigkeit, Progressivität und Gleichbehandlung für die rechtlichen Konsequenzen fest, die gegen Mediendienste bei Verstößen anwendbar sind.

Bußgeld für Führungskräfte ist im Bereich der Medienverwaltung und Presse-Regulierung weder nach ungarischem noch nach EU-Recht eine ungewöhnliche rechtliche Maßnahme. Bußgeld gegen Personal in Führungspositionen basiert auf rechtswissenschaftlichen Grundlagen und grundsätzlichen Prinzipien, wonach der Verantwortungsumfang einer Führungskraft die Aufsicht über die Einhaltung einer gebrochenen Regel einschließt, und dass die Führungskraft den Verstoß hätte verhindern können oder in Zukunft Einfluss auf die Arbeitsweise seiner Organisation und die Einhaltung von Recht und Gesetz hat. Das laut Gesetzentwurf höchstmögliche Bußgeld in Höhe von 2 Millionen Forint (ca. 7400 €) ist im Vergleich zu anderen Bereichen nicht übertrieben hoch.

Vorwurf: Auf der Grundlage des neuen Mediengesetzes soll eine neue Registrierung geschaffen werden, aber Mediendienste und Herausgeber müssten sogar nach obligatorischer Registrierung immer noch eine umfassende ständige oder individuelle Offenlegung ihrer Daten befürchten; der Medienrat könnte sogar Zugang zu den Firmengeheimnissen der Medien haben.

Antwort: Es ist von größter Wichtigkeit, vor allem anderen darauf hinzuweisen, dass Mediendienste (Fernsehen, Radio und Presse) gegenwärtig lediglich einer Registrierung bedürfen, um arbeiten zu können. Den Schutz der Medien-Arbeit mit den Gesetzmäßigkeiten von Markt, ökonomischen, sozialen und öffentlichen Diensten sowie den Menschenrechten zu verknüpfen, ist eine vorrangige Aufgabe des Staates, für die eine angemessene Durchsetzung von Recht und Gesetz unverzichtbar ist. Andererseits schränken staatliche Intervention in der Medienlandschaft und die Offenlegung von Fakten das in der Verfassung garantierte Prinzip der freien Meinungsäußerung ernsthaft ein.

Auf der Basis dieser Verfassungsgrundlagen sind Maßnahmen und Methoden zur Intervention von Medien-Arbeit eine zentrale Angelegenheit, die vom Markt der Medien wie von der Gesellschaft ständig genau überprüft wird. Das Aufdecken, Einschätzen und Analysieren gewisser Fakten ist für einen Staat ein normaler Vorgang; nur der Bereich der Medien ruft solche Aufmerksamkeit aus zentralen Gremien des Staates hervor. Um Kritik bezüglich Medien-Intervention und Zensur zu vermeiden, bezieht sich das Mediengesetz auf die Bestimmungen des Kodex für Verwaltungsmaßnahmen, die als Paket von Grundregeln und Maßnahmen für alle Bereiche gelten und den Prinzipien des fairen Verfahrens entsprechen, wie es bei Verwaltungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft angewendet wird.

Die Gesetzlichkeit der Registrierung und Anordnung der Offenlegung von Daten, sowie des Schutzes von Wirtschaftsgeheimnissen werden durch die Anwendung behördlicher Maßnahmen entsprechend den Regeln für Verwaltungsmaßnahmen sicher gestellt, in deren Zusammenhang immer die Möglichkeit einer juristischen Prüfung (Rechtsmittel) gewahrt bleibt.

Vorwurf: Die ernannten Mitglieder des Medienrats wurden aus Unterstützern der gegenwärtigen Regierung ausgewählt.

Antwort: Der Medienrat wird von der Nationalversammlung mit Zweidrittel-Mehrheit gewählt. Mitglieder der Nationalversammlung können in ihrer Entscheidung nicht beeinflusst werden. In Ausübung ihrer Aufgaben nehmen die Mitglieder des Medienrats keinerlei Weisung von irgendjemand entgegen; sie können nicht abberufen werden und sind in jeder Hinsicht unabhängig. Die gewählten Mitglieder des Medienrats haben weder formale noch informelle Bindungen mit den regierenden politischen Parteien; sie kommen aus verschiedenen Bereichen des Medien-Sektors. Behörden mit einem viel geringeren Grad an Unabhängigkeit von der Regierung sind in Europa nicht ungewöhnlich. Man beachte zum Beispiel:

- Angehörige der vergleichbaren britischen Behörde OFCOM – einschließlich ihrer Leitung – werden vom Minister für Kultur, Medien und Sport ernannt;
- der Niederländische Regierungschef ernennt die Leitung und andere Angehörige der Medien-Behörde (Commissariaat voor de Media) auf Vorschlag des Ministers für Erziehung, Kultur und Wissenschaft;
- in Schweden ernennt die Regierung die Behörde (Radio och TV Verket) und die Rundfunk-Kommission ebenso wie die Angehörigen der Kommunikations-Aufsicht – alle drei Organisationen sind unter staatlicher Aufsicht;
- Angehörige der irischen Rundfunk-Kommission – einschließlich ihrer Leitung – werden von der Regierung aus dem Kreis von Experten für den Bereich von Mediendiensten ernannt;
- Angehörige der dänischen Medien-Behörde (Medie- og tilskudssekretariatet) – einschließlich ihrer Leitung – werden vom Minister für Kultur ernannt;
- die Leitung der vergleichbaren italienischen Behörde AGCOM wird in Verbindung mit dem Minister für Kommunikation und dem zuständigen Parlamentsausschuss auf Vorschlag des Premierministers vom Präsidenten der Republik ernannt;
- Angehörige des belgischen Hohen Rates für Audiovision (CSA), sowie der Rundfunkbeauftragte der Französischen Gemeinschaft in Belgien werden von der Regierung für die Dauer von vier Jahren ernannt; die Mitglieder können wiedergewählt und von der Regierung erneut ernannt werden. Angehörige der Medien-Aufsicht (Medienrat) der Deutschsprachigen Gemeinschaft werden ebenfalls von der Regierung ernannt;
- die fünf Angehörigen der österreichischen Medienaufsicht KommAustria werden vom Staatsoberhaupt (Bundespräsident) auf Empfehlung der Regierung für die Dauer von sechs Jahren ernannt; der Hauptausschuss des Parlamentes hat bei dieser Entscheidung eine beratende Stimme;
- in der Schweiz gehören die Aufgaben der Medienaufsicht zum Geschäftsbereich eines Ministeriums (Ministerium für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation).