



Die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden in Europa

IRIS *Spezial*

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS Spezial 2019-1

Die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden in Europa

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2019

ISBN 978-92-871-8986-8 (Druckausgabe)

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Juristische Analysten

Wissenschaftliche Mitarbeit – Alexia Dubreu

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser

Kristina Irion

mit (in alphabetischer Reihenfolge) Giacomo Delinavelli, Mariana Francese Coutinho, Ronan Ó Fathaigh, Tarik Jusić, Beata Klimkiewicz, Carles Llorens, Krisztina Rozgonyi, Sara Svensson, Tanja Kerševan Smokvina, Gijs van Til

Übersetzung

France Courrèges, Nathalie Sturlèse, Erwin Rohwer, Roland Schmid, Ulrike Welsch

Korrektur

Philippe Chesnel, Gianna Iacino, Anthony Mills

Verlagsassistenz – Sabine Bouajaja

Marketing – Nathalie Fundone, nathalie.fundone@coe.int

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau,
67000 Strasbourg, Frankreich

Tel. : +33 (0)3 90 21 60 00

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Beitragende Partnerinstitution

Institute für Medienrecht (IViR)

Universität Amsterdam

Nieuwe Achtergracht 166

1018 WV Amsterdam, Niederlande

Tel: +31 (0) 20 525 3406

Fax: +31 (0) 20 525 3033

ivir@ivir.nl

www.ivir.nl

Titellayout – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (Hrsg.), *Die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden in Europa*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2019

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, September 2019

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

Die Unabhängigkeit der Medienregulierungs- behörden in Europa

Kristina Irion

mit **Giacomo Delinavelli, Mariana Francese Coutinho, Ronan Ó Fathaigh,
Tarik Jusić, Beata Klimkiewicz, Carles Llorens, Krisztina Rozgonyi,
Sara Svensson, Tanja Kerševan Smokvina, Gijs van Til**



Vorwort

Wenngleich Pablo Picasso behauptete, *andere zu kopieren ist notwendig, sich selbst zu kopieren jedoch erbärmlich*, wird Selbstplagiat in der Regel, wenn überhaupt, als lässliche Sünde angesehen. Gestatten Sie mir daher, liebe Leserinnen und Leser, dass ich hier einen Absatz aus meinem eigenen Vorwort zu unserer jüngsten IRIS *Plus* über *Die Förderung der unabhängigen audiovisuellen Produktion in Europa* zitiere:¹

Im Film wie im wirklichen Leben sind wir nicht unabhängig an sich, sondern wir sind oder werden unabhängig von etwas oder jemandem. Etwa von Eltern, die Anweisungen erteilen, von einer Besatzungsmacht oder von einer Bank, die eine Hypothek auf das Haus hat. Der Begriff Unabhängigkeit steht je nach Kontext für unterschiedliche Dinge.

So wie diese Sätze für die unabhängige Produktion von Filmen gelten, gelten sie auch für das Verhältnis, das die Medienregulierungsbehörden gegenüber den bestehenden Befugnissen pflegen. Im vorliegenden Fall ist der Kontext recht einfach: Die Regulierung und Überwachung des audiovisuellen Sektors, ein Grundpfeiler des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, muss in die Hände einer Institution gelegt werden, die sich niemandem, weder der Regierung noch privaten Dritten beugt. Nur dann ist gewährleistet, dass Entscheidungen, die eines der elementarsten Grundrechte und einen Eckpfeiler der Demokratie betreffen, ohne Rücksicht auf eigennützige Interessen getroffen werden.

Soweit die Theorie. Bis vor kurzem hat jedoch kein internationales Instrument ein Land verpflichtet, unabhängige Regulierungsbehörden im Medienbereich einzurichten. Im Prinzip konnte ein Land beschließen, keine zu haben, auch wenn dies eher seltene Ausnahmen (zumindest auf europäischer Ebene) waren. Darüber hinaus hat jedes Land seine eigenen Rechtstraditionen und Verwaltungspraktiken, was zu einem uneinheitlichen Bild der Rolle und Befugnisse von Medienregulierungsbehörden in ganz Europa führt.

Mit dem Ziel, einen harmonisierten Rahmen für die Tätigkeit der Medienregulierungsbehörden in der EU zu schaffen, wurde mit der im Herbst 2018 in Kraft getretenen überarbeiteten Fassung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) eine Verpflichtung für die EU-Mitgliedstaaten eingeführt, eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörden oder -stellen zu benennen, die rechtlich von der Regierung getrennt und funktionell von ihren jeweiligen Regierungen und von jeder anderen öffentlichen oder privaten Stelle unabhängig sind. Die Richtlinie sieht darüber hinaus detaillierte Rechte und Pflichten für diese Behörden und Stellen vor.

Die vorliegende IRIS *Spezial* zielt darauf ab, Klarheit in das uneinheitliche Bild der vielen verschiedenen Medienregulierungsbehörden in Europa zu bringen und besser zu verstehen, inwieweit die überarbeitete AVMD-Richtlinie Auswirkungen auf die aktuellen Gesetze und Praktiken haben kann.

Unter der wissenschaftlichen Koordination unserer Partnerinstitution - des Instituts für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam - enthält diese Publikation

¹ <https://rm.coe.int/die-forderung-der-unabhangigen-audiovisuellen-produktion-in-europa/168094ac2b>.

Länderberichte von Tarik Jusić (Bosnien und Herzegowina), Carles Llorens (Spanien), Krisztina Rozgonyi (Ungarn), Ronan Ó Fathaigh (Irland), Giacomo Delinavelli (Italien), Gijs van Til (Niederlande), Beata Klimkiewicz (Polen), Sara Svensson (Schweden) und Tanja Kerševan Smokvina (Slowenien). Darüber hinaus tragen die IViR-eigenen wissenschaftlichen Mitarbeiter Kristina Irion, Mariana Francese Coutinho und Gijs van Til neben einer Einführung und Schlussfolgerungen Analysen der Arbeit des Europarates in diesem Bereich und der Entwicklung der unabhängigen Aufsichtsbehörden im audiovisuellen Mediensektor im EU-Recht sowie eine Beschreibung der INDIREG-Studie und ihrer Methodik bei.

Ihnen allen möchte ich ganz herzlich danken.

Straßburg, September 2019

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Einleitung.....	5
1.1. Das Konzept unabhängiger Regulierung	6
1.2. Überblick über diese IRIS <i>Spezial</i>	8
<hr/>	
2. Der Stellenwert unabhängiger Regulierung über den audiovisuellen Mediensektor - Europarat.....	9
2.1. Einleitung.....	9
2.2. Empfehlung des Ministerkomitees (2000) über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden.....	10
2.3. Erklärung des Ministerkomitees (2008) über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden.....	13
2.4. Empfehlung (2018) zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum	14
2.5. Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen	15
2.6. Operative Unterstützung und Kapazitätsaufbau mit Unterstützung des Europarates	16
2.7. Europäische Plattform der Regulierungsbehörden	17
2.8. Fazit	19
<hr/>	
3. Die Entwicklung unabhängiger Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor im Recht der Europäischen Union	21
3.1. Einleitung.....	21
3.2. Die kulturelle Zuständigkeit der Europäischen Union	22
3.3. Das Entstehen der Notwendigkeit unabhängiger Regulierungsbehörden im EU-Recht für audiovisuelle Medien	23
3.4. Artikel 30 der 2018 überarbeiteten AVMD-Richtlinie	25
3.5. Fazit	28
<hr/>	
4. Die INDIREG-Studie und -Methodik	29
4.1. Einleitung.....	29
4.2. Die INDIREG-Studie.....	30
4.3. Die INDIREG-Methodik.....	32
4.4. Auswirkungen der INDIREG-Studie und -Methodik.....	34
4.5. Synchronisierung der INDIREG-Methodik mit Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie	35
4.6. Fazit	36

5. BA – Bosnien und Herzegowina 37

5.1. Einleitung.....	37
5.2. Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen.....	38
5.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	38
5.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	39
5.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	39
5.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	40
5.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	42
5.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	42
5.2.7. Beschwerdemechanismen	45
5.3. Fazit	46

6. ES – Spanien 47

6.1. Einleitung.....	47
6.2. Die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission.....	48
6.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	49
6.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	50
6.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	51
6.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	52
6.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	53
6.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	54
6.2.7. Beschwerdemechanismen	55
6.3. Fazit	55

7. HU - Ungarn 57

7.1. Einleitung.....	57
7.2. Die nationale Medien- und Infokommunikations-behörde (NMHH).....	58
7.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	59
7.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	60
7.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	61
7.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	63
7.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse ^[17] _[SEP]	64
7.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren ^[17] _[SEP]	66
7.2.7. Beschwerdemechanismen ^[17] _[SEP]	67
7.3. Fazit	68

8. IE – Irland 69

8.1. Einleitung.....	69
8.2. Irische Rundfunkbehörde.....	70
8.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	71
8.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	72
8.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	73
8.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	74
8.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	75
8.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	76
8.2.7. Beschwerdemechanismen	77

8.3. Fazit	77
------------------	----

9. IT – Italien..... 79

9.1. Einleitung.....	79
9.2. Behörde für Medien und Kommunikation.....	79
9.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	80
9.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	81
9.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	82
9.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	83
9.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	84
9.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	85
9.2.7. Beschwerdemechanismen	86
9.3. Fazit	86

10. NL - Niederlande 87

10.1. Einleitung.....	87
10.2. Die niederländische Medienbehörde	87
10.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	88
10.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	90
10.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	91
10.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	92
10.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	92
10.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	93
10.2.7. Beschwerdemechanismen	94
10.3. Fazit	94

11. PL - Polen 95

11.1. Einleitung.....	95
11.2. Nationaler Rundfunkrat und Nationaler Medienrat	96
11.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	97
11.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	99
11.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	99
11.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	100
11.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	101
11.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	101
11.2.7. Beschwerdemechanismen	102
11.3. Fazit	103

12. SE - Schweden 105

12.1. Einleitung.....	105
12.2. Die schwedische Behörde für Presse und Rundfunk.....	106
12.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	106
12.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	107
12.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	108
12.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	109

12.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	110
12.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	111
12.2.7. Beschwerdemechanismen	112
12.3. Fazit	112

13. SI – Slowenien115

13.1. Einleitung.....	115
13.2. Behörde für Kommunikationsnetze und -dienste	116
13.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	117
13.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	118
13.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	119
13.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	119
13.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	120
13.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	120
13.2.7. Beschwerdemechanismen	121
13.3. Fazit	122

14. Schlussfolgerungen123

14.1. Einleitung.....	123
14.2. Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den normsetzenden Instrumenten des Europarates und Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie.....	123
14.3. Ländererfahrungen im Vergleich	126
14.3.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit.....	126
14.3.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	127
14.3.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht.....	127
14.3.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen.....	128
14.3.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse.....	128
14.3.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren	129
14.3.7. Beschwerdemechanismen	129
14.4. Ausblick	130

15. Anhang: Abkürzungen131



Zusammenfassung

Diese IRIS *Spezial* konzentriert sich auf die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden und -stellen im europäischen Rundfunk- und audiovisuellen Mediensektor. Diese Einrichtungen haben sich entsprechend den unterschiedlichen Rechtstraditionen ihrer jeweiligen Länder etabliert. Sie folgen also keinem einheitlichen Modell, spiegeln aber gleichzeitig einen bestimmten gemeinsamen Ansatz in Bezug auf den institutionellen Aufbau der Regulierungspolitik wider. Die Unabhängigkeit dieser Einrichtungen ist besonders wichtig, weil sie zum übergeordneten Ziel der Medienunabhängigkeit beiträgt, die an sich ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie ist.

Die Schaffung, der Status und die Funktionsweise dieser Regulierungsbehörden und -stellen wurden gemäß den verfassungsmäßigen Anforderungen und/oder der Verwaltungspraxis der Länder, die sie eingerichtet haben, gestaltet. Infolgedessen weist jede von ihnen unterschiedliche Merkmale und Unabhängigkeitsgrade auf, die sich je nach Standort unterscheiden. Aber wann ist eine Behörde als unabhängig zu betrachten? Die Messung der Unabhängigkeit einer Einrichtung erfordert eine sorgfältige Analyse des Inhalts der sie konstituierenden Rechtstexte, aber auch der praktischen Umsetzung, die in der Realität verwurzelt ist und die Empfindsamkeiten der betreffenden Gesellschaften widerspiegelt.

Diese IRIS *Spezial* will den Leserinnen und Lesern die Definition der Unabhängigkeit einer Regulierungsbehörde oder -stelle, die Kriterien, die zur Beurteilung ihres Unabhängigkeitsgrades herangezogen werden, sowie den Rechtsrahmen, der diese Unabhängigkeit auf europäischer Ebene verkörpert, erläutern und schließlich den Status und die Funktionsweise von Regulierungsbehörden und -stellen in einer Auswahl von neun europäischen Ländern, nämlich Bosnien und Herzegowina, Spanien, Ungarn, Irland, Italien, die Niederlande, Polen, Schweden und Slowenien analysieren. Diese Auswahl wurde getroffen, um die unterschiedlichen Ausprägungen an Unabhängigkeit, die in Europa zu finden sind, aufzuzeigen.

Kapitel 1 beginnt mit einer Erörterung des Konzepts unabhängiger Kontrolle, gefolgt von einem Überblick über die verschiedenen Elemente, die in dieser Publikation betrachtet und näher beschrieben werden. Dieses einleitende Kapitel verdeutlicht den Zusammenhang zwischen einer unabhängigen Kontrolle des audiovisuellen Mediensektors und den Grundfreiheiten eines demokratischen Staates.

In **Kapitel 2** wird dann die nicht verbindliche, aber dennoch bedeutende Tätigkeit des Europarates in diesem Zusammenhang vorgestellt. Das Kapitel beschreibt die Instrumente, die die erforderliche Unabhängigkeit befördert haben, vom Europäischen Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen (1989) bis hin zu den einschlägigen Texten, die der Europarat in den letzten zwei Jahrzehnten verabschiedet hat,



das heißt die Empfehlung über die Unabhängigkeit und die Funktionen der Regulierungsbehörden (2000), die Erklärung über die Unabhängigkeit und die Funktionen der Regulierungsbehörden (2008) und die Empfehlung über Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum (2018). Im Hinblick auf die Förderung der mit diesen Instrumenten festgelegten Unabhängigkeitsstandards unterstützt der Europarat auch die Entwicklung operativer Hilfe und von Kapazitätsaufbau.

Der Schwerpunkt von **Kapitel 3** liegt auf der Entwicklung europäischer Rechtsvorschriften zur Unabhängigkeit von Regulierungseinrichtungen. Nach einem Abriss über die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Kulturbereich im Rahmen ihres Auftrags zur Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts gibt es einen detaillierten Einblick in die Vorschriften, die mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMSD) eingeführt wurden. Während die AVMD-Richtlinie in ihrer Fassung von 2010 keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden und -stellen vorsah, wurde diese Lücke 2018 mit der Einführung eines überarbeiteten Artikels 30 geschlossen. Dieser Artikel verpflichtet die Mitgliedstaaten, Regulierungsbehörden zu benennen und deren Unabhängigkeit zu gewährleisten. Die sechs detaillierten Abschnitte dieses Artikels beschreiben die Elemente, die auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen, um das Erfordernis der Unabhängigkeit zu erfüllen. Somit ist die in der Richtlinie 2010 enthaltene unverbindliche Erklärung im Rahmen der Überarbeitung von 2018 zu einer rechtlichen Verpflichtung geworden. Dieser normative Wandel wird unter anderem durch die Ergebnisse der Untersuchung „Indikatoren für die Unabhängigkeit und eine effiziente Funktionsweise von Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste zur Durchsetzung der Vorschriften der AVMD-Richtlinie“ erklärt, die inzwischen als INDIREG-Studie bekannt ist. Die Studie wurde im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt, um die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden europaweit zu messen, und 2011 veröffentlicht.

Kapitel 4 konzentriert sich auf die INDIREG-Studie und stellt den Kontext ihrer Entwicklung, ihre Ziele und die zugrundeliegende Idee vor, bevor es auf die Details ihrer Methodik eingeht. Die INDIREG-Studie erstellt in diesem Zusammenhang eine detaillierte rechtliche Analyse unabhängiger Stellen in den EU-Mitgliedstaaten, in den Kandidatenländern und angehenden Kandidatenländern der EU, in den EFTA-Ländern sowie in vier außereuropäischen Ländern. Die Methodik basiert auf den fünf Kriterien (i) Status und Befugnisse der Behörde, (ii) ihre finanzielle Autonomie, (iii) Autonomie der Entscheidungsträger, (iv) angemessene Bereitstellung von fachlich qualifiziertem Personal und schließlich (v) Rechenschaftspflicht und Transparenz der Behörde. Gestützt auf diese Bandbreite an Erkenntnissen misst INDIREG die formelle Unabhängigkeit der Einrichtung und analysiert die relative Stärke des die jeweilige Behörde konstituierenden Rechtsrahmens. Damit ermöglicht INDIREG, die Risiken einer Beeinflussung seitens externer Akteure abzuschätzen. Schließlich untersucht dieses Kapitel eingehend die Auswirkungen von INDIREG sowie die Synchronisierung ihrer Methodik mit dem überarbeiteten Artikel 30.

Im Hinblick auf die zukünftige Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, deren Frist auf den 19. September 2020 festgesetzt wurde, gibt diese IRIS *Spezial* auch einen Überblick über den aktuellen Stand der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden in neun europäischen Ländern. Die **Kapitel 5 bis 13** befassen sich



eingehend mit den Anforderungen aus Artikel 30 der AVMD-Richtlinie und den vom Europarat verfolgten Normen und betrachten Kriterien wie die funktionelle und rechtliche Unabhängigkeit der Einrichtung, ihre Befugnisse, die Ernennungsverfahren innerhalb der Organisation sowie mögliche Beschwerdemechanismen. Die Analyse zeigt die Unterschiede zwischen den neun ausgewählten Ländern auf.

Schließlich bietet **Kapitel 14** eine vergleichende Analyse der Normen, die vom Europarat in seinen normsetzenden Instrumenten verfolgt werden, und Artikel 30 der AVMD-Richtlinie. Anschließend werden die wichtigsten Schlussfolgerungen über den Grad der Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden in den neun oben genannten europäischen Ländern nach den verfolgten Kriterien verglichen und ein Überblick über den aktuellen Stand nach Kriterien gegeben.





1. Einleitung

Kristina Irion & Gijs van Til, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Die Unabhängigkeit der Medien und ihrer Regulierungsbehörden ist seit langem ein Eckpfeiler einer lebendigen Demokratie.² Während die Meinungs- und Medienfreiheit von Staaten einerseits verlangt, nicht in die Medienproduktion einzugreifen und die Unabhängigkeit von Medienanstalten zu schützen, ist es allgemein anerkannt, dass Staaten andererseits gleichzeitig verpflichtet sind, einen Rechtsrahmen zu setzen, um die Existenz einer diversifizierten und pluralistischen Medienlandschaft zu gewährleisten.³ Das Konzept einer unabhängigen Regulierungsbehörde und deren institutionelle Umsetzung werden als Standardoption für die Regulierung im audiovisuellen Mediensektor angesehen, um sicherzustellen, dass Eingriffe im Zusammenhang mit den Medien unparteiisch und unabhängig von den Interessen von Regierung und Interessengruppen erfolgen.⁴

Die komplexe Beziehung zwischen bewährten Praktiken der Media Governance und den unabhängigen Regulierungsbehörden innerhalb der Mediensysteme der europäischen Länder steht im Mittelpunkt dieser IRIS *Spezial*, die einen Überblick über den aktuellen Stand der unabhängigen Medienregulierung in Europa und einige der jüngsten Veränderungen geben soll. Zunächst definierte der Europarat die Konturen unabhängiger Regulierungsbehörden im Hörfunk- und Fernsehsektor der Mitgliedstaaten in einer speziellen Empfehlung (Rec (2000)23)⁵, die durch eine Erklärung im Jahr 2008 bekräftigt wurde.⁶ Auf programmatischer Ebene betrachten beide Dokumente, wenn auch nicht verbindlich, die Unabhängigkeit von Medienregulierungsbehörden als den einzigen Weg für die Gestaltung einer Medienregulierung, zu dem es keine tragfähige demokratische Alternative gibt.⁷ Diese IRIS *Spezial* erscheint, nachdem mit dem Inkrafttreten der

² Jakubowicz K. (2013), Vorwort, "Broadcasting regulatory authorities: Work in progress", in Schulz W., Valcke P. & Irion K. (Hrsg.), *The independence of the media and its regulatory agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (S. xi-xxiv), Intellect, Bristol, UK (im Folgenden: Jakubowicz (2013)).

³ Schulz, W. (2013), "Introduction. Structural interconnection of free media and independent regulators", in W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Hrsg.), *The independence of the media and its regulatory agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (S. 5-6), Intellect, Bristol, UK (im Folgenden: Schulz (2013)).

⁴ Jakubowicz (2013), S. ix.

⁵ Europarat, Empfehlung (Rec (2000)23) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit und Funktionen der Regulierungsbehörden im Rundfunksektor, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e032.

⁶ Europarat, Erklärung des Ministerkomitees vom 26. März 2008 über die Unabhängigkeit und die Funktionen der Regulierungsbehörden im Rundfunksektor, <https://rm.coe.int/09000016805d3c1e>.

⁷ Irion & Radu (2013), S. 17.



überarbeiteten Fassung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) im Herbst 2018 ein wichtiger legislativer Meilenstein in der Europäischen Union (EU) im Bereich der unabhängigen Medienregulierung erreicht wurde. Artikel 30 der überarbeiteten Richtlinie enthält eine detaillierte Bestimmung, wonach die EU-Mitgliedstaaten eine oder mehrere unabhängige Regulierungsbehörden benennen müssen; gleichzeitig legt er einige der Anforderungen und wesentlichen Sicherungsmaßnahmen zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit fest.⁸

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung bewertet diese IRIS *Spezial* den bestehenden rechtlichen Rahmen für Medienregulierungsbehörden in europäischen Ländern, die Mitgliedstaaten der EU und/oder des Europarates sind. Dazu betrachtet sie den Stellenwert unabhängiger Regulierung über den audiovisuellen Mediensektor in den normsetzenden Dokumenten des Europarates und im EU-Recht und versucht gleichzeitig, die Auswirkungen der überarbeiteten Richtlinie zu erfassen.

1.1. Das Konzept unabhängiger Regulierung

Unabhängige Regulierungsbehörden sind heute in den europäischen Ländern in einem Maße verbreitet, dass sie praktisch zur natürlichen institutionellen Form der Regulierung im Rundfunk- und audiovisuellen Mediensektor geworden sind.⁹ Als institutioneller Rahmen können unabhängige Regulierungsbehörden zu zwei für den audiovisuellen Mediensektor spezifischen Aspekten beitragen:

1. zum Ziel der Regulierung im Mediensektor, Medienfreiheit zu garantieren, sowie
2. zum spezifischen und bisweilen heiklen Verhältnis zwischen dem Mediensektor und gewählten sowie nicht gewählten Politikern (das heißt den Medien als „vierte Gewalt“).¹⁰

Wie Schulz (2013) feststellt, bedeutet dies jedoch nicht, dass die Begriffe Unabhängigkeit und Freiheit gleichzusetzen sind, sondern dass es spezifische Verbindungen zwischen beiden gibt.¹¹ Staaten haben beispielsweise eine positive Verpflichtung, Medienpluralismus

⁸ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

⁹ Irion und Radu (2013), S. 17.

¹⁰ Irion K. und Ledger M. (2013), „Measuring independence: Approaches, limitations and a new ranking tool“, in: W. Schulz, P. Valcke und K. Irion, (Hrsg.), *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (S. 139-165), Intellect, Bristol, UK, S. 2f.

¹¹ Schulz (2013), S. 9.



zu gewährleisten, was die Einrichtung eines wirksamen Durchsetzungssystems für den Rechtsrahmen impliziert, der das Recht auf freie Meinungsäußerung und Medienpluralismus garantiert. Darüber hinaus wird die Bedeutung von Rundfunkmedien in modernen demokratischen Gesellschaften oft zur Begründung einer unabhängigen Medienregulierung hervorgehoben.¹² Zudem wird daran erinnert, welche Bedeutung ein breites Spektrum an unabhängigen und autonomen Kommunikationsmitteln für demokratische Gesellschaften hat, die Vielfalt an Ideen und Meinungen widerzuspiegeln.¹³ Die ausdrückliche Präferenz der europäischen Länder für diese institutionelle Form ist sicherlich auf die Normsetzung des Europarates zurückzuführen.

Unabhängige Regulierungsbehörden sind zwar eine übliche Erscheinung, ihre institutionelle und organisatorische Ausgestaltung in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist jedoch sehr unterschiedlich, wie die Länderkapitel in diesem Bericht zeigen. So gibt es beispielsweise unterschiedliche Ansätze der europäischen Länder bei der Wahl zwischen sektorspezifischen, integrierten und konvergenten Regulierungsbehörden. Erstere sind für die Beaufsichtigung eines bestimmten Sektors, zum Beispiel des Rundfunks, die zweiten zusätzlich auch für die Beaufsichtigung benachbarter Sektoren, zum Beispiel des Telekommunikationssektors, zuständig; die dritten kommen ins Spiel, wenn Vorschriften über die von der Behörde regulierten Bereiche hinweg harmonisiert werden. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die Konvergenz unvollständig ist, solange es keine Veränderungen bei der Inhalteregulierung gibt.¹⁴

Diese IRIS *Spezial* stellt eine Verbindung zwischen europäischen Normen und Praktiken unabhängiger Regulierung im audiovisuellen Mediensektor und Forschungsergebnissen her, um das unabhängige Verhältnis zu verstehen, das zu allen Akteuren gewahrt werden muss, die Einfluss auf mindestens eine der Ressourcen, die letztendlich die Unabhängigkeit einer Regulierungsbehörde bestimmen, nehmen können. Ausgehend von diesem Verständnis kann dann erörtert werden, wie die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden zu beurteilen, zu bewerten oder zu messen ist. Eine wesentliche Leistung stellt in diesem Zusammenhang unter anderem die INDIREG-Studie 2011¹⁵ im Auftrag der Europäischen Kommission dar.

¹² Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2000)23 über die Unabhängigkeit und die Funktionen der Regulierungsbehörden im Rundfunksektor, 20. Dezember 2000, Präambel, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e0322.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, S. xviii.

¹⁵ Hans-Bredow-Institut für Medienforschung/Interdisziplinäres Zentrum für Recht & IKT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International/Perspective Associates (2011 ed.): INDIREG, "Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive", Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Abschlussbericht, Februar 2011 (im Folgenden INDIREG-Studie).



1.2. Überblick über diese IRIS *Spezial*

Diese IRIS *Spezial* untersucht unabhängige Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor und beginnt in Kapitel 2 mit einer Beschreibung der normsetzenden Tätigkeit des Europarates in diesem Zusammenhang.

Die überarbeitete Fassung der AVMD-Richtlinie spielt in dieser IRIS *Spezial* selbstredend eine wichtige Rolle. Der neu gefasste Artikel 30, der die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden im EU-Recht verankert, wird daher in Kapitel 3 eingehend untersucht. Um den Übergang vom indirekten Verweis auf Unabhängigkeit in der Fassung der AVMD-Richtlinie von 2010 zu der umfassenden Bestimmung über die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden und -stellen in der Fassung von 2018 zu verstehen, darf man andere, frühere Entwicklungen nicht außer Acht lassen. Insbesondere Forschung und generelle Strategiepapiere waren für die letztendliche Harmonisierung unabhängiger Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor nach EU-Recht von zentraler Bedeutung. Ein anderes, wenngleich verwandtes Ziel dieser IRIS *Spezial* ist die Bewertung der INDIREG-Methodik vor dem Hintergrund der überarbeiteten Richtlinie.

Schließlich bewertet diese IRIS *Spezial* für eine Auswahl an Ländern, inwieweit die derzeitige Ausgestaltung und Praxis der Regulierungsbehörden in den jeweiligen Ländern mit den europäischen *Best Practices* und dem modernisierten EU-Recht übereinstimmen, und beschreibt, ob möglicherweise rechtliche Anpassungen erforderlich sind. Um diese Bewertung durchzuführen, wurden Experten in den einzelnen Ländern gebeten, über die aktuelle Situation in ihren jeweiligen Ländern zu berichten, wobei eine harmonisierte Struktur auf der Grundlage der einschlägigen normsetzenden Instrumente des Europarates, des überarbeiteten Artikels 30 der AVMD-Richtlinie von 2018 und der INDIREG-Methodik verwendet wurde. In einigen Fällen wurden die Kapitel von Mitgliedern der jeweiligen Regulierungsbehörde nochmals durchgesehen.

Die kurzen Bemerkungen in dieser Einleitung dienen dazu, einige der in den nachfolgenden Kapiteln behandelten Themen hervorzuheben. Sie bieten darüber hinaus einen hilfreichen Hintergrund, da in den folgenden Kapiteln das Konzept der unabhängigen Medienregulierung vertieft wird.



2. Der Stellenwert unabhängiger Regulierung über den audiovisuellen Mediensektor - Europarat

**Mariana Francese Coutinho, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität
Amsterdam**

2.1. Einleitung

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Normen des Europarates, die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden verlangen. Unabhängigkeit ist ein wirksames Mittel, um Regulierungsbehörden vor externen Interessen wie beispielsweise wirtschaftlichem Druck zu schützen und gleichzeitig ihre Kompetenzen wie Regulierung und Durchsetzung vor politischer Einmischung zu bewahren, um eine unparteiische und faire Behandlung solcher Angelegenheiten zu gewährleisten. Die Unabhängigkeit von Medienregulierungsbehörden dient auch dazu, das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung zu garantieren und Medienpluralismus und Medienfreiheit - die nach Ansicht des Europarates¹⁶ wesentliche Merkmale der Meinungsfreiheit sind - zu gewährleisten, indem dem Staat die Regulierungsfunktion entzogen wird.¹⁷

Dieser Überblick beginnt mit relevanten normsetzenden Instrumenten des Europarates zur Unabhängigkeit von Medienregulierungsbehörden, einschließlich der einschlägigen Empfehlungen und Erklärungen zu Institutionen der Media Governance sowie zur Meinungsfreiheit und Medienvielfalt. Anschließend betrachtet er das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen, die Tätigkeiten und Dokumente der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden sowie vom Europarat unterstützte Initiativen zur operativen Hilfe und zum Kapazitätsaufbau.

¹⁶ Europarat, Medienregulierungsbehörden,
<https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/media-regulatory-authorities>.

¹⁷ Siehe Irion & Radu (2013).



2.2. Empfehlung des Ministerkomitees (2000) über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden

Der für die Unabhängigkeit von Medienregulierungsbehörden wichtigste normsetzende Text des Europarates ist die am 20. Dezember 2000 verabschiedete Empfehlung Rec(2000)23 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor.¹⁸

Gemäß der Begründung zur Empfehlung ist es Sache jedes Mitgliedstaats, in Übereinstimmung mit seiner eigenen Rechtsordnung festzulegen, auf welcher Ebene die Grundsätze der Empfehlung umzusetzen sind; sie sollten von allen für die Rundfunkregulierung zuständigen Stellen angewandt werden (falls es mehr als eine gibt).¹⁹ Auch wenn der Umfang an Regeln und Verfahren für die Tätigkeiten der Regulierungsbehörden von Land zu Land unterschiedlich sein kann, sollte zumindest eine Reihe wesentlicher Elemente wie Status, Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsstellen, ihre Funktionsweise, die Verfahren zur Ernennung ihrer Mitglieder und ihre Finanzierungsregelungen abgedeckt sein.

Diese Empfehlung stützt sich auf Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)²⁰ - der auf die Meinungs- und Informationsfreiheit verweist - und betont in ihrer Präambel die Bedeutung der Rundfunkmedien in modernen demokratischen Gesellschaften sowie die Bedeutung, die das Vorhandensein eines breiten Spektrums an unabhängigen und autonomen Kommunikationsmitteln für die demokratischen Gesellschaften hat, die Vielfalt an Ideen und Meinungen widerzuspiegeln.²¹ In der Empfehlung wird auch betont, dass für die garantierte Existenz eines breiten Spektrums an unabhängigen und autonomen Medien im Rundfunksektor eine angemessene und verhältnismäßige Regulierung dieses Sektors unerlässlich ist, damit die Freiheit der Medien sichergestellt und mit anderen legitimen Rechten und Interessen in Einklang gebracht werden kann.

¹⁸ Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2000)23 über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor, 20. Dezember 2000, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900000016804e0322. Weitere Dokumente des Europarates zur Meinungs- und Medienfreiheit finden sich in: „Meinungsfreiheit und die Medien: Normsetzung durch den Europarat, (I) Ministerkomitee“, (Nikoltchev S. & McGonagle T. (Hrsg.), Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2011), <https://rm.coe.int/16807834c1>.

¹⁹ Ministerkomitee, Begründung zur Empfehlung Nr. R(00)23, 20. Dezember 2000, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900000016804d1576.

²⁰ Europäische Menschenrechtskonvention, Europarat, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

²¹ Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2000)23, Präambel.



In der Empfehlung werden die Relevanz unabhängiger Regulierungsbehörden für den Rundfunksektor und die Auswirkungen technischer und wirtschaftlicher Entwicklungen auf die Rolle dieser Behörden anerkannt, einschließlich eines potenziell notwendigen „größeren Anpassungsvermögens der Regulierungen über die von Rundfunkveranstaltern selbst verabschiedeten Selbstregulierungsmaßnahmen hinaus.“²² In der Empfehlung wird auch darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten entsprechend ihren Rechtsordnungen und -traditionen über unterschiedliche Regulierungsbehörden verfügen und dass diese Behörden für den Rundfunksektor über echte Unabhängigkeit verfügen sollten, um ihre Funktionen effektiv und effizient wahrnehmen zu können.

Die Empfehlung empfiehlt den Mitgliedstaaten, unabhängige Regulierungsbehörden für den Rundfunksektor einzurichten und ihre Rechtsvorschriften und politischen Richtlinien anzupassen, um den Regulierungsbehörden für den Rundfunksektor Befugnisse einzuräumen, die es ihnen ermöglichen, ihre Aufgaben effektiv, unabhängig und transparent im Einklang mit einer Reihe von Leitlinien, die im Anhang der Empfehlung enthalten sind, zu erfüllen. Diese Leitlinien sollten den Regulierungsbehörden für den Rundfunksektor, den öffentlichen Behörden, den betroffenen Berufsgruppen und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten die Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden bei Eingriffen in ihre Tätigkeiten gewährleisten.

Die Leitlinien sind in die fünf Abschnitte i) allgemeiner Rechtsrahmen,²³ ii) Ernennung, Zusammensetzung und Funktionsweise,²⁴ iii) finanzielle Unabhängigkeit,²⁵ iv) Befugnisse und Zuständigkeit²⁶ sowie (v) Rechenschaftspflicht²⁷ unterteilt.

Im ersten Abschnitt wird festgelegt, dass die Einrichtung, die Funktionsweise und die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden durch einen geeigneten Rechtsrahmen geschützt und bestätigt werden und die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck einen solchen Rechtsrahmen schaffen sollten.

Der zweite Abschnitt besagt, dass die Regeln für die Regulierungsbehörden so festgelegt werden sollten, dass sie vor einer Einmischung seitens politischer Kräfte oder wirtschaftlicher Interessen geschützt sind und dass vermieden wird, dass die Mitglieder der Behörden Funktionen ausüben oder Beteiligungen an Organisationen halten, die zu Interessenkonflikten führen könnten. Mitglieder der Regulierungsbehörden sollten darüber hinaus unter anderem Experten in den Bereichen der Behörden sein, auf demokratische und transparente Weise ernannt werden, keine Aufträge oder Weisungen von anderen Personen oder Stellen erhalten und keine Handlungen ausführen, die die Unabhängigkeit ihrer Funktionen beeinträchtigen oder Letztere ausnutzen könnten. Zudem sollten Vorschriften

²² Ibid.

²³ Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2000)23 vom 20. Dezember 2000, Art. 1-2.

²⁴ Ibid., Art. 3-8.

²⁵ Ibid., Art. 9-12.

²⁶ Ibid., Art. 13-24.

²⁷ Ibid., Art. 5-27.



erlassen werden, die verhindern, dass die Entlassung von Mitgliedern der Regulierungsbehörden als politisches Druckmittel genutzt werden können.

In Bezug auf die finanzielle Unabhängigkeit sieht Abschnitt (iii) der Leitlinien vor, dass die Modalitäten für die Finanzierung der Regulierungsbehörden im Gesetz spezifiziert und detailliert ausgeführt werden. Außerdem geben sie vor, dass die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden nicht durch die finanzielle Entscheidungsbefugnis öffentlicher Behörden oder die Inanspruchnahme durch Dritte beeinträchtigt werden sollte und das Finanzierungssystem gegebenenfalls Mechanismen nutzen sollte, die von Ad-hoc-Beschlussfassungsgremien unabhängig sind.

Hinsichtlich der Befugnisse und Zuständigkeit enthält Abschnitt (iv) der Leitlinien verschiedene Unterabschnitte zu:

- a) den Regulierungsbefugnissen von Regulierungsbehörden: Ihnen sollten Befugnisse übertragen sein, Verordnungen und Leitlinien für Rundfunkstätigkeit sowie interne Vorschriften zu verabschieden.
- b) der Erteilung von Lizenzen, einschließlich der grundlegenden Bedingungen für die Erteilung und Erneuerung von Rundfunklizenzen, die eindeutig gesetzlich definiert sein sollten, den Vorschriften für das Lizenzvergabeverfahren, die klar und präzise sein und offen, transparent und unparteiisch angewandt werden sollten, sowie den dazu getroffenen Entscheidungen, die öffentlich sein sollten. Die Regulierungsbehörden sollten in die Planung der nationalen Frequenzbereiche, die den Rundfunksektoren zugewiesen werden, einbezogen werden.
- c) der Überwachung der Einhaltung von Zusagen und Verpflichtungen der Rundfunkveranstalter: Regulierungsbehörden sollten die Einhaltung der Gesetze durch die lizenzierten Rundfunkveranstalter überwachen, befugt sein, Beschwerden über die Tätigkeit der Rundfunkveranstalter zu prüfen, ihre Schlussfolgerungen zu veröffentlichen und Sanktionen im Einklang mit dem Gesetz zu verhängen. Es sollte eine Reihe angemessener und gesetzlich vorgeschriebener Sanktionen zur Verfügung stehen und darüber erst dann beschlossen werden, wenn dem betreffenden Rundfunkveranstalter die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben wurde. Alle Sanktionen sollten auch von den zuständigen Gerichten nach nationalem Recht überprüft werden können.
- d) den Befugnissen in Bezug auf öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter: Regulierungsbehörden können auch mit Aufgaben betraut werden, die häufig spezifischen Regulierungsbehörden öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten obliegen, wobei gleichzeitig deren redaktionelle Unabhängigkeit und institutionelle Autonomie zu wahren sind.

Der letzte Abschnitt der Leitlinien zur Rechenschaftspflicht stellt klar, dass Regulierungsbehörden regelmäßige oder Ad-hoc-Berichte in Bezug auf ihre Arbeit veröffentlichen sollten, hinsichtlich der Rechtmäßigkeit ihrer Tätigkeiten (nur nachträglich) sowie der Richtigkeit und Transparenz ihrer finanziellen Tätigkeiten überwacht werden sollten und alle von den Regulierungsbehörden getroffenen Beschlüsse und Regelungen ordnungsgemäß begründet und von den zuständigen Gerichten nach nationalem Recht überprüfbar sein sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten.



2.3. Erklärung des Ministerkomitees (2008) über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden

Die vom Ministerkomitee am 26. März 2008 angenommene Erklärung über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor²⁸ baut auf der Empfehlung Rec(2000)23 und zwei weiteren Dokumenten, nämlich der Empfehlung Rec(2003)9 über Maßnahmen zur Förderung des demokratischen und sozialen Beitrags des digitalen Rundfunks und der Erklärung vom 27. September 2006 zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten auf.²⁹

In der Erklärung von 2008 wird die Bedeutung eines breiten Spektrums an unabhängigen und autonomen Kommunikationsmitteln hervorgehoben und auf die Erklärung der Europäischen Menschenrechtskommission verwiesen, in der betont wird, dass ein Lizenzvergabesystem, das Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit nicht respektiert, Artikel 10 EMRK verletzt und eine willkürliche oder diskriminierende Ablehnung eines Lizenzantrags gegen diese Konvention verstößt.³⁰

In der Präambel der Erklärung wird auch die Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass die Unabhängigkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regulierungsbehörden im Rundfunksektor zwar durch Gesetz und Praxis garantiert sind, die Grundprinzipien und Leitlinien der Empfehlung Rec(2000)23 jedoch in einigen Mitgliedstaaten rechtlich und/oder praktisch nicht vollständig eingehalten werden.

In Anbetracht dieser Besorgnis i) bekräftigt die Erklärung, dass die Mitglieder der Regulierungsbehörden weiterhin unabhängig sein sollten, ii) unterstützt sie die Ziele einer unabhängigen Funktionsweise von Rundfunkregulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten, iii) fordert sie die Mitgliedstaaten auf, die Empfehlung Rec(2000)23 umzusetzen, Mittel bereitzustellen, um das unabhängige Funktionieren der Rundfunkregulierungsbehörden zu gewährleisten und Risiken einer politischen/wirtschaftlichen Einmischung zu beseitigen sowie die Erklärung zu verbreiten, iv) ersucht sie die Rundfunkregulierungsbehörden, sich ihrer Bedeutung für die Schaffung einer vielfältigen und pluralistischen Rundfunklandschaft bewusst zu sein, die unabhängige und transparente Vergabe von Lizenzen und deren Überwachung zu gewährleisten, zur Aufrechterhaltung einer Kultur der Unabhängigkeit beizutragen und verwandte Leitlinien zu entwickeln sowie sich für Transparenz, Effektivität und Rechenschaftspflicht einzusetzen, und (v) fordert sie die Zivilgesellschaft und die Medien auf, aktiv zu einer solchen „Kultur der Unabhängigkeit“ beizutragen.

Darüber hinaus bekräftigt die Erklärung die Leitlinien der Empfehlung von 2000. Ihr Anhang enthält einen Überblick über den Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten und die in

²⁸ Ministerkomitee, Erklärung über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor, 26. März 2008, <https://rm.coe.int/09000016805d3c1e>.

²⁹ Ibid., Präambel.

³⁰ Ibid.



bestimmten Ländern entwickelten rechtlichen und institutionellen Lösungen für Regulierungsbehörden im Rundfunksektor sowie deren praktische Umsetzung. Diese Übersicht gibt einen strukturierten Überblick über die getroffenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Leitlinien der Empfehlung von 2000.

2.4. Empfehlung (2018) zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum

Unlängst, am 7. März 2018, verabschiedete das Ministerkomitee die Empfehlung CM/Rec(2018)1[1] an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum.³¹

Aufgrund der jüngsten Entwicklungen im Multimedia-Umfeld, in den Online-Medien und bei anderen Internetplattformen ist eine neue Besorgnis um Medienpluralismus aufgekommen. Obwohl neue Interaktionsmöglichkeiten geschaffen wurden, hat sich die Kontrolle der Internetvermittler über Online-Inhalte erhöht. Vermittler sind auch wichtige Akteure bei Online-Werbung und Online-Marketing, was die Agenda der öffentlichen Debatte stark beeinflussen kann. Solche Veränderungen und die damit verbundenen neuen Herausforderungen müssen durch Medienregulierung angegangen werden, um den demokratischen Prozess, Meinungsfreiheit, Qualitätsjournalismus und Vielfalt zu gewährleisten sowie Medienpluralismus und sachkundige Entscheidungsfindung angesichts der zunehmenden Konzentration zu fördern.

In diesem Gesamtkontext empfahl das Ministerkomitee den Mitgliedstaaten, i) die Leitlinien der Empfehlung, die in ihrem Anhang enthalten sind, umzusetzen, ii) weiterhin wachsam zu sein, um Bedrohungen für Medienfreiheit und -pluralismus durch Monitoring einzuschätzen und mit Regulierungsmaßnahmen dagegen anzugehen, iii) bei der Umsetzung der Leitlinien die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und die früheren Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum zu berücksichtigen, iv) die Ziele der Empfehlung auf nationaler und internationaler Ebene durch Dialog und Zusammenarbeit mit allen interessierten Seiten zu fördern und v) die zur Umsetzung der Empfehlung getroffenen Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen, um ihre Wirksamkeit zu verbessern.

Die Empfehlung enthält ebenfalls Leitlinien zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum, die in fünf Abschnitte unterteilt sind: i) ein günstiges Umfeld für die

³¹ Ministerkomitee, Empfehlung CM/Rec(2018)1[1] an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum, 7. März 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000001680790e13.



Meinungs- und Medienfreiheit,³² ii) Medienpluralismus und Vielfalt der Medieninhalte,³³ (iii) Regulierung des Medieneigentums: Eigentum, Kontrolle und Konzentration,³⁴ iv) Transparenz des Medieneigentums, Organisation und Finanzierung³⁵ sowie (v) Medienkompetenz und Bildung.³⁶

Der Abschnitt über die Regulierung von Medieneigentum ermutigt die Mitgliedstaaten, einen umfassenden Rechtsrahmen zu entwickeln und umzusetzen, der Faktoren wie Medieneigentum, Online-Medien und Online-Vertriebskanäle berücksichtigt. Die Überwachung und Durchsetzung dieser Verordnung sollten von einer unabhängigen Stelle durchgeführt werden, die über finanzielle und personelle Ressourcen verfügt, die es ihr ermöglichen, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen.

2.5. Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen

Mit dem am 1. Mai 1993 in Kraft getretenen Europäischen Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen (ECTT),³⁷ dem ersten internationalen Vertrag zur Schaffung eines Rechtsrahmens für den freien Verkehr grenzüberschreitender Fernsehprogramme in Europa, wurden bereits früher Bemühungen zur Harmonisierung der europäischen Fernsehlandschaft und zur Gewährleistung der Meinungsfreiheit unternommen.

Es legt gemeinsame Mindestvorschriften in Bereichen wie Programmgestaltung, Werbung, Sponsoring und Schutz bestimmter individueller Rechte fest und sieht vor, dass die Übertragungsstaaten sicherstellen müssen, dass die Fernsehdienste den Bestimmungen des Übereinkommens entsprechen. Im Gegenzug werden die Freiheit des Empfangs von Programmdiensten sowie die Weiterverbreitung von Programmdiensten, die den Mindestvorschriften des Übereinkommens entsprechen, gewährleistet. Das Übereinkommen gilt für alle grenzüberschreitenden Programme, unabhängig von den verwendeten Übertragungsmitteln.

In jüngster Zeit ist das Interesse am ECTT wieder etwas gestiegen, obwohl sich der Rundfunk- und Medienrahmen seit seiner Ausarbeitung und Ratifizierung allgemein stark verändert hat. Dies lässt sich auf Faktoren wie den geplanten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zurückführen, deren Binnenmarktregulierung wie die AVMD-

³² Ibid., Anhang, Abs. 1.

³³ Ibid., Abs. 2.

³⁴ Ibid., Abs. 3.

³⁵ Ibid., Abs. 4.

³⁶ Ibid., Abs. 5.

³⁷ Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/132>.



Richtlinie für das Vereinigte Königreich nicht mehr gelten wird, während das ECTT weiterhin gültig bleibt.³⁸

2.6. Operative Unterstützung und Kapazitätsaufbau mit Unterstützung des Europarates

Der Europarat hat Maßnahmen ergriffen, um die in seinen Empfehlungen und Erklärungen festgelegten Normen für die Meinungsfreiheit und die Unabhängigkeit von Medienregulierungsbehörden zu fördern. Im Bereich des Kapazitätsaufbaus nahm der Europarat in den letzten zehn Jahren an zahlreichen Kooperationsaktivitäten in Mitgliedstaaten und Partnerländern teil, wobei der Schwerpunkt auf einer Stärkung der Medienfreiheit und Unterstützung der Unabhängigkeit und effizienten Funktionsweise der Medienregulierungsbehörden lag. Zu diesen Aktivitäten gehören das Projekt des Europarates „Förderung der Meinungs- und Informationsfreiheit und der Medienfreiheit in Südosteuropa“, das darauf abzielte, rechtliche und institutionelle Garantien für Meinungsfreiheit, qualitativ hochwertigeren Journalismus und eine pluralistische Medienlandschaft in Südosteuropa im Einklang mit den Standards des Europarates zu entwickeln,³⁹ sowie das gemeinsame Programm des Europarates und der EU „Stärkung des juristischen Fachwissens zur Meinungsfreiheit und den Medien in Südosteuropa“ (JUFREX), mit dem die Meinungsfreiheit und die Medienfreiheit im Einklang mit den Standards des Europarates gefördert⁴⁰ und die Unabhängigkeit und Effektivität der Medienregulierungsbehörden unterstützt werden sollten.⁴¹

Zu den Aktivitäten des Europarates zur operativen Unterstützung gehört die Beauftragung von Experten, um unabhängige Bewertungen von Gesetzentwürfen in den Mitgliedstaaten, häufig bezüglich der institutionellen Gestaltung der unabhängigen Regulierungstätigkeit, durchführen zu lassen, und politische Empfehlungen abzugeben. In den vergangenen Jahren wurden vom Europarat zum Beispiel auf Ersuchen des albanischen

³⁸ Woods L (2016) 'What would be the impact of Brexit on UK media regulation?', *London School of Economics and Political Science, Media Policy Project Blog*, 13. September 2016, <https://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/09/13/what-would-be-the-impact-of-brexit-on-uk-media-regulation/>. Siehe auch Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Fontaine G., Talavera Milla J., Valais S. (2018), *Brexit: Die Auswirkungen auf den audiovisuellen Sektor*, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Abschnitt 2.2.2., <https://rm.coe.int/brexit-die-auswirkungen-auf-den-audiovisuellen-sektor/16808f0650>.

³⁹ Europarat, „Promoting Freedom of Expression and Information and Freedom of the Media in South-Eastern Europe“, <https://www.coe.int/en/web/tirana/promoting-freedom-of-expression-and-information-and-freedom-of-the-media-in-south-eastern-europe>.

⁴⁰ Europarat, „Reinforcing Judicial Expertise on Freedom of Expression and the Media in South-East Europe (JUFREX), Objectives“, <https://www.coe.int/en/web/belgrade/reinforcing-judicial-expertise-on-freedom-of-expression-and-the-media-in-south-east-europe-jufrex->.

⁴¹ Ibid.



Parlaments⁴² und der serbischen Regulierungsbehörde für elektronische Medien im Rahmen von JUFREX⁴³ Studien in Auftrag gegeben.

Darüber hinaus war der Europarat an Kooperationsmaßnahmen in Tunesien von 2015 bis 2017⁴⁴, wo er die lokale Behörde für audiovisuelle Kommunikation unterstützte, und an Aktivitäten zur Förderung von Meinungsfreiheit sowie Medienunabhängigkeit und -vielfalt in Marokko von 2014 bis 2017 beteiligt.⁴⁵ Der Europarat strebt auch danach, Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regulierungsbehörden zu entwickeln, und nimmt an Sitzungen regionaler Plattformen und Kooperationsnetzwerke wie der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA), dem Mittelmeer-Netzwerk der Medienregulierungsbehörden (RIRM) und dem Netzwerk der französischsprachigen Medienregulierungsbehörden (REFRAM) teil.⁴⁶

2.7. Europäische Plattform der Regulierungsbehörden

Die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) wurde 1995 als Instrument für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den europäischen Regulierungsbehörden eingerichtet. Sie ist mit 53 Regulierungsbehörden aus 47 Ländern als Mitglieder derzeit das älteste und größte Netzwerk von Rundfunkregulierungsbehörden und bietet einen Raum für den Austausch von Informationen, Fallstudien und bewährten Verfahren zwischen den Rundfunkregulierungsbehörden in Europa.⁴⁷ Die Vision der EPRA, wie sie in der aktuellen Dreijahresstrategie der Organisation formuliert ist, besteht darin, „die Meinungsfreiheit sowie ein kulturell vielfältiges, nachhaltiges und pluralistisches Medienumfeld durch ihre Unterstützung einer unabhängigen, professionellen und effektiven Regulierung der audiovisuellen Medien zu fördern“.⁴⁸ Unabhängigkeit ist ein zentraler Wert der EPRA als unpolitisches, unparteiisches, selbstfinanziertes und nicht beschließendes Organ.

⁴² Irion K., Ledger M., Svensson S. und Fejzulla E. (2014), "The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania", Studie im Auftrag des Europarates, Amsterdam/Brüssel/Budapest/Tirana, <https://www.indireg.eu/assets/files/Indireg-AMA-Report-Nov11.pdf>.

⁴³ Irion, K., Ledger M., Svensson S. und Rsumovic N. (2017), "The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia", Studie im Auftrag des Europarates, Amsterdam/Brüssel/Budapest/Belgrad, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/REM-Report-IndiregMethodology-Nov17-FINAL-2.pdf>.

⁴⁴ Europarat, Kooperationsstätigkeiten, abgeschlossene Projekte, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/completed-projects>.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Europarat, „Medienregulierungsbehörden“, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/media-regulatory-authorities>.

⁴⁷ Europäische Plattform der Regulierungsbehörden, „Allgemeine Informationen zur EPRA“, <https://www.epra.org/articles/general-information-on-epra>.

⁴⁸ Europäische Plattform der Regulierungsbehörden, „EPRA-Strategieerklärung 2017-2019“, https://cdn.epra.org/attachments/files/2924/original/Strategy%20Statement_adopted.pdf?1486391135.



Die Vorstandsmitglieder der EPRA sind keine Vertreter ihrer jeweiligen Behörden, sondern per Nominierung gewählte Personen, die ihre Aufgaben auf philanthropischer Grundlage erfüllen. Das EPRA-Sekretariat wird ausschließlich von den Mitgliedern finanziert und von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle beherbergt, um Stabilität und Unabhängigkeit zu gewährleisten, natürliche Synergien mit dem Gastgeber zu nutzen und den Verwaltungsaufwand und die Kosten so gering wie möglich zu halten. Die EPRA unterhält regelmäßige Kontakte zu anderen regionalen Netzwerken von Regulierungsbehörden in Europa, und ihre Satzung verbietet ausdrücklich die Verabschiedung gemeinsamer Standpunkte oder Erklärungen.⁴⁹ Die EPRA erstellt zudem vergleichende Arbeitsdokumente, Präsentationen und Informationen zur Medienregulierung, wobei die regulatorische Unabhängigkeit einen konstanten Schwerpunkt in ihrer Arbeit bildet.

Nach Angaben der EPRA haben mittlerweile alle europäischen Länder die Regulierung des Rundfunks unabhängigen Regulierungsbehörden übertragen. Große Unterschiede gibt es jedoch in Bezug auf den Umfang ihrer Aufgaben, Befugnisse und Strukturen.⁵⁰ Ein Bericht aus dem Jahr 2007 befasst sich vergleichend mit der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden. Dieser Bericht basiert auf einem von den EPRA-Mitgliedern beantworteten Fragebogen, der mögliche Diskrepanzen zwischen formeller und tatsächlicher Unabhängigkeit aufzeigen soll. Die Behörden machten darin Angaben zum derzeitigen Stand der rechtlichen Maßnahmen zur Sicherung der Unabhängigkeit sowie zu ihrer organisatorischen und finanziellen Unabhängigkeit, zum Verständnis der europäischen Instrumente zur Wahrung der Unabhängigkeit sowie zu Mechanismen zu Rechenschaftspflicht und Transparenz.

Mit dem Arbeitsprogramm der EPRA für 2014 wurde als Reaktion auf politische Entwicklungen auf EU-Ebene eine spezielle Arbeitsgruppe zur Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden eingesetzt.⁵¹ Diese Maßnahme führte zu einer europaweiten Diskussion über die politischen Entwicklungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden.⁵² EPRA veröffentlichte einen Umfragebericht über die Wahrnehmung der Unabhängigkeit durch Regulierungsbehörden und externe Akteure sowie eine Zusammenstellung aktueller Instrumente, Praktiken und Arbeitsprozesse, die

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Europäische Plattform der Regulierungsbehörden, „Über Regulierungsbehörden“, <https://www.epra.org/articles/about-regulatory-authorities>.

⁵¹ Europäische Plattform der Regulierungsbehörden, EPRA-Jahresarbeitsprogramm für 2014, 14. Februar 2014, https://cdn.epra.org/attachments/files/2321/original/ANNUAL_WORK_%20PROGRAMME_2014_EN.pdf?1393239456.

⁵² Europäische Plattform der Regulierungsbehörden, „39. EPRA-Tagung. Die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden: Schlüsselentwicklungen und aktuelle Debatten“, <https://cdn.epra.org/attachments/files/2436/original/Budva%20WG2%20summary.pdf?1405508378>.



die Unabhängigkeit stärken können und die von den Regulierungsbehörden in ihrer täglichen Arbeit eingesetzt werden.⁵³

Die jüngere EPRA-Tätigkeit befasst sich mit Blick auf die Rolle der Medienregulierungsbehörden indirekt mit Unabhängigkeit. Das Arbeitsprogramm der EPRA für 2016 konzentrierte sich auf „Compliance und Durchsetzung in einem sich wandelnden Medienumfeld - Wie funktioniert es in der Praxis?“⁵⁴ mit dem Ziel, eine unabhängige, verantwortliche und effiziente Regulierung des Sektors zu fördern.

Ein weiteres aktuelles Beispiel ist das vergleichende Hintergrunddokument „Öffentlich-rechtliche Inhalte und Inhalte von öffentlichem Interesse im digitalen Zeitalter: Die Rolle der Regulierungsbehörden“,⁵⁵ in dem von Regulierungsbehörden ausgemachte Herausforderungen für öffentlich-rechtliche Medien, unter anderem Qualität der Inhalte, Publikumsbindung im digitalen Zeitalter, Beschaffung von Förder- und Finanzmitteln sowie Gewährleistung politischer oder finanzieller Unabhängigkeit, aufgezeigt werden.

2.8. Fazit

Dieser Abschnitt gab einen kurzen Überblick über die normsetzenden Aktivitäten des Europarates im Bereich der Media Governance. Die in europäischen Ländern gebräuchlichste Organisationsform ist die der unabhängigen Regulierungsbehörde, die nicht Teil der eigentlichen staatlichen Verwaltungsstruktur ist und über einen Apparat verfügt, der keiner weiteren Stelle zu Diensten ist. Der Europarat hat einen soliden Textkorpus über den Rundfunksektor erstellt, befasst sich aber weiterhin mit dem Aufkommen neuer Medientechnologien und deren Folgen, insbesondere in Bezug auf Medienpluralismus und Meinungsfreiheit.

In Bezug auf Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien und ihre Unabhängigkeit hat der Europarat umfangreiche Empfehlungen zu ihrer institutionellen Ausgestaltung veröffentlicht und bietet konkrete und umfassende Leitlinien an, wie Unabhängigkeit erreicht und eine effiziente Funktionsweise aufrechterhalten werden kann.

⁵³ Europäische Plattform der Regulierungsbehörden, 40. EPRA-Tagung, "Die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden: Tools und Best Practices", https://cdn.epra.org/attachments/files/2489/original/WG2_independence_background%20paper_final.pdf?1417453075.

⁵⁴ Europäische Plattform der Regulierungsbehörden, 43. und 44. EPRA-Tagung, „Compliance- und Durchsetzungsrichtlinien, Strategien und Methoden auf dem Prüfstand“, <https://www.epra.org/attachments/barcelona-plenary-2-compliance-and-enforcement-policies-strategies-and-methods-put-to-test-background-paper>.

„Herausforderungen bei der Sicherstellung von Compliance und Durchsetzung in einem sich wandelnden Medien-Ökosystem“, <https://www.epra.org/attachments/yerevan-plenary-ii-compliance-enforcement-policies-strategies-methods-of-nras-put-to-test-part-ii-keynote-jean-francois-furnemont>.

⁵⁵ Studer S. (2019), "Public service and public interest content in the digital age: the role of regulators. Comparative Background document, https://cdn.epra.org/attachments/files/3463/original/EPRA_PSM_Plenary_2_questionnaire_analysis_final.pdf?1554198287.



Der Europarat zeigt darüber hinaus ein Interesse an der Umsetzung und Wirksamkeit von Rechtsvorschriften in Bezug auf die unabhängigen Regulierungsbehörden in den europäischen Ländern, wie die Studien zeigen, die er in Auftrag gegeben hat, um die Rahmenbedingungen für die Unterstützung unabhängiger Regulierungsbehörden zu bewerten und politische Empfehlungen für Verbesserungen abzugeben.

Unabhängigkeit wird seit mehreren Jahren in einer Reihe von Dokumenten des Europarates als wesentliches Merkmal der Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien in Europa hervorgehoben. Dennoch sind die Regulierungsbehörden nicht gegen politischen, wirtschaftlichen oder unternehmerischen Druck gefeit. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen für eine gestärkte und effektivere Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden wachsam und aktiv bleiben, um alle Versuche abzuwehren, die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien zu untergraben oder zu beeinträchtigen.



3. Die Entwicklung unabhängiger Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor im Recht der Europäischen Union

**Kristina Irion & Gijs van Til, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität
Amsterdam**

3.1. Einleitung

Das Motto „In Vielfalt vereint“ beschreibt die Komplexität, mit der die EU zu kämpfen hat, wenn sie versucht, den Rechtsrahmen der audiovisuellen Mediensektoren ihrer Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu harmonisieren. Das Primärrecht der EU versteht Pluralismus als eines der wesentlichen Merkmale der europäischen Gesellschaft, wie es in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) heißt und der in Art. 3 Abs. 3 zudem besagt, die EU wahrt „den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ Art. 167 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) formuliert: „Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit [...] den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“

Die EU garantiert das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit ungeachtet von Grenzen gemäß Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der EU (GRCh) und Art. 10 EMRK in Verbindung mit Art. 52 Abs. 3 GRCh. Auf der Grundlage dieses Grundrechts wurde die Freiheit der Medien mit entsprechenden Garantien für Medienanstalten und ihre Tätigkeit anerkannt. Das Grundrecht impliziert darüber hinaus eine positive Verpflichtung der Mitgliedstaaten und, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, der EU, die Freiheit der Medien zu fördern und Medienpluralismus in gebotener Weise zu unterstützen. Art. 11 Abs. 2 GRCh versteht Medienpluralismus ausdrücklich als eine wesentliche Voraussetzung für eine demokratische Gesellschaft.

Dieses Kapitel zeichnet die wichtigsten Entwicklungen der EU in Bezug auf unabhängige Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten im audiovisuellen Mediensektor nach. Eine zentrale Rolle spielt insbesondere die Geschichte von Artikel 30 der AVMD-Richtlinie, der sich von einer deklaratorischen Bestimmung zu einer vollwertigen Anforderung, die Existenz unabhängiger Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten der EU zu gewährleisten, entwickelt hat. Zum Teil wurde diese Entwicklung durch Strategiepaper und Empfehlungen auf EU-Ebene beeinflusst, die auf einen umfassenderen Schutz unabhängiger und funktionierender Medienregulierungsbehörden abzielen.



3.2. Die kulturelle Zuständigkeit der Europäischen Union

Im Bereich der Kulturpolitik hat die EU streng begrenzte Zuständigkeiten, die subsidiär zur nationalen Kulturpolitik sind. Gemäß Art. 167 Abs. 2 AEUV beschränkt sich die EU auf koordinierende und unterstützende Maßnahmen im Bereich des künstlerischen und literarischen Schaffens, insbesondere im audiovisuellen Sektor. EU-Maßnahmen zur Verfolgung vorrangig kultureller Ziele durch die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten sind nach Art. 167 Abs. 5 AEUV explizit verboten. Die kulturelle Dimension der öffentlich-rechtlichen Medien wird im Protokoll 1997 (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten hervorgehoben.⁵⁶ Dieses Protokoll garantiert den Mitgliedstaaten organisatorische Autonomie bei der Übertragung, Festlegung und Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, „soweit dessen Finanzierung die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union [...] nicht beeinträchtigt.“⁵⁷

Der Ausgangspunkt für die Medienpolitik der EU war die Vorstellung, dass Fernsehen und andere Mediendienste, insbesondere im privaten Sektor, eine wirtschaftliche Dimension haben, die untrennbar mit einer kulturellen verbunden ist. 1974 hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in der Rechtssache *Sacchi* den wirtschaftlichen Charakter von Fernsehdiensten anerkannt.⁵⁸ Gestützt auf dieses Urteil verabschiedete die Europäische Gemeinschaft damals ihre erste Regelung zu grenzüberschreitenden Fernsehdiensten auf der Grundlage ihrer Zuständigkeit für den Binnenmarkt. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“⁵⁹ (Fernsehrichtlinie - TVwFD) von 1989 bestätigte den freien Verkehr europäischer Fernsehprogramme innerhalb des Binnenmarktes sowie ein Minimum an harmonisierten Anforderungen, die bestimmte Aspekte der Erbringung von Fernsehdiensten regeln.⁶⁰

Die Koexistenz der europäischen Regulierung wirtschaftlicher Aspekte bei der grenzüberschreitenden Bereitstellung traditionellen Fernsehens und der heutigen audiovisuellen Mediendienste auf der einen und der Beschränkungen, die der EU in Bezug auf die kulturellen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auferlegt wurden, auf der anderen

⁵⁶ Protokoll (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, ABL C-326 vom 26.10.2012, S. 312.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 30. April 1974, C 155-73, ECLI:EU:C:1974:40 (*Sacchi*), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0155>.

⁵⁹ Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität.

⁶⁰ Dazu gehören insbesondere das Verbot der Aufstachelung zum Hass, die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen, der Zugang zu Großveranstaltungen, die Förderung und Verbreitung europäischer Werke, kommerzielle Kommunikationen und der Schutz von Minderjährigen.



Seite war im Großen und Ganzen ein Erfolg.⁶¹ Die AVMD-Richtlinie betont, dass „[a]udiovisuelle Mediendienste gleichermaßen als Kultur- und Wirtschaftsdienste anzusehen sind“.⁶² Im Gegensatz zu anderen sektorspezifischen Regulierungssystemen der EU wie dem Bereich der elektronischen Kommunikation oder dem Schutz personenbezogener Daten lag die Organisation der Medienregulierungsbehörden bis vor Kurzem in der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten. Wie wir sehen werden, hat sich dies mit der Verabschiedung der überarbeiteten AVMD-Richtlinie im Jahr 2018 vor dem Hintergrund sich wandelnder Marktgegebenheiten geändert.⁶³ Bevor wir uns jedoch der Richtlinie 2018 selbst zuwenden, sind die folgenden Abschnitte dem Kontext und den rechtlichen Entwicklungen gewidmet, die zu dieser Überarbeitung geführt haben.

3.3. Das Entstehen der Notwendigkeit unabhängiger Regulierungsbehörden im EU-Recht für audiovisuelle Medien

Die Fernsehrichtlinie wurde 2010 durch die AVMD-Richtlinie, welche die ursprüngliche Fernsehrichtlinie kodifiziert, sowie durch zwei nachfolgende Änderungen ersetzt.⁶⁴ Die Richtlinie von 2010 stellt einen wichtigen Ausgangspunkt für die Unabhängigkeit und eine effektive Funktionsweise von Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor dar. Kapitel XI der AVMD-Richtlinie von 2010 trägt den Titel „Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsstellen der Mitgliedstaaten“, und in seiner einzigen Bestimmung, Artikel 30, heißt es:

Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um sich gegenseitig und der Kommission, insbesondere über ihre zuständigen unabhängigen Regulierungsstellen, die

⁶¹ Irion K., Valcke P. (2015), „Cultural diversity in the digital age: EU competences, policies and regulations for diverse audio-visual and online content“ in: Psychogiopoulou E. (Hrsg.), *Cultural Governance and the European Union*, 75-90, Palgrave Macmillan: Houndmills and New York.

⁶² Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

⁶³ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

⁶⁴ Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32007L0065>.



Informationen zu übermitteln, die für die Anwendung dieser Richtlinie und insbesondere der Artikel 2, 3 und 4 notwendig sind.

Der Text von Artikel 30 der AVMD-Richtlinie von 2010 und die entsprechenden Erwägungsgründe 94 und 95 der Präambel lassen einen heiklen Kompromiss zwischen den Visionen des Europäischen Parlaments und der Kommission, die auf strengeren Regeln für die institutionelle Gestaltung bestehen, und denen des Rates, der sich um die kulturelle Souveränität der Mitgliedstaaten sorgt, erkennen.⁶⁵ Infolgedessen mag die Bestimmung zunächst eher schwach erscheinen, bei näherer Betrachtung bedingt sie jedoch eindeutig das Vorhandensein einer oder mehrerer unabhängiger Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten, die mit der Umsetzung der AVMD-Richtlinie betraut sind.

Die Fassung der AVMD-Richtlinie von 2010 war keine endgültige Zielmarke für den Rechtsrahmen im Hinblick auf die Unabhängigkeit und eine effektive Funktionsweise der Regulierungsstellen im audiovisuellen Mediensektor der EU. Seitdem hat ein signifikanter regulatorischer Wandel stattgefunden, der seine Wurzeln in mehreren politischen Maßnahmen im Zeitraum zwischen den beiden Fassungen der Richtlinie hat und sich als sehr einflussreich für die Notwendigkeiten und Anforderungen einer unabhängigen Medienregulierung erwiesen hat.

Eine erste derartige politische Maßnahme war die Beauftragung der Studie, die zum INDIREG-Bericht und zur INDIREG-Methodik 2011 führte, durch die Europäische Kommission.⁶⁶ Die Studie formuliert aus interdisziplinärer und vergleichender Perspektive eine wissenschaftlich fundierte Methodik zur Beurteilung der formellen und tatsächlichen Unabhängigkeit von Medienregulierungsbehörden. Der Bericht und die Methodik haben wesentliche Bedeutung entwickelt und sich im Laufe der Jahre als sehr einflussreich erwiesen. Eine ausführliche Diskussion der INDIREG-Methodik findet sich in Kapitel 4 dieses Berichts.

Eine weitere politische Maßnahme war die Einsetzung der Hochrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien. Ihr 2013 vorgelegter Abschlussbericht enthält eine klare Empfehlung zum Thema unabhängige Regulierung über den audiovisuellen Mediensektor.⁶⁷ In dem Bericht heißt es, dass „die Regulierungsbehörden unabhängig sein sollten, wobei die Ernennungen auf transparente Weise unter Anwendung aller gebotenen Kontrollmaßnahmen erfolgen sollten.“⁶⁸ Anschließend führte die Kommission eine

⁶⁵ Stevens D. (2013) "Media regulatory authorities in the EU context: Comparing sector-specific notions and requirements of independence, in Schultz W., Valcke P. & Irion K. (Hrsg), *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (S. 83-110) (ECREA Book Series), Intellect: Bristol, UK, (im Folgenden: Stevens, 2014).

⁶⁶ INDIREG-Studie (2011).

⁶⁷ Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien "Freie und pluralistische Medien als Rückhalt der europäischen Demokratie", Januar 2013, https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/HLG%20report_de.pdf.

⁶⁸ Ibid., Empfehlung 6.



öffentliche Konsultation zur Unabhängigkeit der Regulierungsstellen für audiovisuelle Medien durch.⁶⁹

Zusätzlich zu den im vorherigen Kapitel vorgestellten EPRA-Dokumenten veröffentlichte die unlängst eingerichtete Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) ihren Bericht 2015 über die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden (NRB).⁷⁰ Diese Gruppe wurde im März 2014 zunächst als beratendes Organ der Europäischen Kommission eingerichtet. In dem Bericht wird untersucht, wie die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste in Europa gestärkt werden kann. Der Bericht identifiziert daher im Einklang mit den Ergebnissen der INDIREG-Studie bestimmte Anforderungen als „wesentliche Merkmale“ unabhängiger Regulierungsstellen und verweist ausdrücklich auf die Normsetzung durch den Europarat und sucht Anknüpfungspunkte dazu (siehe Kapitel 2 in diesem Bericht für weitere Einzelheiten).

3.4. Artikel 30 der 2018 überarbeiteten AVMD-Richtlinie

Die sich ändernden Marktgegebenheiten sowie die im vorherigen Abschnitt beschriebenen politischen Maßnahmen führten zu der Erkenntnis, dass eine Überarbeitung der Richtlinie von 2010 erforderlich ist. Das offizielle Gesetzgebungsverfahren begann mit dem Legislativvorschlag der Europäischen Kommission vom 25. Mai 2016 zur Änderung der AVMD-Richtlinie, mit dem die Mitgliedstaaten eindeutig verpflichtet wurden, die Unabhängigkeit ihrer Medienregulierung zu gewährleisten.⁷¹ Im Anschluss an diesen Vorschlag veröffentlichte der Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) des Europäischen Parlaments am 5. September 2016 einen Berichtsentwurf, in dem er eine deutliche Abmilderung des Textes von Artikel 30 vorschlug. Zunächst wehrten sich die Mitgliedstaaten unter Hinweis auf ihre kulturelle Zuständigkeit, doch schließlich ließ der Widerstand nach, was zur Verabschiedung starker Schutzbestimmungen für unabhängige Regulierungsbehörden im Bereich der audiovisuellen Medien im EU-Recht führte. Nach einer intensiven Debatte und einem intensiven Gesetzgebungsverfahren wurde schließlich eine überarbeitete Fassung der AVMD-Richtlinie angenommen, die am 19. Dezember 2018 in Kraft trat. Die Mitgliedstaaten haben nun bis zum 19. September 2020 Zeit, den Text umzusetzen.

⁶⁹ Europäische Kommission, „Öffentliche Anhörung zur Unabhängigkeit der für audiovisuelle Mediendienste zuständigen Regulierungsstellen“, 2013, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-consultation-independence-audiovisual-regulatory-bodies>.

⁷⁰ Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste, "ERGA Report on the independence of NRAs", ERGA (2015)11, 15. Dezember 2015, http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2016/10/report_indep_nra_2015.pdf.

⁷¹ Für eine Beschreibung des Gesetzgebungsverfahrens siehe P. Valcke (2016), "AVMS Review and Media Regulator's Independence: The Dancing Procession of Echternach?", *KU Leuven*, <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/avms-review-and-media-regulators-independence-the-dancing-procession-of-echternach/>.



Die überarbeitete Richtlinie enthält in Artikel 30 eine detaillierte Bestimmung, dass Mitgliedstaaten eine oder mehrere unabhängige Regulierungsbehörden benennen müssen, und spezifiziert dabei gleichzeitig einige der Anforderungen und substanziellen Sicherungsmaßnahmen zur Gewährleistung dieser Unabhängigkeit. Während Artikel 30 von 2010 aus einem einzigen Absatz bestand, umfasst die Fassung von 2018 sechs ausführliche Absätze, die sich auf die verschiedenen Dimensionen von Unabhängigkeit beziehen.

Der erste Absatz des überarbeiteten Artikels 30 verpflichtet jeden Mitgliedstaat, eine oder mehrere unabhängige nationale Regulierungsbehörden zu benennen. Der letzte Satz des Absatzes lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, anstelle integrierter Regulierungsbehörden, die auch für die Regulierung über angrenzende Sektoren zuständig sind, mehrere sektorspezifische Regulierungsbehörden einzurichten. Ferner wird festgelegt, dass diese Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor „rechtlich [...] getrennt und funktionell unabhängig von [...] anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen sind“.

Das Erfordernis der funktionellen Unabhängigkeit ist ein neues und potenziell wichtiges Element, das die gesetzlich kodifizierte formelle Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden ergänzen soll. Die Präambel gibt in Erwägungsgrund 53 einen Hinweis darauf, wann der erforderliche Grad an Unabhängigkeit erreicht ist. Dort heißt es: „Es sollte davon ausgegangen werden, dass die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen den geforderten Grad an Unabhängigkeit erreicht haben, wenn diese Behörden oder Stellen – einschließlich derjenigen, die als staatliche Behörden oder Stellen errichtet sind – funktionell und tatsächlich unabhängig von ihren jeweiligen Regierungen und von anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen sind.“ Die Formulierung des EU-Rechts „rechtlich getrennt und funktionell unabhängig“, die in anderen sektorspezifischen Regelungen wie beispielsweise für Energie und elektronische Kommunikation⁷² verwendet wird, wurde in der Rechtsprechung des EuGH noch nicht ausgelegt.

Artikel 30 verlangt dann in Absatz 2, dass die nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten „ihre Befugnisse unparteiisch und transparent“ im Einklang mit den Zielen der AVMD-Richtlinie, insbesondere Medienpluralismus, kulturelle Vielfalt, Verbraucherschutz, Binnenmarkt und Förderung des fairen Wettbewerbs ausüben. Zu diesem Zweck sieht Art. 30 Abs. 2 konkret vor: „Die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen holen im Zusammenhang mit der Erfüllung der ihnen nach nationalem Recht zur Umsetzung des Unionsrechts übertragenen Aufgaben weder Weisungen einer anderen Stelle ein noch nehmen sie solche entgegen.“ Um die nationalen Regulierungsbehörden zur Rechenschaft zu ziehen, sieht Art. 30 Abs. 2 jedoch vor, dass Unabhängigkeitsgarantien „einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegen [stehen].“ Der überarbeitete Artikel bedeutet allerdings, dass die Mitgliedstaaten jede formelle Möglichkeit, einer Behörde oder ihren Entscheidungsorganen Weisungen zu erteilen, aus dem nationalen Recht streichen müssen.

⁷² Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste, "ERGA Report on the independence of NRAs" (FN. 69), S. 9f.



Absatz 3 des überarbeiteten Artikels 30 betrifft die Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht der Regulierungsbehörden. Er sieht vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten [sicherstellen], dass die Zuständigkeiten und Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen sowie die Art und Weise, wie diese zur Rechenschaft gezogen werden, eindeutig gesetzlich geregelt sind.“ Obwohl er im Vergleich zu seinem Vorgänger detailliertere Leitlinien enthält, bleiben wichtige Fragen in diesem Zusammenhang noch offen, zum Beispiel welche Zuständigkeiten und Befugnisse einer Regulierungsbehörde übertragen werden sollten. Weiterhin bleibt abzuwarten, wann genau eine solche Bestimmung als klar definiert gilt und ob eine bloße Definition in einem formellen Gesetz ausreicht.

Im nachfolgenden Absatz werden dann Anforderungen an „angemessene finanzielle und personelle Mittel und Durchsetzungsbefugnisse“ festgelegt, die den Behörden zuzuweisen sind, um „ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen“. Um die finanzielle Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden zu unterstützen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sie „über eigene jährliche Haushaltspläne verfügen, die veröffentlicht werden“. Da die Veröffentlichungspflicht im letzten Satz in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Punkt darstellt, besteht die wichtigste Frage zu diesem Absatz darin, wann die finanziellen und personellen Ressourcen und die Durchsetzungsbefugnisse als angemessen erachtet werden.

Interessant ist der ausdrückliche Verweis in Art. 30 Abs. 4 auf die ERGA und damit das Ziel der ursprünglichen AVMD-Richtlinie von 2010, Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden herzustellen. Gemäß Absatz 4 müssen die nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten mit angemessenen Mitteln ausgestattet werden, um zur Arbeit der ERGA beizutragen. In der überarbeiteten AVMD-Richtlinie von 2018 bildet Artikel 30b die Rechtsgrundlage für die ERGA, ihre Einsetzung und die Festlegung ihrer Zusammensetzung und Aufgaben, darunter Beratung und Unterstützung der Kommission, Zusammenarbeit und Informationsaustausch sowie Abgabe von Stellungnahmen auf Ersuchen der Kommission. Damit wird der ERGA Verfahrensautonomie gewährt.

In Art. 30 Abs. 5 sind die Anforderungen an die Ernennungs- und Entlassungsverfahren für die Leiter der nationalen Regulierungsbehörden und -stellen oder die Mitglieder des Kollegiums, das diese Funktion ausübt, festgelegt. Eine zentrale Anforderung ist, dass die Mitgliedstaaten „in ihrem nationalen Recht die Bedingungen und Verfahren für die Ernennung und Entlassung“ sowie die „Dauer der Mandate“ festlegen. Die dazugehörigen Verfahren müssen den Anforderungen an Transparenz und Nichtdiskriminierung genügen und den erforderlichen Grad an Unabhängigkeit gewährleisten. Ernannte Entscheidungsträger der nationalen Regulierungsbehörde können zwar entlassen werden, jedoch nur, „wenn sie die zuvor auf nationaler Ebene festgelegten Voraussetzungen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht mehr erfüllen“. Als Zeichen der verfahrensrechtlichen Legitimität und Transparenz muss eine solche Entlassungsentscheidung „ausreichend begründet, vorab mitgeteilt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden“.

Der letzte Absatz von Artikel 30 befasst sich mit den Möglichkeiten, welche die Mitgliedstaaten haben, wirksame Beschwerdeverfahren auf nationaler Ebene gegen



Beschlüsse der Regulierungsbehörde zu gewährleisten. Wichtig für die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörde ist, dass ihre Beschlüsse bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens wirksam bleiben, sofern nicht nach Maßgabe des nationalen Rechts einstweilige Maßnahmen erlassen werden.

3.5. Fazit

Dieser Abschnitt gab einen kurzen Überblick über die wichtigsten EU-Entwicklungen im Zusammenhang mit unabhängigen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten im audiovisuellen Mediensektor. Er zeichnete die Geschichte von Artikel 30 der AVMD-Richtlinie von einer deklaratorischen Bestimmung zu einer vollwertigen Anforderung nach, die Existenz unabhängiger Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten der EU zu gewährleisten. Elemente dieser Entwicklung wurden durch Strategiepapier und Empfehlungen auf EU-Ebene beeinflusst und beziehen die beiden europaweiten Netzwerke an Medienregulierungsbehörden in Europa, EPRA und ERGA, ein, die auf einen umfassenderen Schutz unabhängiger und funktionierender Medienregulierungsbehörden ausgerichtet sind.

Wie bereits erwähnt, haben die Mitgliedstaaten nun bis zum 19. September 2020 Zeit, den Text der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Es bleibt abzuwarten, wie groß der Änderungsbedarf in jedem der Mitgliedsstaaten sein wird. Für eine Auswahl von Ländern enthält diese IRIS *Spezial* ab Kapitel 5 einen Überblick darüber, inwieweit die derzeitige Struktur und Praxis der nationalen Regulierungsbehörden in den jeweiligen Ländern mit der überarbeiteten Regelung übereinstimmt und welche rechtlichen Anpassungen erforderlich sein könnten.



4. Die INDIREG-Studie und -Methodik

Kristina Irion, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

4.1. Einleitung

Die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden war ein weitreichender europäischer Trend im Zuge der Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung der Länder in den heutigen Regelzustand. Dem lag die Annahme zugrunde, dass durch unabhängige Regulierung bessere Regulierungsergebnisse erzielt werden können. „Damit Unabhängigkeit zu besseren politischen Ergebnissen führt, muss [jedoch] eine komplexe Kausalkette funktionieren, die von gesetzlichen Bestimmungen, die Unabhängigkeit gewähren, über Verhaltensmuster, die Unabhängigkeit nachweisen, zu politischen Entscheidungen und letztendlich zu politischen Ergebnissen führt.“⁷³

In den europäischen Ländern haben sich unabhängige Regulierungsbehörden frühzeitig im früher sogenannten Rundfunk- und Telekommunikationssektor (heute audiovisueller Mediensektor) etabliert. Der tatsächliche Aufbau unabhängiger Regulierungsbehörden, die Teil des öffentlichen Sektors sind, variiert je nach den verfassungsmäßigen, politischen und kulturellen Traditionen und Praktiken der Länder. Insbesondere demokratische Traditionen und Praktiken sind bestimmende Faktoren, die „die Aussichten auf Unabhängigkeit einer Regulierungsbehörde beeinflussen“ können.⁷⁴ Rechtliche Rahmen allein verleihen keine Unabhängigkeit und erfordern Bedingungen, unter denen sich funktionelle oder operative Unabhängigkeit in „der unparteiischen Anwendung des Gesetzes ohne Ansehen der Person“ manifestieren kann.⁷⁵ Dieses Kapitel ist der INDIREG-Studie gewidmet, die dazu beigetragen hat, unser theoretisches Verständnis dessen zu vertiefen, womit eine unabhängige Regulierungsbehörde für den audiovisuellen Mediensektor in einer demokratischen europäischen Gesellschaft steht oder fällt.

⁷³ Hanretty C. und Koop C. (2012), „Shall the Law Set Them Free: The Formal and Actual Independence of Regulatory Agencies“, in *Regulation and Governance*, S. 195.

⁷⁴ Jakubowicz (2013) xi.

⁷⁵ Ibid., xiv.



4.2. Die INDIREG-Studie

2009 gab die Europäische Kommission eine umfassende Studie in Auftrag, um die wesentlichen Merkmale unabhängiger und funktionierender Medienregulierungsbehörden zu ermitteln. 2011 veröffentlichte ein europäisches Konsortium seine endgültige Studie mit dem Titel „Indikatoren für die Unabhängigkeit und eine effiziente Funktionsweise von Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste zur Durchsetzung der Vorschriften der AVMD-Richtlinie“, die inzwischen als INDIREG-Studie bekannt ist.⁷⁶ Die Studie verfolgte drei übergeordnete Ziele:

- (1) eine detaillierte rechtliche Beschreibung und Analyse der Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste in den Mitgliedstaaten, in den Kandidatenländern und angehenden Kandidatenländern der EU und in den EFTA-Länder sowie in vier außereuropäischen Ländern;
- (2) eine Analyse der effektiven Umsetzung des Rechtsrahmens in diesen Ländern und
- (3) die Ermittlung der wichtigsten Merkmale, die eine unabhängige Regulierungsstelle im Hinblick auf die AVMD-Richtlinie ausmachen.⁷⁷

In der Erkenntnis, dass Unabhängigkeit „ein facettenreiches Konzept ist, dessen Interpretation stark vom Kontext abhängt“,⁷⁸ untersucht die INDIREG-Studie die umfangreiche Literatur über die Entstehung und Verbreitung unabhängiger Regulierungsbehörden und was unter „Unabhängigkeit“ zu verstehen ist. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass es keine absolute Unabhängigkeit gibt und vielleicht nicht einmal wünschenswert ist, da eine Regulierungsbehörde immer mit der Regierung und anderen Interessengruppen interagieren und auch den Anforderungen an demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht gerecht werden muss. Unabhängigkeit wird daher besser als „eine Notwendigkeit für eine Regulierungsbehörde, sich gleichermaßen von allen möglichen Interessen zu distanzieren, um sie unparteiisch abzuwägen und langfristige Ergebnisse zum Nutzen aller Beteiligten zu erzielen anstatt kurzfristigen Interessen verschiedener Gruppen zu dienen,“ verstanden.⁷⁹

Unabhängigkeit oder „die Abwesenheit von Abhängigkeit“ ist besser unter dem Blickwinkel von Einfluss oder Kontrolle zu verstehen. Davon ausgehend lässt sich eine Verbindung zur Regulierungstheorie herstellen, in der das Konzept der Unabhängigkeit als der Bereich oder Rahmen wahrgenommen wird, in dem eine Entität oder ein Objekt nicht der Kontrolle durch jemand anderen oder etwas anderes unterliegt. Anschließend kann die Unabhängigkeit als die Position einer Entität innerhalb einer bestimmten

⁷⁶ INDIREG-Studie (2011).

⁷⁷ Ibid., s. 9.

⁷⁸ Ibid., s. 19.

⁷⁹ Lamanauskas T. (2006): The key features of independence of national telecommunication regulatory authorities and securing them in law, in *Law* (61), S. 73-80.



Verwaltungsstruktur untersucht werden, bei der regulatorische Mittel wie Macht, Geld und Wissen genutzt werden können, um zu versuchen, dieses Objekt oder diese Entität zu beeinflussen oder zu kontrollieren.⁸⁰ Das Ausmaß, in dem eine Entität Unabhängigkeit genießt, wird dann weiter durch die Faktoren bestimmt, die es wahrscheinlicher machen, dass dieses Objekt nach seinen eigenen Regeln handelt, anstatt dem Druck von außen nachzugeben. Im Kontext von Regulierungsbehörden gilt eine solche Behörde als unabhängig, wenn ihre Verwaltungsstruktur sicherstellt, dass ihre Entscheidungsprozesse den normativen Anforderungen entsprechen, die für die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde erforderlich sind.⁸¹

Aus diesem Verständnis von Unabhängigkeit ergeben sich einige Unterscheidungen und Definitionen, die es zu erläutern gilt. Erstens muss auf die Unterscheidung zwischen formeller oder *de jure* Unabhängigkeit einerseits und tatsächlicher oder *de facto* Unabhängigkeit andererseits hingewiesen werden. Aufgrund ihrer Position innerhalb komplexer Governance-Strukturen wird Unabhängigkeit nicht nur durch formelle gesetzliche Regelungen, sondern auch durch soziale Normen und nicht-normative Praktiken bestimmt. Um festzustellen, inwieweit eine Regulierungsbehörde unabhängig ist, kann es daher nicht ausreichen, nur den bestehenden Rechtsrahmen zu bewerten. Man muss auch die „Kultur der Unabhängigkeit“ bewerten, das heißt das Muster der formellen und informellen Normen und sozialen Praktiken - in Bezug auf die Art des jeweiligen Objekts -, die in jeder Gesellschaft als Ganzes vorherrschen.⁸²

Zweitens folgt daraus, dass es nicht ohne weiteres machbar oder überhaupt möglich ist, Unabhängigkeit als etwas Absolutes zu fassen, als eine abstrakte Ebene, die für alle Regulierungszwecke und unabhängig vom politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontext einheitlich definiert werden kann. Vielmehr ist es allgemein anerkannt, dass Unabhängigkeit als ein relatives Konzept betrachtet werden muss.⁸³ Die Relativität kann dann zunächst im Hinblick auf die Beziehungen einer Regulierungsbehörde zu ihren Partnern im politischen System, im Markt und auf der Verbraucherseite bewertet werden. Zweitens geht es um die Kontextrelativität, das heißt die Bewertung von Unabhängigkeit in Bezug auf den spezifischen Sektor und seine rechtlichen Ziele sowie die funktionelle Rolle der Regulierungsbehörde innerhalb des Sektors. Vor allem ist die Unabhängigkeit einer Entität eng mit den Funktionen verbunden, die sie innerhalb einer Gesellschaft erfüllt.

Erkenntnisse aus regionaler bewährter Praxis und Forschungsarbeiten, was genau die Unabhängigkeit und eine effektive Funktionsweise von Regulierungsbehörden ausmacht, liegen der INDIREG-Methodik zugrunde, die im Folgenden kurz zusammengefasst wird.

⁸⁰ INDIREG-Studie (2011), S. 47.

⁸¹ INDIREG-Studie (2011), S. 46.

⁸² Schulz (2013), S. 8.

⁸³ INDIREG-Studie (2011), S. 45.



4.3. Die INDIREG-Methodik

Die empirische Forschung befasst sich bisher vor allem mit der Messung der formellen Unabhängigkeit und konzentriert sich auf die Analyse der relativen Stärke des konstituierenden Rechtsrahmens einer bestimmten Regulierungsbehörde.⁸⁴ Im Gegensatz dazu findet Erforschung von Aspekten tatsächlicher, das heißt nicht im Gesetzestext formalisierter, sondern praktischer Unabhängigkeit, die öffentlich oder verdeckt sein kann, sehr selten statt. So galten beispielsweise Veränderungen im Entscheidungsgremium einer unabhängigen Regulierungsbehörde kurz nach dem Amtsantritt einer neuen Regierung als recht zuverlässiger Indikator für tatsächliche Unabhängigkeit.⁸⁵ Die wissenschaftlich begründete INDIREG-Methodik zur Beurteilung formeller und tatsächlicher Unabhängigkeit und einer effizienten Funktionsweise von Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien ging über diese Aspekte hinaus.⁸⁶

Kurz gefasst ist die INDIREG-Methodik ein zusammengesetzter Index, der Indikatoren für formelle und tatsächliche Unabhängigkeit zusammenfasst und in fünf Felder einteilt: (1) Status und Befugnisse, (2) Finanzautonomie, (3) Autonomie der Entscheidungsträger, (4) Wissen sowie (5) Rechenschaftspflicht und Transparenz.⁸⁷ Für jedes Feld werden formelle und tatsächliche Unabhängigkeit getrennt gemessen, wobei die komplementäre Beziehung zwischen den beiden Seiten erhalten bleibt. Aufgrund der Grenzen bei der Messung einer Eigenschaft wie Unabhängigkeit anstelle des intrinsischen Grads der Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden misst diese Methodik das Risiko des Einflusses seitens externer Akteure. Je geringer das Risiko externen Einflusses, desto besser schneidet eine bestimmte Konfiguration einer Regulierungsbehörde in Bezug auf einen bestimmten Indikator ab. Da nicht jeder Indikator die gleiche Relevanz hat, verfolgt die INDIREG-Methodik einen gewichteten Ansatz.⁸⁸ Die in einem Feld zusammengefassten Indikatoren wurden auf der Grundlage ihrer relativen Auswirkungen in Bezug auf externen Einfluss gewichtet. Die der INDIREG-Methodik zugrunde liegende Formel ist in einer Tabellenkalkulation hinterlegt⁸⁹ und berechnet automatisch die Ergebnisse für jedes Feld, wobei in formelle und faktische Bereiche unterteilt wird.

Auch wenn es erforderlich ist, wesentliche Hintergrundinformationen korrekt anzuwenden, ist die INDIREG-Methodik als benutzerfreundliches Instrument konzipiert, das sowohl die Selbsteinschätzung einer Regulierungsbehörde als auch unabhängige Bewertungen ermöglicht. Jeder Indikator ist als Frage mit einem Menü von Antwortoptionen

⁸⁴ Zum Beispiel Gilardi F. (2008), *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Edward Elgar: Cheltenham; Lamanauskas T. (2006), "The Key Features of Independence of National Telecommunication Regulatory Authorities and Securing them in Law", in *Law* (61), S. 73–80.

⁸⁵ Hanretty und Koop (2012).

⁸⁶ Irion und Ledger (2013), S. 143.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ INDIREG-Studie, S. 368.

⁸⁹ Die INDIREG-Methodik kann unter www.indireg.eu heruntergeladen werden.



formuliert, die zusammengenommen eine Bestandsübersicht ergeben. Die Bestandsaufnahme, die der INDIREG-Methodik zugrunde liegt, ist diesem Bericht als Anhang beigefügt.

Nach Abschluss der Bestandsaufnahme visualisiert eine grafische Darstellung in Form eines Spinnennetzdiagramms die Ergebnisse getrennt nach formeller und tatsächlicher Unabhängigkeit.⁹⁰ Die grafische Darstellung bietet einen intuitiven Einstiegspunkt für die Interpretation der Ergebnisse aus der Anwendung der INDIREG-Methodik auf eine bestimmte unabhängige Regulierungsbehörde. Je weiter sich das Spinnennetzdiagramm ausbreitet, das heißt je weiter außen der Messpunkt liegt, desto besser ist eine bestimmte Regulierungsbehörde vor äußeren Einflüssen geschützt. Lediglich für das Feld Rechenschaftspflicht und Transparenz sollte das Ergebnis anders interpretiert werden, denn hier geht es um rechtlich vorgesehene Wege zur Wahrung demokratischer Rechenschaftspflicht. Für dieses Feld gilt: Je weiter außen der Messpunkt, desto effektiver sind Maßnahmen zur Gewährleistung von Verantwortlichkeit und Transparenz.

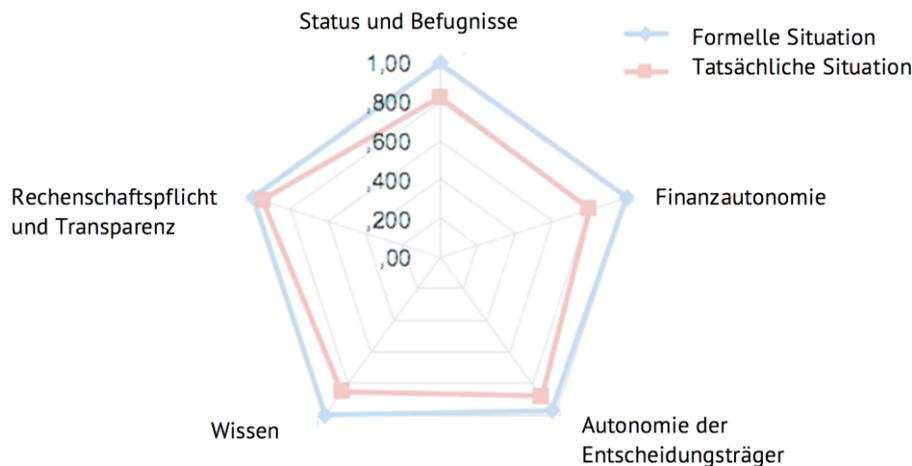


Abbildung 1. Grafische Darstellung der INDIREG-Methodik

Die Anwendung der INDIREG-Methodik ist kein Selbstzweck, sondern kann Schwerpunktthemen für die Interpretation der Ergebnisse vor dem Hintergrund der örtlichen Gegebenheiten aufzeigen. Durch die sachkundige Interpretation der so abgeleiteten Schwerpunktthemen ist es möglich, die identifizierten Risiken für die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörde zu bestätigen oder zu widerlegen. Die kontextuelle Interpretation der Schwerpunktthemen bildet somit einen zusätzlichen Schritt in der Anwendung der INDIREG-Methodik, bevor Schlussfolgerungen über die Unabhängigkeit einer Regulierungsbehörde im audiovisuellen Mediensektor gezogen werden können. Im nächsten Schritt werden in diesem Abschnitt die Regulierungsbehörden, auf die die INDIREG-Methodik angewendet wurde, und ihre praktische Wirkung aufgezeigt.

⁹⁰ INDIREG-Studie, S. 368.



4.4. Auswirkungen der INDIREG-Studie und -Methodik

Die Europäische Kommission forderte eine Bewertung der Medienregulierungsbehörden von Mitgliedstaaten und Drittländern auf der Grundlage der INDIREG-Studie an. Die AVMS-RADAR-Studie von 2015 lieferte eine aktualisierte Analyse des institutionellen, rechtlichen und regulatorischen Rahmens der Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien in 34 europäischen Ländern.⁹¹ Diese Studie verwendete nicht die eigentliche INDIREG-Methodik, das heißt die Bestandsaufnahme über die in fünf Feldern zusammengefassten Indikatoren, sondern aktualisierte die Sammlung von Daten über die formelle Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden.⁹²

Von den EU-Mitgliedstaaten führte die italienische unabhängige Regulierungsbehörde *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM) eine interne Bewertung durch, die nicht veröffentlicht wurde. Das niederländische *Commissariaat voor de Media* (CvdM) verwies in einem seiner Jahresberichte auf die Ergebnisse der eingehenden Bewertung der Behörde in der INDIREG-Studie.⁹³ 2012 veröffentlichte das Zentrum für Medien- und Kommunikationsstudien (CMCS) seine Bewertung der Reform des ungarischen Medienrechts und stützte Teile seines Vergleichs auf die INDIREG-Studie.⁹⁴ Darüber hinaus ist die INDIREG-Studie die am häufigsten zitierte Quelle im Bericht der Gruppe der Europäischen Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) über die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden.⁹⁵

Der Europarat gab auf Ersuchen der albanischen Regierung und der serbischen Regulierungsbehörde für elektronische Medien zwei externe Bewertungen nach der INDIREG-Methode in Auftrag.⁹⁶ Beide Länder sind Mitgliedstaaten des Europarates und EU-Beitrittskandidaten, wofür sie Beitrittskriterien wie die Gewährleistung von Meinungs-

⁹¹ Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) und Universität Luxemburg, "AVMS-RADAR AudioVisual Media Services - Regulatory Authorities' InDependence and Efficiency Review", Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Luxemburg, 2015.

⁹² Ibid., S. 8.

⁹³ Commissariaat voor de Media (CvdM), "Beschrijving van Werkzaamheden en Taakuitoefening in de Jaren 2007-2011", 2013, S. 7, <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2013/12/beschrijving-van-werkzaamheden-en-taakuitoefening-in-de-jaren-2007-2011.pdf>.

⁹⁴ Zentrum für Medien- und Kommunikationsstudien (CMCS), "Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms," Budapest, März 2012, <https://cmds.ceu.edu/article/2014-03-09/hungarian-media-laws-europe-assessment>.

⁹⁵ Gruppe der Europäischen Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA), "ERGA Report on the independence of NRAs", (Fn. 68).

⁹⁶ Irion, K., Ledger M., Svensson S. und Rsumovic N. (2017), "The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia", Studie im Auftrag des Europarates, Amsterdam/Brüssel/Budapest/Belgrad, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/REM-Report-IndiregMethodology-Nov17-FINAL-2.pdf>; Irion K., Ledger M., Svensson S. und Fejzulla E. (2014), "The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania", Studie im Auftrag des Europarates, Amsterdam/Brüssel/Budapest/Tirana, Oktober 2014, <http://www.indireg.eu/wp-content/uploads/AMA/Indireg-AMA-Report-Nov11.pdf>.



freiheit erfüllen müssen. Dazu gehört es unter anderem, eine unabhängige und funktionierende Regulierungsbehörde für den audiovisuellen Mediensektor zu unterhalten. Darüber hinaus fand im Rahmen der internationalen Unterstützung der ukrainischen unabhängigen Regulierungsbehörde im Bereich Rundfunk und Medien eine Bewertung der Unabhängigkeit und einer effektiven Funktionsweise dieser Behörde statt.⁹⁷

4.5. Synchronisierung der INDIREG-Methodik mit Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie

Die INDIREG-Methodik entstand vor der Überarbeitung der AVMD-Richtlinie im Jahr 2018 und ist daher noch nicht mit der Terminologie und den Anforderungen des neuen Artikels 30 abgestimmt. Um die Methodik im Lichte der überarbeiteten Richtlinie anzuwenden, zeigt die folgende Tabelle, welche Felder und Indikatoren der INDIREG-Methodik den rechtlichen Anforderungen von Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie entsprechen würden. Die Tabelle ist somit ein Hilfsmittel zur Selbstbewertung der Übereinstimmung des Aufbaus und der Funktionsweise einer unabhängigen nationalen Regulierungsbehörde mit dem EU-Recht im audiovisuellen Mediensektor.

Tabelle mit der Entsprechung zwischen Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie und der INDIREG-Methodik

Artikel 30, überarbeitete AVMD-Richtlinie	INDIREG Ranking-Instrument
1) Rechtlich getrennt	Formelle Situation: Status und Befugnisse
1) Funktionell unabhängig	Tatsächliche Situation: Status und Befugnisse Tatsächliche Situation: Autonomie der Entscheidungsträger
2) Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen	Formelle Situation: Rechenschaftspflicht und Transparenz
2) Weisungen	Formelle Situation: Autonomie der Entscheidungsträger Formelle Situation: Status und Befugnisse
3) Zuständigkeiten und Befugnisse	Formelle Situation: Status und Befugnisse
3) Rechenschaftspflichtig	Tatsächliche Situation: Rechenschaftspflicht und Transparenz Tatsächliche Situation: Rechenschaftspflicht und Transparenz
3) Klare rechtliche Definition	Formelle Situation: Status und Befugnisse Tatsächliche Situation: Status und Befugnisse
4) Angemessene finanzielle Mittel	Formelle Situation: Finanzautonomie Tatsächliche Situation: Finanzautonomie
4) Angemessene Personalressourcen	Formelle Situation: Wissen

⁹⁷ Unveröffentlicht.



	Tatsächliche Situation: Wissen
4) Angemessene Durchsetzungsbefugnisse	Formelle Situation: Status und Befugnisse
5) Ernennungs- und Entlassungsverfahren	Formelle Situation: Autonomie der Entscheidungsträger
6) Beschwerdemechanismen	Formelle Situation: Rechenschaftspflicht und Transparenz

4.6. Fazit

Der konzeptionelle Rahmen der INDIREG-Studie hat zu einem differenzierteren Verständnis dessen beigetragen, was Unabhängigkeit und eine effektive Funktionsweise von Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor bedeuten. Diese Studie und Folgearbeiten haben Belege für die formelle und tatsächliche Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien in den meisten europäischen Ländern erbracht. Die Ergebnisse der Studie werden regelmäßig und verbindlich in Strategiepapieren angeführt, und die INDIREG-Methodik wurde für Selbst- und Fremdbewertung verwendet. Bemerkenswert ist, dass die Anwendung der INDIREG-Methodik mit der Beauftragung durch den Europarat die Grenzen der EU überschritten hat.

Die INDIREG-Studie bot den politischen Entscheidungsträgern der EU wissenschaftliche Unterstützung bei der Einführung neuer Regeln für unabhängige Regulierungsbehörden, um die Media Governance zu stärken. 2018 verabschiedete der EU-Gesetzgeber eine aktualisierte Fassung der AVMD-Richtlinie, die die Existenz unabhängiger Regulierungsstellen in den Mitgliedstaaten vorschreibt und gleichzeitig einige der Anforderungen an die Gewährleistung von Unabhängigkeit und einer effektiven Funktionsweise festlegt (siehe Kapitel 3 in diesem Bericht).

Da neue Gesetze, die die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden vorschreiben, unmittelbar bevorstehen, ist es wichtig, die formelle und tatsächliche Unabhängigkeit dieser Stellen beurteilen zu können. Dies wiederum wird sicherstellen, dass solche Regulierungsbehörden nach dem Vorbild bewährter Praktiken eingerichtet werden oder - wenn nicht - auf der Grundlage einer wissenschaftlich begründeten Einschätzung kritisch bewertet werden können. Die nationale und supranationale öffentliche Kontrolle wird durch die Bereitstellung einer geeigneten Methodik gestärkt, mit der zugunsten einer Gesetzesreform argumentiert werden kann oder Regulierungsbehörden, die von ihrem Mandat abweichen oder voreingenommen sind, zur Rechenschaft gezogen werden können.



5. BA – Bosnien und Herzegowina

Tarik Jusić, Zentrum für Sozialforschung Analitika, Sarajevo, Bosnien und Herzegowina & University of New York in Prag, Tschechische Republik

5.1. Einleitung

Das Mediensystem in Bosnien und Herzegowina ist ethnisch und territorial fragmentiert,⁹⁸ politisch polarisiert und hat einen schwachen Werbemarkt, der zu klein ist, um alle privaten Medien zu tragen. Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem (ÖRR) von Bosnien und Herzegowina besteht aus drei Rundfunkveranstaltern mit je einem landesweiten Fernseh- und Hörfunkprogramm.⁹⁹ Hinzu kommen 38 terrestrische Fernsehsender, 52 Fernsehsender, die über andere elektronische Kommunikationsnetze senden, 142 Hörfunksender sowie drei nicht kommerzielle Hörfunksender. Darüber hinaus gibt es 40 Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten (33 über Kabel, sieben über IPTV-Plattform).¹⁰⁰ Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie betrifft in erster Linie das nationale Kommunikationsgesetz in Bosnien und Herzegowina.¹⁰¹

⁹⁸ Das Land hat gesamtstaatliche Institutionen und zwei Verwaltungseinheiten (Körperschaften) - die überwiegend serbische *Republika Srpska* (Republik Srpska) und die bosnisch-kroatische Föderation von Bosnien und Herzegowina - wobei die Körperschaften über ein hohes Maß an Autonomie mit jeweils eigener Gesetzgebung, Exekutive und Justiz verfügen. Die Föderation ist weiter dezentralisiert und besteht aus 10 Kantonen - vier mit bosnischer Mehrheit, vier mit kroatischer Mehrheit und zwei gemischte - jeweils mit eigener Regierung und gewählter Legislative. Darüber hinaus ist der Bezirk Brčko eine eigenständige, selbstverwaltete administrative Einheit unter der Souveränität des Gesamtstaates.

⁹⁹ Der ÖRR besteht aus *Radiotelevizija Bosne i Hercegovine* (Hörfunk und Fernsehen von Bosnien und Herzegowina - BHRT) auf gesamtstaatlicher Ebene, *Radiotelevizija Federacije Bosne i Hercegovine* (Hörfunk und Fernsehen der Föderation von Bosnien und Herzegowina - RTVFBiH) auf der Ebene der Verwaltungseinheit der Föderation von Bosnien und Herzegowina und *Radio Televizija Republike Srpske* (Hörfunk und Fernsehen der Republika Srpska - RTRS) auf Ebene der Körperschaft Republika Srpska.

¹⁰⁰ Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen, öffentliches Register der Lizenzinhaber, <https://rak.ba/brdcst-license-holders>.

¹⁰¹ *Zakon o komunikacijama* (Kommunikationsgesetz), Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina, 31/03, 75/06, 32/10, 98/12, <https://docs.rak.ba//articles/da724391-4a61-429b-8859-14d77fbfbf43.pdf>; <https://docs.rak.ba//articles/106b2bd7-4d39-4b82-a956-21e55d869e11.pdf>; <https://docs.rak.ba//articles/8ed64927-655f-4461-8940-722ef312c3c7.pdf>; <https://docs.rak.ba//articles/a0c1b5e8-8d0b-4388-9a76-5a732dc564f0.pdf>.



5.2. Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen

Die nationale Medienregulierungsbehörde in Bosnien und Herzegowina ist die 2001 gegründete *Regulatorna agencija za komunikacije* (Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen - CRA).¹⁰² Sie ist ein unabhängiges, konvergentes Entscheidungsgremium,¹⁰³ das für die Regulierung des Rundfunk- und Telekommunikationssektors, die Zuweisung von Frequenzen an die Rundfunkveranstalter einschließlich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Verwaltung des Frequenzspektrums zuständig ist.¹⁰⁴

5.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Die CRA ist als „funktionell unabhängige und gemeinnützige Institution mit dem Status einer juristischen Person nach dem Recht von Bosnien und Herzegowina“ rechtlich von der Regierung getrennt.¹⁰⁵ Die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der CRA sind im Kommunikationsgesetz festgelegt.¹⁰⁶ Die funktionelle Unabhängigkeit der CRA ist hoch, da das Gesetz ausreichende und nachhaltige Finanzquellen sowie umfassende Befugnisse und Durchsetzungsmechanismen für ihren ungehinderten Betrieb gewährt. Die CRA verfügt sowohl über Befugnisse zur Festlegung und Umsetzung von Richtlinien als auch über eine Reihe von Durchsetzungsmaßnahmen, die von mündlichen Verwarnungen bis hin zum Entzug einer Sendelizenz reichen (mehr zu Befugnissen und Pflichten siehe unten). Die Behörde ist vor politischer Einmischung in ihre tägliche Entscheidungsfindung geschützt, da es keine formelle Möglichkeit gibt, der Behörde für die Ausübung ihrer Befugnisse Weisungen zu erteilen oder im Einzelfall in ihre Entscheidungsfindung einzugreifen.¹⁰⁷ Gemäß Art. 37 Abs. g) des Kommunikationsgesetzes können der CRA vom Ministerrat weitere Aufgaben übertragen werden; das Gesetz führt jedoch nicht näher aus, welche dies sein könnten, und bislang gab es auch keine Fälle einer solchen Übertragung neuer Aufgaben.¹⁰⁸

Wie bei anderen ähnlichen staatlichen Behörden haben der Ministerrat und die Parlamentarische Versammlung indirekten Einfluss auf die CRA durch die Ernennungsverfahren für ihre wichtigsten Entscheidungsgremien - den Rat der CRA und den Generaldirektor (weitere Einzelheiten zu den Ernennungsverfahren siehe unten).

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Art. 36, Kommunikationsgesetz.

¹⁰⁶ Art. 3 Abs. 3, Art. 3 Abs. 4, Art. 37, 46, Kommunikationsgesetz.

¹⁰⁷ Art. 36, Kommunikationsgesetz.

¹⁰⁸ E-Mail-Korrespondenz mit Helena Mandić, Direktorin für Rundfunk, Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen (April 2019).



Der Rat der CRA gibt für die Behörde Leitlinien in strategischen Fragen vor, verabschiedet Verhaltenskodizes und Regeln für Rundfunk und Telekommunikation und dient als Berufungsinstanz für Entscheidungen des Generaldirektors.¹⁰⁹ Die CRA wird vom Generaldirektor geleitet,¹¹⁰ der dem Rat der CRA untersteht. Die Organisationseinheiten der CRA sind das Kabinett des Generaldirektors, fünf Fachbereiche und mehrere weitere Abteilungen. Unter den fünf Bereichen ist der Rundfunkbereich mit seinen drei Abteilungen für (i) Lizenzen, Digitalisierung und Koordination im Rundfunk, für (ii) Programmplanung, Beschwerden und rechtliche Regulierung im Rundfunk und für (iii) audiovisuelle Dienste und internationale Zusammenarbeit im Rundfunk von besonderer Bedeutung.¹¹¹

5.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Die Behörde zeichnet sich durch eine transparente Ausübung ihrer Befugnisse aus, wobei Entscheidungen zusammen mit Informationen über ihre Tätigkeiten, Jahresberichte, Finanzinformationen und anderen Arten von Dokumenten und Materialien vollständig auf ihrer offiziellen Website veröffentlicht werden.

Es gibt keine Hinweise auf parteiische Entscheidungsfindung oder Behandlung von Medienanstalten. Allerdings wird die Behörde regelmäßig von den Medien, gegen die sie Geldbußen verhängt hat, und insbesondere von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern kritisiert,¹¹² und obwohl diese Kritik an der Behörde im Prinzip nicht stichhaltig war, kann sie dennoch der öffentlichen Wahrnehmung der CRA schaden.

5.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Die Zuständigkeiten und Befugnisse der CRA sind weit gefasst und klar definiert. Die Behörde ist für die Regulierung von Rundfunk und öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten sowie für die Verwaltung des Frequenzspektrums zuständig.¹¹³ Ihre Hauptziele auf dem Rundfunk- und Telekommunikationsmarkt sind die Förderung fairen Wettbewerbs, die Förderung von Investitionen und Innovationen, der Schutz des

¹⁰⁹ Art. 39 Abs. 1, Kommunikationsgesetz.

¹¹⁰ Art. 40, Kommunikationsgesetz.

¹¹¹ Bosnien und Herzegowina, Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen, „Organisationsstruktur“, <https://rak.ba/organisational-structure>.

¹¹² Siehe zum Beispiel: RTRS (2018), „Programski savjet RTRS - RAK politički motivisan u kažnjavanju RTRS-a“, (Programmleitung der RTRS - CRA bei Bestrafung von RTRS politisch motiviert), <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=292590>.

¹¹³ Art. 3 Abs. 3, Kommunikationsgesetz.



Urheberrechts und die effiziente Nutzung der Funkfrequenzen.¹¹⁴ Zu ihren Aufgaben im Bereich der audiovisuellen Medien gehören unter anderem die Einführung und Durchsetzung von Rundfunkregeln, die Lizenzvergabe an Rundfunkveranstalter und die Überwachung der Einhaltung der Lizenzbedingungen durch Letztere, die Zuweisung und Verwaltung des Frequenzspektrums sowie die Unterhaltung eines technischen Rundfunkgebührens systems.¹¹⁵

Die Behörde ist dem Parlament und der Regierung von Bosnien und Herzegowina rechenschaftspflichtig. Sie unterliegt der Wirtschaftsprüfung durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) sowie einer regelmäßigen jährlichen Überprüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer.¹¹⁶ Darüber hinaus erstellt die Behörde einen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten und Finanzen, der dem Ministerrat von Bosnien und Herzegowina vorgelegt wird.¹¹⁷

Im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Legitimität ist die CRA verpflichtet, vor der Annahme einer Regelung einen Regelentwurf zu veröffentlichen und mindestens 14 Tage für öffentliche Konsultationen einzuräumen.¹¹⁸ Obwohl gesetzlich nicht vorgesehen, veröffentlicht die CRA alle ihre Beschlüsse und damit verbundenen Erläuterungen. Darüber hinaus sind alle relevanten Informationen und Dokumente auf der Website der Behörde leicht zugänglich, und zusätzliche Informationen können gemäß dem Gesetz über den freien Zugang zu Informationen angefordert werden.¹¹⁹

5.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Das Budget der CRA besteht ausschließlich aus Einnahmen aus Lizenzgebühren. Wenn Zuschüsse für bestimmte Projekte gewährt werden, werden sie separat ausgewiesen und sind nicht Teil des genehmigten Budgets. Das Budget der Behörde war in den letzten zehn Jahren stabil und stieg von EUR 3,45 Mio. im Jahr 2015¹²⁰ auf EUR 3,83 Mio. im Jahr 2018,¹²¹

¹¹⁴ Art. 3 Abs. 4, Kommunikationsgesetz.

¹¹⁵ Art. 37, Kommunikationsgesetz.

¹¹⁶ Art. 44 Abs. 4, Kommunikationsgesetz.

¹¹⁷ Art. 44 Abs. 5, Kommunikationsgesetz.

¹¹⁸ Art. 38, Kommunikationsgesetz.

¹¹⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini (Gesetz über den freien Zugang zu Informationen in Bosnien und Herzegowina), Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina, 28/00, http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/ZOSPI - B.pdf.

¹²⁰ Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2016. godinu (Gesetz über den Haushalt der Institutionen von Bosnien und Herzegowina und über internationale Verpflichtungen von Bosnien und Herzegowina für 2016), Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina, 101/2015, 30. Dezember 2015, <http://sllist.ba/glasnik/2015/broj101/Broj101.pdf>.

¹²¹ Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2018. godinu (Gesetz über den Haushalt der Institutionen von Bosnien und Herzegowina und über internationale



und die CRA hat nicht um finanzielle Sonderbeiträge beim Staat nachgesucht. Die Behörde genießt ausreichende Autonomie bei der Entscheidung, wie sie ihr Budget verwenden will. Das Budget für jedes Haushaltsjahr wird zunächst vom CRA-Rat verabschiedet und dann vom Generaldirektor dem Ministerrat zur Genehmigung vorgelegt.¹²² Bis zur Genehmigung des endgültigen Budgets durch den Ministerrat arbeitet die CRA nach dem vom CRA-Rat beschlossenen Budget.

Obwohl die CRA eine eigenfinanzierte Einrichtung ist, ist ihr Budget Teil des Staatshaushalts von Bosnien und Herzegowina.¹²³ Dies bedeutet, dass die CRA keine direkte Kontrolle über ihre Mittel hat. Wenn also der Staatshaushalt nicht rechtzeitig verabschiedet wird, hängt die Finanzierung der CRA direkt von Entscheidungen zur vorläufigen Finanzierung staatlicher Institutionen ab.

Das Budget der Behörde für das laufende Jahr (2019) wurde nicht auf ihrer Website veröffentlicht, sondern ist in den Gesamthaushalt der staatlichen Institutionen von Bosnien und Herzegowina integriert, der vom Finanzministerium und Schatzamt von Bosnien und Herzegowina in Form des Haushaltsgesetzes veröffentlicht wurde.¹²⁴ Detaillierte Jahresfinanzberichte für die Vorjahre werden regelmäßig auf der Website der CRA veröffentlicht.

Das Personal der CRA fällt gemäß dem Gesetz über den Staatsdienst in den Institutionen von Bosnien und Herzegowina in die Kategorie der Beamten.¹²⁵ Die Behörde hat jedoch das Recht zu bestimmen, welche Posten in den Anwendungsbereich des Gesetzes über den Staatsdienst¹²⁶ fallen. Sie hat diese Ausnahmeregelung bisher auf alle ihre Mitarbeiter angewandt, was bedeutet, dass sie ihre Personalressourcen selbstständig verwaltet, das heißt außerhalb der Einstellungsverfahren im Sinne des Gesetzes über den Staatsdienst. Dennoch kann die Behörde keine unabhängigen Vergütungssysteme für ihre Mitarbeiter umsetzen, da deren Gehälter durch das Gesetz über Gehälter und Vergütungen in den Institutionen von Bosnien und Herzegowina im Jahr 2008 festgelegt wurden.¹²⁷ Dies

Verpflichtungen von Bosnien und Herzegowina für 2018), Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina, 8/2018, 2. Februar 2018, <http://sllist.ba/qlasnik/2018/broj8/broj008.pdf>.

¹²² Kommunikationsgesetz, Art. 44 Abs. 1.

¹²³ Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (Gesetz zur Finanzierung von Institutionen von Bosnien und Herzegowina), Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina 61/04, Art. 9(4).

¹²⁴ https://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=111.

¹²⁵ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne Hercegovine (Gesetz über den öffentlichen Dienst in den Institutionen von Bosnien und Herzegowina), Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 und 8/10.

¹²⁶ Kommunikationsgesetz, Art. 43.

¹²⁷ Zakon o <http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/zakoni/> i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (Gesetz über Gehälter und Vergütungen in Institutionen von Bosnien und Herzegowina), Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina 50/08; 35/09; 75/09; 12/09; 32/12; 42/12; 50/12; 32/13; 87/13; 87/13; 75/15; 88/15; 16/16; 94/16; 72/17; 25/18, http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/zakoni/2008/ZAKON_O_PLACAMA_BOSANSKI_50_08.pdf.



hat sich jedoch bisher nicht wesentlich negativ auf die Fähigkeit zur Rekrutierung von Fachkräften ausgewirkt.

5.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Insgesamt wird die CRA als Regulierungsbehörde respektiert - die Regeln, Beschlüsse und Sanktionen, die sie gegenüber den Rundfunkveranstaltern erlässt, werden in hohem Maße eingehalten. Dies ist das Ergebnis eines breiten Spektrums an Durchsetzungsmaßnahmen, die die CRA zur Verfügung hat und bei Verstößen verhältnismäßig anwendet. Zu diesen Durchsetzungsbefugnissen gehören mündliche und schriftliche Verwarnungen, Inspektionen, Aufforderungen zur Einstellung der Tätigkeit, Geldstrafen von höchstens EUR 75.000 bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen gegen Gesetze, Vorschriften, Kodizes oder Lizenzbestimmungen oder von höchstens EUR 150.000 bei wiederholten Verstößen, Anordnungen zur vorläufigen Aussetzung des Sendebetriebs sowie als *ultima ratio* der Lizenzentzug.¹²⁸

Die CRA ist auch befugt, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um den Betrieb eines Telekommunikations- oder Rundfunknetzes oder -dienstes einzustellen, wenn er ohne Lizenz betrieben wird,¹²⁹ und sie verfügt über die erforderlichen Befugnisse zum Monitoring und zur Erhebung von Daten, um die Einhaltung der Lizenzbedingungen, -regeln und -vorschriften beurteilen zu können.¹³⁰ Die Strafverfolgungsbehörden in Bosnien und Herzegowina sind verpflichtet, die Behörde auf Ersuchen bei der Durchsetzung ihrer Entscheidungen zu unterstützen.¹³¹

5.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Bislang ist die Ernennung der zentralen Entscheidungsgremien der CRA - Rat und Generaldirektor¹³² - das umstrittenste Thema, das sich auf den erforderlichen Grad an Unabhängigkeit auswirkt.

Der Rat besteht aus sieben Mitgliedern, die von der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina für einen Zeitraum von vier Jahren ernannt werden, wobei eine einmalige Wiederbestellung möglich ist.¹³³ Die Kandidaten für den

¹²⁸ Art. 46, Kommunikationsgesetz.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ INDIREG (2011), S. 299.

¹³¹ Art. 46, Kommunikationsgesetz.

¹³² Art. 36, Kommunikationsgesetz.

¹³³ Art. 39 Abs. 2, Kommunikationsgesetz.



CRA-Rat müssen über Erfahrungen im Telekommunikations- oder Rundfunksektor verfügen, wobei „Amtsträger in gesetzgebenden oder exekutiven Funktionen auf allen Regierungsebenen oder Mitglieder von Organen politischer Parteien nicht als Kandidaten für die Mitgliedschaft im Rat der Behörde benannt werden dürfen“.¹³⁴

Auf Vorschlag des Ministerrates setzt die Parlamentarische Versammlung von Bosnien und Herzegowina eine Ad-hoc-Kommission ein, die mit der Durchführung des Verfahrens zur Ernennung des CRA-Rates beauftragt ist. Die Ad-hoc-Kommission besteht zu gleichen Teilen aus Vertretern des Regierungs- und des Nichtregierungssektors und hat die Aufgabe, eine Stellenausschreibung für die Ratsmitgliedschaft zu veröffentlichen und dem Ministerrat eine Liste der 14 besten Kandidaten vorzulegen.¹³⁵ Innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt der Liste schlägt der Ministerrat der Parlamentarischen Versammlung sieben Kandidaten von der Liste zur Ernennung als Mitglieder des CRA-Rates vor.¹³⁶ Es wird dann erwartet, dass die Parlamentarische Versammlung innerhalb von 30 Tagen die Mitglieder des Rates formell ernennt.¹³⁷ Lehnt die Parlamentarische Versammlung jedoch einen oder mehrere der nominierten Kandidaten ab, begründet sie die Ablehnung und fordert den Ministerrat auf, innerhalb von 30 Tagen einen neuen Vorschlag vorzulegen.¹³⁸ Wenn der Ministerrat einer solchen Aufforderung nicht nachkommt oder die Parlamentarische Versammlung den zweiten Vorschlag des Ministerrates ablehnt, ist die Parlamentarische Versammlung verpflichtet, unverzüglich eine neue öffentliche Stellenausschreibung zur Ernennung der Mitglieder des CRA-Rates einzuleiten.¹³⁹

Die Ratsmitglieder können im Falle von Krankheit, Verurteilung wegen einer mit Freiheitsstrafe bewehrten Straftat, Interessenkonflikt und Verstoß gegen den Verhaltenskodex der Behörde vor Ablauf ihres Mandats von der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina abberufen werden.¹⁴⁰ Das Kommunikationsgesetz regelt jedoch nicht das Verfahren zur Ernennung neuer Mitglieder des CRA-Rates im Falle der vorzeitigen Abberufung amtierender Mitglieder. Darüber hinaus enthält das Gesetz keine Bestimmungen über die Möglichkeit, den CRA-Rat als Ganzes abzuberufen.

Es gibt eine Reihe beträchtlicher Probleme mit dem Ernennungsverfahren für den CRA-Rat, die den Grad an Transparenz und Effizienz des Verfahrens erheblich beeinträchtigen und die CRA einem unzulässigen Einfluss seitens des Ministerrats und der Parlamentarischen Versammlung aussetzen. Kurz gesagt stiftet das geänderte Kommunikationsgesetz von 2012 erhebliche Verwirrung in Bezug auf die Rollen und Verantwortlichkeiten der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerrates sowie in

¹³⁴ Art. 39 Abs. 12, Kommunikationsgesetz.

¹³⁵ Art. 39 Abs. 4, Kommunikationsgesetz.

¹³⁶ Art. 39 Abs. 5, Kommunikationsgesetz.

¹³⁷ Art. 39 Abs. 6, Kommunikationsgesetz.

¹³⁸ Art. 39 Abs. 7, Kommunikationsgesetz.

¹³⁹ Art. 39 Abs. 8, Kommunikationsgesetz.

¹⁴⁰ Art. 42, Kommunikationsgesetz.



Bezug auf die Verfahren, Kriterien und den Zeitplan für die Ernennung der Mitglieder des Rates der CRA, wodurch das Verfahren nachhaltig intransparent sowie höchst ineffizient und unvorhersehbar wird. Das Gesetz sieht die Möglichkeit vor, das Verfahren zur Ernennung des CRA-Rates unbegrenzt zu wiederholen, bis innerhalb des Parlaments und des Ministerrats sowie zwischen beiden eine politische Einigung erzielt wurde.¹⁴¹ Es sieht auch die Möglichkeit vor, den Beginn des Verfahrens zur Ernennung der Mitglieder des CRA-Rates nach Ablauf des Mandats auf unbestimmte Zeit zu verschieben, da es keine Bestimmung über die Zuständigkeiten und den Zeitplan für die Einleitung des Verfahrens gibt.¹⁴² Die Rolle der Ad-hoc-Kommission - die für die Durchführung des Ernennungsverfahrens von entscheidender Bedeutung sein soll - wird angesichts fehlender Kriterien für ihre Einsetzung¹⁴³ und Arbeitsweise¹⁴⁴ oder des Ausmaßes an politischer Einflussnahme auf ihre Entscheidungen bedeutungslos. Der Rechtsrahmen schafft somit mehrere Schlupflöcher für die Ausübung unangemessenen politischen Drucks bei der Ernennung des CRA-Rates, was eine erhebliche Gefahr für das reibungslose Funktionieren des Rates und der Behörde insgesamt darstellen kann. Zur Veranschaulichung sei erwähnt, dass der amtierende CRA-Rat zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts seit 15 Monaten das Mandat kommissarisch ausübt, da der Ministerrat und die Parlamentarische Versammlung das Ernennungsverfahren nicht rechtzeitig mit dem offiziellen Ende seines Mandats eingeleitet haben.¹⁴⁵

Die CRA wird von einem Generaldirektor geleitet, der vom Rat der Behörde auf der Grundlage der öffentlichen Stellenausschreibung nominiert und vom Ministerrat innerhalb von 30 Tagen nach Vorlage der Nominierung bestätigt wird.¹⁴⁶ Der Generaldirektor, der eine

¹⁴¹ Kommunikationsgesetz, Art. 39 Abs. 8.

¹⁴² Das Gesetz (Art. 39 Abs. 4) führt nicht näher aus, wie sich die Parlamentarische Versammlung zum Vorschlag des Ministerrates über die Einleitung des Ernennungsverfahrens zu verhalten hat: Kann die Versammlung den Vorschlag des Ministerrates ablehnen und was geschieht, wenn sie dies tut oder wenn sie nicht auf den Vorschlag reagiert? Das Gesetz legt auch nicht fest, wann das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des CRA-Rates eingeleitet werden muss, das heißt wann der Ministerrat den Vorschlag für die Einleitung des Verfahrens an die Parlamentarische Versammlung von Bosnien und Herzegowina übermitteln soll. Es besagt lediglich, dass das erste derartige Verfahren nach der Annahme der Änderung 2012 innerhalb von 15 Tagen nach Veröffentlichung der Änderung im Amtsblatt von Bosnien und Herzegowina stattfinden muss, macht aber keine Vorgaben, wann das Verfahren im Hinblick auf künftige Ernennungsrunden des CRA-Rates eingeleitet werden sollte.

¹⁴³ Art. 39 Abs. 4 des Kommunikationsgesetzes legt keine Kriterien für die Ernennung der Mitglieder der Ad-hoc-Kommission fest. Unklar ist, was mit „Vertretern des staatlichen und nichtstaatlichen Sektors“ gemeint ist, welche Zuständigkeiten solche Vertreter haben und wie und von wem sie nominiert und ausgewählt werden sollen oder wie viele Mitglieder die Ad-hoc-Kommission haben soll.

¹⁴⁴ Es ist unklar, wie und nach welchen Kriterien die Ad-hoc-Kommission über die in die engere Wahl kommenden Kandidaten entscheidet.

¹⁴⁵ Siehe zum Beispiel: Er. M. (2018) "Kompletinom Vijeću RAK-a istekao mandate, Federacija BiH blokirala izbor novih članova" (Das Mandat aller Mitglieder des CRA-Rats ist abgelaufen), Klix.ba, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/kompletinom-vijecu-rak-a-istekao-mandat-federacija-bih-blokirala-izbor-novih-clanova/180630010>.

¹⁴⁶ Art. 40, Kommunikationsgesetz.



Amtszeit von vier Jahren hat, die einmalig verlängert werden kann, ist dem Rat der Behörde unterstellt und für die Beschlussfassung und Verwaltung in der Behörde zuständig. Der Generaldirektor kann nur aus Kandidaten mit Erfahrung im Telekommunikations- oder Rundfunksektor nominiert werden. Der Generaldirektor kann vom Ministerrat von Bosnien und Herzegowina nur unter außergewöhnlichen Umständen wie zum Beispiel Krankheit, Verurteilung wegen einer mit Freiheitsstrafe bewehrten Straftat, Interessenkonflikt, Amtsverzicht, Nichterfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben und Verletzung des Verhaltenskodex der Behörde abberufen werden.¹⁴⁷ Die Ernennung des Generaldirektors wurde jedoch stark politisiert. Nach Ablauf der Amtszeit des früheren Generaldirektors im Jahr 2007 billigte der Ministerrat die Ernennung des nach dem Gesetz ausgewählten neuen Generaldirektors nicht,¹⁴⁸ so dass der amtierende Generaldirektor das Mandat bis 2015 kommissarisch ausübte, bis der neue geschäftsführende Generaldirektor vom Rat der Behörde ernannt und dann im April 2016 offiziell bestätigt wurde.

Das Kommunikationsgesetz sieht Inkompatibilitätsregeln für wichtige Mitarbeiter der Behörde in Bezug auf andere Staats- und Parteifunktionen vor, während finanzielle Verflechtungen mit Interessengruppen aus dem Kommunikationssektor nur im Falle eines Interessenkonflikts angegeben werden müssen. Im Falle eines Interessenkonflikts müssen sich die Ratsmitglieder der Beschlussfassung enthalten.¹⁴⁹ Es gibt jedoch keine Regeln, die verhindern, dass Ratsmitglieder nach Ablauf ihrer Amtszeit bei beaufsichtigten Unternehmen beschäftigt werden. Der Generaldirektor und das leitende Personal dürfen keine finanziellen Verflechtungen mit Interessengruppen unterhalten.¹⁵⁰ Das Kommunikationsgesetz verbietet die Nominierung von Regierungsbeamten oder Mitgliedern von Organen politischer Parteien für den Posten des Generaldirektors oder als Mitglieder des Rates der CRA.¹⁵¹ Im Falle der Nichternennung neuer Mitglieder des Rates oder des Generaldirektors setzen die bisherigen Amtsinhaber ihre Tätigkeit kommissarisch fort, bis das Ernennungsverfahren abgeschlossen ist.

5.2.7. Beschwerdemechanismen

Beschwerden gegen Entscheidungen des Generaldirektors werden an den Rat gerichtet, dessen Entscheidungen in einem Verwaltungsverfahren endgültig und verbindlich sind. Eine gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen des Rates ist vor dem Staatsgericht von Bosnien und Herzegowina möglich. Bis zum Abschluss der Beschwerde bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde gültig.¹⁵²

¹⁴⁷ Art. 42, Kommunikationsgesetz.

¹⁴⁸ Art. 36, Kommunikationsgesetz.

¹⁴⁹ Art. 39, Kommunikationsgesetz.

¹⁵⁰ Ibid., Art. 39.

¹⁵¹ Art. 40, Kommunikationsgesetz.

¹⁵² Art. 47, Kommunikationsgesetz.



5.3. Fazit

Das geltende Kommunikationsgesetz in Bosnien und Herzegowina, das für die CRA gilt, ist weitgehend an die Kriterien für die regulatorische Unabhängigkeit gemäß Artikel 30 der AVMD-Richtlinie 2018 angepasst. Das größte Problem des Gesetzes ist ein ergebnisloses - und möglicherweise endloses - Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Rates der Behörde. Das Gesetz enthält zudem keine Leitlinien für das Verfahren zur Ernennung einzelner Ratsmitglieder, wenn ein amtierendes Mitglied vor Ablauf seiner Amtszeit aufgrund von Krankheit, Interessenkonflikt oder Fehlverhalten entlassen wird.

Damit das Kommunikationsgesetz in Bosnien und Herzegowina mit Artikel 30 der AVMD-Richtlinie von 2018 in Einklang gebracht werden kann, könnte es durchaus notwendig sein, die Schutzmechanismen für die rechtliche und funktionelle Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde weiter zu stärken, indem Artikel 39, der die Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Rates der Behörde festlegt, überarbeitet wird, um sicherzustellen, dass das Verfahren kohärent, klar, transparent und effizient ist und keine unangemessene politische Einflussnahme durch die Regierung oder das Parlament zulässt. Weitere Änderungen können erforderlich sein, um das Gesetz an Artikel 30 anzupassen, zum Beispiel in Bezug auf Art 37 Abs. g), der die Möglichkeit vorsieht, dass der Ministerrat der CRA neue Aufgaben zuweist. Dieser Absatz muss möglicherweise aus dem Gesetz gestrichen werden, da es ausreicht, dass der Ministerrat die allgemeine Sektorpolitik für Rundfunk und Telekommunikation festlegt.¹⁵³ Alternativ kann das Gesetz auch festlegen, unter welchen Umständen und nach welchem Verfahren der Ministerrat neue Aufgaben und Pflichten direkt an die Behörde delegieren kann.

Ungeachtet der geltenden Rechtsvorschriften zum Schutz der Unabhängigkeit der CRA kann sich auf jeden Fall die Frage ihrer praktischen Anwendung und der Gewährleistung der tatsächlichen Unabhängigkeit der Behörde stellen, insbesondere angesichts des politisierten Charakters der Ernennung ihrer wichtigsten Entscheidungsgremien. Eine solche Situation kann eine kontinuierliche Überprüfung durch die Zivilgesellschaft und insbesondere durch die EU-Institutionen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses von Bosnien und Herzegowina durch Konditionalitätsmechanismen erfordern, um die funktionelle Unabhängigkeit der CRA zu gewährleisten.

¹⁵³ Kommunikationsgesetz, Art. 3.



6. ES – Spanien

Carles Llorens, Universitat Autònoma de Barcelona

6.1. Einleitung

Der Schlüssel zum Verständnis der spanischen Medienlandschaft sind die drei Verwaltungs- und Marktebenen national, regional (autonom) und kommunal. Spanien ist in 17 Autonome Gemeinschaften unterteilt, die in vielen Bereichen, einschließlich des Mediensektors, über umfassende Befugnisse verfügen. Die regionalen Medien spielen eine wichtige Rolle in Regionen wie Katalonien, Galizien und dem Baskenland mit jeweils zweiter Amtssprache und einer starken regionalen Kultur. Der wichtigste spanische Medienmarkt bleibt jedoch der nationale mit folgenden Hauptmerkmalen:

- Eine strategisch und wirtschaftlich tonangebende Rundfunkbranche, die sich stark auf zwei große Betreiber (Atresmedia und Mediaset) konzentriert und sehr viele frei empfangbare digitale Kanäle anbietet.
- Traditionelle Pressegruppen (Prisa, Vocento, Unidad Editorial), die nach wie vor ein wichtiges Instrument für den politischen Betrieb in Spanien sind, auch wenn ihre Auflage in den letzten fünf Jahren stark zurückgegangen ist.
- Eine wettbewerbsintensive Hörfunklandschaft, beherrscht von vier großen Sendern, die sich im Besitz einer privaten Pressegruppe (SER), einer Fernsehgruppe (OndaCero), einer religiösen Gruppe (COPE) und der staatlichen Mediengruppe (RNE) befinden.
- Eine starke Durchdringung des Pay-TV-Geschäfts durch Telekommunikationsanbieter (Movistar+, Vodafone).
- Ein Rückgang der Zuschauerzahlen und der Budgets öffentlich-rechtlicher Medien (RTVE sowie regionale und kommunale Rundfunkveranstalter).
- Wesentliche Zuschaueranteile für neue Akteure in Online-Pressemedien (El Confidencial, El Diario.es) sowie SVoD- und VoD-Anbieter wie Netflix, HBO oder Rakuten.
- Streubesitz bei großen Medienunternehmen, mit zunehmender Präsenz von Finanzunternehmen, Banken und Investmentfonds.

Die größten Auswirkungen der neuen überarbeiteten AVMD-Richtlinie auf die spanische Gesetzgebung insgesamt werden im Gesetz 7/2010 über die audiovisuelle Kommunikation zu sehen sein.¹⁵⁴ Dieses Gesetz regelt den öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Fernseh- und Hörfunk seit 2010. Ursprünglich sah es die Schaffung einer unabhängigen

¹⁵⁴ Ley 7/2010 de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (Gesetz 7/2010 vom 31. März über audiovisuelle Kommunikation), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>.



Regulierungsbehörde für den Rundfunk, den *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales* (Nationalrat für audiovisuelle Medien- CEMA) vor. Letztendlich wurde der Rat jedoch nicht eingesetzt, weil die wichtigsten linken und rechten spanischen Parteien 2011 keine politische Einigung untereinander erzielen konnten. Erst 2013 wurde durch ein neues Gesetz die *Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia* (Nationale Markt- und Wettbewerbskommission - CNMC) eingerichtet, die einen Teil der Zuständigkeiten des CEMA übernommen hat. Daher ist der in Bezug auf Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie wichtigste betroffene Rechtsakt das Gesetz 3/2013 vom 4. Juni, mit dem die CNMC eingesetzt wurde.¹⁵⁵

6.2. Die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission

Bis 2013 war Spanien das einzige EU-Land ohne eine landesweite unabhängige Regulierungsbehörde für die audiovisuelle Industrie, auch wenn es zwei regionale unabhängige audiovisuelle Behörden, und zwar in Katalonien seit 2000 und in Andalusien seit 2004 gab, die in diesem Kapitel aus Platzgründen nicht analysiert werden. Die rechtsgerichtete Regierung der Volkspartei beschloss, die bestehenden unabhängigen Regulierungsbehörden in den Bereichen Telekommunikation, Energie und Wettbewerb zusammenzuführen und setzte 2013 die CNMC ein.¹⁵⁶ Die CNMC ist eine „sektorübergreifende Super-Regulierungsbehörde“, da sie eine Reihe unterschiedlicher Wirtschaftszweige und Interessengebiete, nämlich Energie, Telekommunikation, Wettbewerb, Eisenbahnen, Post, Flughäfen und audiovisuelle Medien umfasst.

Der CNMC wurden einige Befugnisse im audiovisuellen Bereich übertragen, insbesondere in Bezug auf Inhaltsquoten, Jugendschutz und Werbebeschränkungen, jedoch keine im Zusammenhang mit Lizenzvergabe oder der Kontrolle von Medienkonzentration, die weiterhin in den Händen der Regierung verbleiben. Die Schaffung der neuen unabhängigen, branchenübergreifenden Einrichtung wurde mit erforderlicher Kostensenkung begründet. Die CNMC hat zwei Standorte: Madrid als Hauptsitz und Barcelona für den Bereich Telekommunikation und audiovisueller Sektor.

Die CNMC übt ihre Funktionen durch zwei Leitungsorgane aus: den Verwaltungsrat und den Vorsitzenden der Behörde, der auch den Vorsitz im Verwaltungsrat führt. Der Verwaltungsrat ist das kollektive Entscheidungsorgan. Der Verwaltungsrat kann im Plenum oder in einer Kammer tagen. Zu diesem Zweck ist er in zwei Kammern organisiert, eine für Wettbewerbsfragen (Wettbewerbskammer) und eine für die Aufsicht über regulierte Sektoren (Regulierungsaufsichtskammer). Das Plenum setzt sich aus allen Mitgliedern des

¹⁵⁵ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Gesetz 3/2013 vom 4. Juni 2013 zur Einsetzung der nationalen Markt- und Wettbewerbskommission), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5940>.

Nichtamtliche englische Fassung: <https://www.cnmc.es/file/64267/download>.

¹⁵⁶ I. Fernández Alonso (2016), 'Independent Audiovisual Regulators in Spain: A Unique Case in Europe.' *International Journal of Communication* 2016-10, S. 18., <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/3845>.



Verwaltungsrats zusammen und wird von dem Vorsitzenden geleitet. Darüber hinaus verfügt die CNMC über vier Direktionen (Wettbewerb, Energie, Telekommunikation und audiovisuelle Industrie sowie Verkehr und Postsektor).

Der Verwaltungsrat besteht aus 10 Mitgliedern: dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und acht Mitgliedern. Alle Mitglieder des Rates werden von der Regierung durch Königlichen Erlass ernannt, nachdem sie vor dem zuständigen Kongressausschuss erschienen sind, der gegen die Ernennung jedes Vorstandsmitglieds sein Veto einlegen kann.

6.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Dem Rechtsstatus nach ist die CNMC eine öffentliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und voller öffentlicher und privater Geschäftsfähigkeit, und sie genießt volle Autonomie gegenüber der Regierung und der öffentlichen Verwaltung. Gemäß Artikel 2 des Gesetzes 3/2013 vom 4. Juni verfügt die CNMC über eigene, folgendermaßen gesetzlich anerkannte Autonomie und Unabhängigkeit:

„Die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und über volle öffentliche und private Geschäftsfähigkeit. Sie handelt bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten und zur Erreichung ihrer Ziele mit struktureller und funktioneller Autonomie und ist völlig unabhängig von der Regierung, öffentlichen Behörden und Marktteilnehmern. Darüber hinaus unterliegt sie der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle.“

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sind keine formellen Weisungen irgendwelcher Art von irgendeiner Regierungsebene zulässig. So unterstreicht Artikel 3 des Gesetzes 3/2013 vom 4. Juni die funktionelle Unabhängigkeit gegenüber öffentlichen und privaten Körperschaften: „1. Die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission handelt bei der Ausübung ihrer Tätigkeit und zur Erreichung ihrer Ziele unabhängig von allen geschäftlichen oder kommerziellen Interessen; 2. Bei der Wahrnehmung der ihr durch die Gesetzgebung übertragenen Funktionen und ungeachtet der Zusammenarbeit mit anderen Stellen und der Befugnisse der Regierung zur Umsetzung allgemeiner politischer Strategien aufgrund ihrer Legislativfunktion dürfen weder die Mitarbeiter noch die Mitglieder der Organe der Nationalen Markt- und Wettbewerbskommission Weisungen von öffentlichen oder privaten Körperschaften einholen oder entgegennehmen.“

Die funktionelle Unabhängigkeit der CNMC regelt der Königliche Erlass 657/2013 vom 30. August über die Genehmigung des Organgesetzes über die Nationale Markt- und



Wettbewerbskommission.¹⁵⁷ Er bestimmt die Verfahren, Personalkategorien, Verträge, Schiedsgerichtsfunktionen sowie die Strukturen der CNMC.

6.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Das Gesetz 2013 enthält eine allgemeine Erklärung zur unparteiischen und transparenten Ausübung der Befugnisse der CNMC, die später in Artikel 37 näher erläutert wird. In der allgemeinen Erklärung wird ausgeführt, dass die Transparenz der Entscheidungen der Kommission ein Faktor ist, der ihre Legitimität stärkt und dazu beiträgt, bei den Bürgern ein notwendiges Klima des Vertrauens in die Institution zu schaffen.

In Bezug auf audiovisuelle Fragen gibt es keine spezifische Bestimmung oder keinen Verweis darauf, ob diese Befugnis im Einklang mit den Zielen der neuen AVMD-Richtlinie wie der Förderung des Medienpluralismus, der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, des Verbraucherschutzes, der Barrierefreiheit und der Nichtdiskriminierung auszuüben ist. Dies ist ein Punkt, der in jede Reform aus Anlass der neuen AVMD-Richtlinie aufgenommen werden könnte.

Eine Analyse der Beschlüsse und Entscheidungen zeigt keine Hinweise auf Parteilichkeit bei Entscheidungen oder im Umgang mit Medienorganisationen. Die beiden großen Rundfunkanstalten, die frei empfangbare Digitalkanäle anbieten, Atresmedia und Mediaset, haben sich jedoch darüber beschwert, was sie als übermäßige Kontrolle und Sanktionen der CNMC gegen sich im Vergleich zu neuen Akteuren wie Netflix, HBO und YouTube oder kleinen frei empfangbaren Betreibern ansehen.¹⁵⁸ Die Kommission hat gegen öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter gleichermaßen Sanktionen verhängt, aber der Gesamtbetrag der Geldbußen ist für die privaten Rundfunkveranstalter höher als für die landesweiten öffentlich-rechtlichen Medien in Spanien, die keine Werbung, sondern nur Sponsoring haben.

¹⁵⁷ Real Decreto (RD) 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Königlicher Erlass 657/2013, 30. August, über die Genehmigung des Organgesetzes über die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9212.

Nichtamtliche englische Fassung:

https://www.cnmec.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/RD%20657-2013%20de%2030%20de%20agosto%20Estatuto%20Organico%20CNMC%20eng_rev.pdf.

¹⁵⁸ EFE, "Vasile acusa a la CNMC de una "opresión injustificada" sobre la televisión generalista", *Expansión*, 10. April 2019 <http://www.expansion.com/empresas/2019/04/10/5cae1367468aebd00c8b457f.html>.



6.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Die Hauptaufgabe der CNMC auf dem audiovisuellen Markt ist die Überwachung von Inhalten; Lizenzvergabe und Konzentrationskontrolle bei Medieneigentum liegen in den Händen der Regierung. Gemäß Artikel 9 des Gesetzes 3/2013 hat die CNMC folgende Zuständigkeiten bei audiovisuellen Fragen:

- Überwachung der nationalen Rundfunkveranstalter in Bezug auf die Sendequoten für europäische audiovisuelle Werke und Investitionen in europäische audiovisuelle Werke (Art. 9.1).
- Überwachung der Erfüllung von Verpflichtungen zum Schutz Minderjähriger und behinderter Menschen (Art. 9.3).
- Kontrolle der audiovisuellen kommerziellen Kommunikationen im Hinblick auf Verpflichtungen, Verbote und Beschränkungen (Art. 9.6).
- Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen und Beschränkungen, die sich aus der Exklusivvergabe audiovisueller Inhalte, der Ausstrahlung von Inhalten, die in den Katalog der Ereignisse von allgemeinem Interesse aufgenommen wurden, und dem Verkauf und Kauf von Exklusivrechten an normalen spanischen Fußballwettbewerben ergeben (Art. 9.7).
- Überwachung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, der den Anbietern des öffentlich-rechtlichen Dienstes für audiovisuelle Kommunikation auf staatlicher Ebene übertragen wurde, sowie der Angemessenheit der zu diesem Zweck bereitgestellten öffentlichen Mittel (Art. 9.8).
- Gewährleistung der Freiheit, in Spanien audiovisuelle Dienste zu empfangen, deren Inhaber in einem Mitgliedstaat der EU niedergelassen sind (Art. 9.9).
- Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der spanischen Rechtsvorschriften, wenn der Anbieter eines in einem anderen EU-Mitgliedstaat niedergelassenen audiovisuellen Kommunikationsdienstes seinen Dienst ganz oder überwiegend auf Spanien ausrichtet und sich in dem betreffenden anderen Mitgliedstaat niedergelassen hat, um strengere spanische Vorschriften zu umgehen (Artikel 9.10).
- Entscheidung über den Nichtwerbecharakter öffentlich-rechtlicher Werbung oder gemeinnütziger Werbungen auf Antrag interessierter Parteien (Art. 9.11).

In Bezug auf die Rechenschaftspflicht ist die CNMC nach Artikel 37 verpflichtet, alle ihre Berichte, einschließlich ihres Geschäftsberichts, sowie ihre Jahres- und Mehrjahrespläne zu veröffentlichen. Die Kommission muss auch die vom Rat angenommenen Beschlüsse und Entscheidungen sowie die Organisationsstruktur und die Aufgaben jedes seiner Organe sowie andere kleinere und sektorale Dokumente veröffentlichen. Die CNMC erfüllt diese Anforderung seit 2013 über ihre Website. Um die Unparteilichkeit der CNMC zu gewährleisten, hat die Kommission selbst ein freiwilliges Register von Einzelpersonen oder Interessengruppen eingerichtet, das bereits rund 500 Einträge enthält. Treffen zwischen diesen und den Verwaltungsratsmitgliedern werden auf der CNMC-Website mit Datum und



Teilnehmern der Treffen veröffentlicht.¹⁵⁹ Es erfolgt jedoch keine Veröffentlichung der Protokolle oder Beratungen der Verwaltungsratssitzungen; lediglich ein Dokument mit den Vereinbarungen der Verwaltungsratssitzungen wird regelmäßig veröffentlicht.

6.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Gemäß Artikel 33 des Gesetzes 3/2013 stammt das Jahresbudget der CNMC aus dem Staatshaushalt. Der Verwaltungsrat der Kommission ist für die Bestätigung des ersten Entwurfs des Jahreshaushalts zuständig, der dann dem Ministerium für Wirtschaft und Wettbewerb vorgelegt wird. Artikel 34 sieht vor, dass die Kontrolle über den Haushalt unter der Aufsicht der *Intervención General de la Administración del Estado* (Zentrale Aufsichtsbehörde für die staatliche Verwaltung) sowie des *Tribunal de Cuentas* (Rechnungshof) steht. Die Kommission hat eine gewisse Autonomie bei der Entscheidung, für welche Aufgaben sie ihr Budget verwendet. Der Präsident der CNMC kann interne Umwidmungen zwischen den verschiedenen Haushaltsposten genehmigen, sofern sie den Gesamthaushalt nicht erhöhen. Diese Umwidmungen sind, nachdem sie vom Präsidenten der Kommission genehmigt wurden, der Generaldirektion Haushalt des Ministeriums für Finanzen und öffentlichen Dienst anzuzeigen. Wenn sich diese Umwidmungen jedoch auf die Mittel für Personalausgaben auswirken, liegt die Befugnis zur Genehmigung beim Ministerium für Finanzen und öffentlichen Dienst.¹⁶⁰ Diese Haushaltsbeschränkung und -kontrolle ist wichtig, da die Arbeit der CNMC hochspezialisiert und es sehr schwierig ist, Talente zu halten, wenn es keine Genehmigung für mehr Anreize oder Vergütungen gibt.

Abgesehen von dieser Einschränkung kann die Regulierungsbehörde selbst über ihre internen Personalressourcen entscheiden, da der Verwaltungsrat der CNMC über die Ernennung von Führungskräften befindet. Das ständige Personal der CNMC umfasst seit 2015 rund 500 Mitarbeiter. Nach den letzten verfügbaren Daten waren Ende 2017 489 Mitarbeiter beschäftigt, davon 80 in der Abteilung Telekommunikation und Audiovisuelles.¹⁶¹ Da die CNMC jedoch eine Super-Regulierungsbehörde mit vielen Bereichen und Zuständigkeiten ist, ist dies in jeder Hinsicht ein niedriger Wert. Das Gleiche gilt für das Budget der CNMC. Das Budget ist öffentlich und war im Laufe der Zeit mit EUR 60 Mio. für 2016 und rund EUR 60 Mio. für 2019 nicht inflationsbereinigt stabil. Der CNMC-Vorsitzende sagt jedoch, dass mehr Ressourcen benötigt werden, um „Talente zu halten und zu gewinnen“, und stellt fest, dass „das Vereinigte Königreich für eine ausschließlich der Energie gewidmete Regulierungsbehörde 300 Arbeitnehmer mehr hat“ als die CNMC.¹⁶²

¹⁵⁹ https://www.cnmc.es/transparencia/reuniones-con-empresas?empresa=&field_asistente_value=&field_cargo_asistente_value=&edit-submit-transparencia-reuniones-con-empresas=Aplicar.

¹⁶⁰ Art. 43, RD 657/2013.

¹⁶¹ CNMC Memoria 2017 (CNMC-Tätigkeitsbericht 2017), S. 237, S. 262.

¹⁶² Europa Press (2018) „La CNMC defiende que el Tribunal Supremo le ha dado la razón en el 88% de las sentencias“, <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-cnmc-defiende-tribunal-supremo-le-dado-razon-88-sentencias-20180314212650.html>.



6.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Die unabhängige spanische Behörde verfügt gemäß Artikel 27 des Gesetzes 3/2013 über wichtige Inspektionsbefugnisse. Angestellte Beamte der CNMC, die vom zuständigen Direktor ordnungsgemäß bevollmächtigt wurden, haben den Status eines Vertreters der Behörde und können beliebig viele Inspektionen durchführen. Sie können die Bücher, Register und andere Dokumente, die sich auf die betreffende Tätigkeit beziehen, überprüfen und kopieren. Sie können jeden Vertreter oder Mitarbeiter der Gesellschaft oder des Verbandes von Unternehmen um Erläuterungen zu Handlungen oder Dokumenten im Zusammenhang mit dem Ziel und Zweck der Inspektion bitten und ihre Antworten aufzeichnen. Unternehmen können einer Inspektion widersprechen. Die CNMC kann dann eine entsprechende gerichtliche Genehmigung bei den Revisionsgerichten beantragen, die innerhalb einer Frist von maximal 48 Stunden einen Beschluss fassen. Darüber hinaus bieten die öffentlichen Behörden den Mitarbeitern der CNMC den notwendigen Schutz und die erforderliche Unterstützung bei der Ausübung ihrer Inspektionsfunktionen.

Im audiovisuellen Mediensektor übt die CNMC ihre Inspektions- und Sanktionsbefugnisse gemäß den Bestimmungen des Gesetzes 7/2010 aus. Das Gesetz unterscheidet zwischen den drei Ebenen sehr schwere Verstöße, schwere Verstöße und geringfügige Verstöße. Beispiele für sehr schwere Verstöße sind die Ausstrahlung von Inhalten, die offensichtlich Hass, Missachtung oder Diskriminierung aufgrund von Abstammung, Rasse, Geschlecht, Religion, Nationalität, Meinung oder anderen persönlichen oder sozialen Umständen fördern, die Ausstrahlung kommerzieller Kommunikationen, die die Menschenwürde verletzen oder Frauenbilder in erniedrigender oder diskriminierender Weise verwenden, sowie die Nichteinhaltung der Verpflichtungen mehr als 10 % der jährlichen Sendezeit für europäische Werke zu reservieren und die Produktion europäischer Werke vorzufinanzieren. Schwere Verstöße stellen zum Beispiel die Nichteinhaltung der Pflicht zur vollständigen Identifizierung, die Nichteinhaltung von Weisungen und Entscheidungen der audiovisuellen Behörde sowie die Nichteinhaltung der zeitlichen Beschränkungen für Werbung und Teleshopping dar, wenn diese den zulässigen Rahmen um 20 % überschreitet. Geringfügige Verstöße sind beispielsweise die Nichteinhaltung der Verpflichtung, auf ein Auskunftsersuchen der zuständigen Behörde zu antworten, oder eine ungerechtfertigte Verzögerung einer nach diesem Gesetz erforderlichen Antwort.

Artikel 60 des Gesetzes 7/2010 besagt, dass sehr schwere Verstöße mit einer Geldbuße zwischen EUR 100 001 und EUR 1 000 000 sowie in bestimmten Fällen mit dem Entzug der Lizenz zum Angebot terrestrisch übertragener audiovisueller Mediendienste, was zur Beendigung des Dienstes führt, zu ahnden sind. Schwere Verstöße sind mit einer Geldstrafe zwischen EUR 50.001 und EUR 500.000 zu belegen. Schließlich sind wegen geringfügiger Verstöße Geldbußen von bis zu EUR 100.000 Euro, mindestens aber EUR 50.000 zu verhängen.



6.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Nach dem Gesetz 3/2013¹⁶³ hat der Verwaltungsrat zehn Mitglieder, wobei alle auf Vorschlag des Ministers für Wirtschaft und Wettbewerb per Dekret von der Regierung ernannt werden. Diese zehn Kandidaten müssen für ihr Ansehen und ihre Kompetenz im Tätigkeitsbereich der Kommission bekannt sein. Das spanische Parlament befragt über eine spezielle Kommission des Abgeordnetenkongresses alle Kandidaten, die mit der absoluten Mehrheit der Stimmen der Kongressmitglieder abgelehnt werden können. Der Ernennungsprozess wird jedoch stark durch die Interessen der politischen Parteien bestimmt, die bestrebt sind, die Machtverteilung in der unabhängigen Super-Regulierungsbehörde durch politische Vereinbarungen über die Aufteilung der Sitze des CNMC-Verwaltungsrats zu erhalten.¹⁶⁴

Die Beschlussfähigkeit des Verwaltungsrats ist bei Anwesenheit des Präsidenten oder seines Stellvertreters, des Sekretärs und von mindestens fünf Mitgliedern des Rates gegeben.¹⁶⁵ Es gibt eine Bestimmung über die Abberufung eines Verwaltungsratsmitglieds mit abgelaufener Amtszeit oder als Folge eines von der Regierung akzeptierten Amtsverzichts, die es ihm erlaubt, das Amt weiter auszuüben, bis der entsprechende königliche Erlass zur Vakanz im Staatsanzeiger veröffentlicht wird.

Die rechtlichen Gründe für eine Abberufung sind recht streng. Dazu gehören eine gerichtliche Verurteilung wegen einer strafbaren Handlung, dauerhafte Geschäftsunfähigkeit sowie ein Regierungsbeschluss bei schwerwiegender Nichterfüllung der mit dem Posten verbundenen Pflichten oder der Pflichten in Bezug auf Unvereinbarkeitsregeln, Interessenkonflikte und Verschwiegenheitsverpflichtungen. Die Möglichkeit, den Verwaltungsrat als Ganzes zu entlassen, ist im Gesetz 3/2013 nicht vorgesehen.

Um Interessenkonflikte zu vermeiden, müssen der Präsident, der Vizepräsident, die Mitglieder des Rates, die Manager und selbst die Angestellten oder ihre Vertreter, die professionelle Dienstleistungen bei Unternehmen in einem Markt oder Sektor, der unter der Aufsicht des CNMC steht, erbracht haben, dem Rat jede Befugnis oder jedes Recht, unabhängig von seiner Bezeichnung, im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Arbeitsbeziehungen, einer Entschädigung oder irgendwelcher Vorteile finanzieller Art anzeigen. Soweit es Ratsmitglieder betrifft, müssen diese Informationen veröffentlicht werden.¹⁶⁶

¹⁶³ Art. 13, Ley 13/2013.

¹⁶⁴ Monforte C. (2017), "El Gobierno ultima la renovación de la CNMC que ha pactado con PSOE y C's", *Cinco días*, 2017 https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/05/31/companias/1496251362_486280.html.

¹⁶⁵ Art. 17.2, Ley 13/2013.

¹⁶⁶ Art. 24, Ley 13/2013.



6.2.7. Beschwerdemechanismen

Je nach Entscheidungs- oder Handlungsebene gibt es zwei unterschiedliche Beschwerdemechanismen in der CNMC. Wurde eine Entscheidung nicht von dem Präsidenten oder dem Verwaltungsrat, sondern den anderen Organen der Kommission getroffen, kann sie im Wege einer Verwaltungsbeschwerde an die CNMC angefochten werden. Wurde eine Entscheidung oder Handlung von dem Präsidenten oder dem Verwaltungsrat entweder im Plenum oder in einer der Kammern beschlossen, kann sie nur vor den Revisionsgerichten¹⁶⁷, in diesem Fall dem *Audiencia Nacional* (Oberer nationaler Gerichtshof) als erster Berufungskammer und dem *Tribunal Supremo* (Oberster nationaler Gerichtshof) als zweiter und letzter Instanz angefochten werden.

Die Aktivitäten und Sanktionen der CNMC haben in den letzten Jahren zugenommen. In der Folge nehmen auch die Beschwerden gegen die Sanktionen bei den Revisionsgerichten zu. Einige wurden aufgrund von Formfehlern aufgehoben, was in der spanischen Wirtschaftspresse ein großes Echo fand. Laut dem Präsidenten der CNMC sind einige Wirtschaftssektoren daran interessiert, die Sanktionswirkungen der CNMC zu verwischen.¹⁶⁸ Um der öffentlichen Meinung entgegenzuwirken, musste die CNMC selbst zugeben, dass die überwiegende Mehrheit der Berufungsentscheidungen zugunsten der CNMC ausfallen.¹⁶⁹

6.3. Fazit

Die Zukunft der CNMC ist ungeklärt. In den letzten zwei Jahren sind in Regierung und Opposition Diskussionen über eine Reform und die Strukturen der CNMC aufgekommen. 2018 gab es Vorschläge, die CNMC aufzuteilen und stattdessen zwei neue Behörden zu schaffen, eine für den Wettbewerb und eine für die Überwachung und Aufsicht der sektoralen Märkte.¹⁷⁰ Kurz darauf versuchte eine neue sozialistische Regierung, eine Reform voranzubringen, um eine neue Behörde mit einer dreistufigen Sektorstruktur Energie, Telekommunikation und audiovisuelle Fragen sowie Post und Verkehr zu schaffen.¹⁷¹

¹⁶⁷ Artikel 37, Ley 13/2013.

¹⁶⁸ Europa Press (2018), "La CNMC defiende que el Tribunal Supremo le ha dado la razón en el 88% de las sentencias", <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-cnmc-defiende-tribunal-supremo-le-dado-razon-88-sentencias-20180314212650.html>.

¹⁶⁹ CNMC (2018), "El Tribunal Supremo confirma de media el 83% de las resoluciones de la CNMC", <https://blog.cnmc.es/2018/05/24/el-tribunal-supremo-confirma-de-media-el-83-de-las-resoluciones-de-la-cnmc/>.

¹⁷⁰ Rodríguez A. (2018), "El ministro Escolano reactiva la división en dos de Competencia", *La Vanguardia*, <https://www.lavanguardia.com/economia/20180405/442190460723/escolano-division-comision-nacional-mercados-competencia-cnmc.html>.

¹⁷¹ Carcar S. (2018), "Giro en la CNMC: el Gobierno Sánchez prepara un supervisor con más poderes", *La Información*, <https://www.lainformacion.com/espana/sanchez-prepara-cnmc-especializada-con-mas-poderes/6349856/>.



Es ist offensichtlich, dass die nationalen Rechtsvorschriften vor dem Hintergrund der überarbeiteten AVMD-Richtlinie aktualisiert werden müssen, aber wie dies geschehen und sich auf die CNMC auswirken wird, hängt von den Mehrheiten des im April 2019 neu gewählten Parlaments ab. Die audiovisuellen Akteure haben oft eine spezifischere sektorale Regulierungsbehörde gefordert, die die audiovisuellen Besonderheiten besser versteht. Die CNMC als Super-Regulierungsbehörde hatte jedoch mit den von ihr verhängten Sanktionen starken Einfluss auf die Inhaltsbereiche. Es war für Rundfunkveranstalter sehr schwierig, Einfluss auf eine solche Superbehörde auszuüben. So war die Unabhängigkeit von der Industrie die Regel, aber eine gewisse Abhängigkeit von der Regierung bleibt durch das Ernennungsverfahren und die Haushaltskontrolle bestehen. Die Beschränkungen beim Budget und den personellen Ressourcen erschweren es der CNMC, die ihr übertragenen Regulierungsaufgaben zu erfüllen.

Die Umsetzung von Artikel 30 der AVMD-Richtlinie kann einige Anpassungen der spanischen Regulierung erfordern, um die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörde zu stärken: Erstens, um eine echte Autonomie bei der Verteilung des Haushalts ohne die Notwendigkeit einer Genehmigung durch Regierungsbeamte, insbesondere im Bereich der personellen Ressourcen, zu gewährleisten, und zweitens, um Entlassungsverfahren zu überprüfen, da Artikel 30 eine öffentliche Begründung vorschreibt, die derzeit im spanischen Recht nicht vorgesehen ist. Schließlich ist nicht klar, ob der neue Artikel 30 auch eine Änderung des derzeitigen Ernennungsverfahrens impliziert, das auf einer direkten Entscheidung der Regierung mit einem möglichen Veto des Parlaments basiert, wenn eine absolute Mehrheit erreicht wird. Eine direkte Ernennung des Verwaltungsrats durch den Gesetzgeber mit einer starken Zweidrittelmehrheit könnte einen repräsentativeren und demokratischeren Ansatz darstellen.



7. HU - Ungarn

Krisztina Rozgonyi, Universität Wien

7.1. Einleitung

Der ungarische Rundfunk ist das dominierende Segment des nationalen Mediensystems, wobei der Konsum linearer Fernsehprogramme die populärste Art der Bewegtbildnutzung darstellt.¹⁷² Der Nachrichtenkonsum im Internet (einschl. sozialer Medien) und in der lokalen und regionalen Presse ist weit verbreitet.¹⁷³ Seit der Wirtschaftskrise befindet sich der Markt für Printmedien in einem anhaltenden Abschwung und verliert im Land langsam an Bedeutung. Das Angebot der öffentlich-rechtlichen Medien umfasst Fernseh- und Radiosender mit Voll- und Spartenprogrammen auf verschiedenen Plattformen. Die nationale Nachrichtenagentur ist Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Systems. In Bezug auf Medienpluralismus und Vielfalt der Inhalte bestehen aufgrund politischer Verbindungen und konzentrierter Eigentümerstrukturen schwerwiegende Einschränkungen.¹⁷⁴ Obwohl das Fernsehen unverändert als die vertrauenswürdigste Informationsquelle gilt¹⁷⁵, ist das Vertrauen in die Medien allgemein gering¹⁷⁶, und die große Mehrheit der Bürger ist der Auffassung, dass ihre Medien nicht frei von unzulässiger politischer Einflussnahme sind.¹⁷⁷

Die Umsetzung der Bestimmungen der revidierten AVMD-Richtlinie in Ungarn wird wahrscheinlich die Novellierung verschiedener Gesetze erforderlich machen. Zunächst sind Änderungen des Gesetzes CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien (im

¹⁷² Nielsen Reichweitenmessungen, "TV Piaci Körkép 2018 (Television Snapshot 2018)", http://www.nielsentam.tv/Uploads/Hungary/res_Snapshot_2018_hun.pdf.

¹⁷³ European Journalism Centre, "Media Landscapes – Hungary, 2018", <https://medialandscapes.org/country/hungary>.

¹⁷⁴ Media Pluralism Monitor (2016), "Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond Country report: Hungary", http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46799/Hungary_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁷⁵ Media use in the European Union, Standard Eurobarometer 88 Report, Autumn 2017, S. 22, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82786>.

¹⁷⁶ Polyák G. (2014), „Context, Rules and Praxis of the New Hungarian Media Laws. How Does the Media Law Affect the Structure and Functioning of Publicity?, in: Von Bogdandy A. & Sonnevend P. (eds), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (S. 125-150), Hart Publishing: Oxford, UK.

¹⁷⁷ Newman N., Fletcher R., Kalogeropoulos A., Levy D. & Kleis Nielsen R. (2017). „Reuters Institute Digital News Report 2017“ S. 74, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web_0.pdf.



Folgenden: Mediengesetz Mttv)¹⁷⁸, insbesondere in Teil Vier, notwendig, in dem die Medienregulierung geregelt ist. Ferner müssen die Gesetze über den Haushalt der ungarischen Regulierungsbehörde¹⁷⁹ überprüft werden. Darüber hinaus könnte mit Blick auf Gesetz CL von 2016 über allgemeine Verfahren der öffentlichen Verwaltung¹⁸⁰ eine Revision des Mediengesetzes Mttv erforderlich sein, um eine Anpassung an die neuen Bestimmungen für Beschwerdeverfahren sicherzustellen.

7.2. Die nationale Medien- und Infokommunikationsbehörde (NMHH)

Die Einrichtung der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde (im Folgenden: NMHH) im Jahr 2010 löste in Ungarn¹⁸¹ selbst und im Ausland¹⁸² heftige Kritik aus. Der Präsident, der Medienrat und das Büro der NMHH sind die Gremien des Regulierers, die mit unabhängigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind.¹⁸³ Die NMHH ist eine konvergente und integrierte Regulierungsagentur mit Aufgaben in den Bereichen Regulierung und Aufsicht. Die NMHH hat ihren Sitz in der Hauptstadt Budapest; die Agentur hat Niederlassungen an fünf verschiedenen Standorten in der Stadt und in weiteren fünf Städten im Land (Szeged, Pécs, Debrecen, Miskolc und Sopron). Die NMHH hat folgende strategische Prioritäten: Förderung eines nachhaltigen Wettbewerbs; Innovation und Investition; Modernisierung des Medienmanagements; Eintreten für die Interessen von Abonnenten und Nutzern; operationelle Exzellenz.¹⁸⁴

Der Regulierer ist mit der Aufsicht über elektronische Kommunikations-, Post- und Mediendienste betraut. Er reguliert sämtliche Medienplattformen - Printpresse, Hörfunk und Fernsehen inbegriffen - und die Online-Medien. Die Zuständigkeiten der NMHH umfassen: Frequenzverwaltung, Lizenzierung und Vergabeverfahren, Registrierung von

¹⁷⁸ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien),

http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf.

¹⁷⁹ Derzeit évi LXXXI. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2019. évi egységes költségvetéséről (Gesetz LXXXI über den Haushalt der nationalen Behörde für Medien und Telekommunikation 2018).

¹⁸⁰ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Gesetz CL von 2016 über allgemeine Verfahren der öffentlichen Verwaltung).

¹⁸¹ Siehe "Timeline of events", <https://cmds.ceu.edu/key-resources-new-media-laws-hungary>.

¹⁸² Vgl. z.B. Barata J. & Salomon E. (2012), "Expertise by the Council of Europe experts", <https://rm.coe.int/168048c26f>; Halmai & Scheppele (eds) (2012), "Amicus Briefs on the Hungarian Constitutionalism", <https://sites.google.com/site/amicusbrieffhungary/>; Haraszi M. (former RFoM OSCE) (2012), "Hungary's Media Law package", <http://www.iwm.at/transit/transit-online/hungarys-media-law-package/>.

¹⁸³ Art. 109 (3) Mediengesetz Mttv.

¹⁸⁴ NMHH, "NMHH strategy 2018-2022", 7. Mai 2018, S. 10, http://english.nmhh.hu/document/195890/nmhh_strategy_2018_2022.pdf.



Mediendienstanbietern und Diensten, Überwachung und Sanktionierung. Auch das nationale Filmbüro ist bei der NMHH angesiedelt.

7.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Laut Mediengesetz Mttv ist die Behörde eine unabhängige, vom ungarischen Parlament eingerichtete Regulierungsstelle, die allein dem Gesetz verpflichtet ist.¹⁸⁵ Die Satzung der NMHH¹⁸⁶ - d.h. die vom Präsidenten der NMHH erstellte Gründungsurkunde der NMHH - enthält weitere Bestimmungen im Hinblick auf die rechtliche Trennung der Behörde von Regierungsstellen und Märkten. Dennoch erfüllt die NMHH bestimmte Regierungsaufgaben im Bereich der elektronischen Kommunikation¹⁸⁷, die zum Teil (z.B. Frequenzverwaltung) auch für die Medien von Bedeutung sind. Laut Gesetz ist die Regierung nicht befugt, der Behörde bei der Erfüllung dieser Pflichten ihre Zuständigkeiten zu entziehen.¹⁸⁸

Derzeit besteht zwischen Medienrat und Vorsitz des Medienrats einerseits und öffentlich-rechtlichem Rundfunk andererseits keine funktionelle Trennung. Die jeweiligen Regulierungsbefugnisse werden über den Fond zur Förderung der Medien und für Vermögensverwaltung (im Folgenden: der Fond) ausgeübt - die zentrale Einrichtung, die für den Betrieb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verantwortlich ist. Der Fond ist unmittelbar an der Produktion und am Erwerb von Programmen, an der Verbreitung von Inhalten und an gewinnorientierten Tätigkeiten beteiligt.¹⁸⁹ Der Medienrat verwaltet den Fond.¹⁹⁰ Dazu gehören die Genehmigung des Geschäftsplans und des Jahresabschlusses des Fonds, sowie die Festlegung von Regeln für die Verwendung und Verwaltung von Staatseigentum, über das der Fond verfügen kann.¹⁹¹ Der Vorsitzende des Medienrats hat gegenüber dem Exekutivdirektor des Fonds sämtliche Arbeitgeberrechte (Bestellung, Vergütung, Zulagen, Entlassung u.a.).¹⁹²

¹⁸⁵ Art. 109 (1) Mediengesetz Mttv.

¹⁸⁶ Vgl. http://english.nmhh.hu/article/184446/The_NMHHs_Articles_of_Association.

¹⁸⁷ Art. 109 (2) Mediengesetz Mttv.

¹⁸⁸ Art. 109 (7) Mediengesetz Mttv.

¹⁸⁹ Art. 108 (1), (7) und (9) Mediengesetz Mttv.

¹⁹⁰ Art. 136 (6) Mediengesetz Mttv.

¹⁹¹ Art. 136 (10), 107 (14) Mediengesetz Mttv.

¹⁹² Art. 136 (11) Mediengesetz Mttv.



7.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Im Gesetz sind formale (de jure) Garantien der Unabhängigkeit vorgesehen. Die NMHH übt ihre Befugnisse und Zuständigkeiten unabhängig aus.¹⁹³ Darüber hinaus sind der Medienrat und dessen Mitglieder zu unabhängigem Handeln verpflichtet; eine Erteilung von Weisungen ist unzulässig.¹⁹⁴ Jedoch deuten mehrere signifikante De-facto-Indikatoren auf Mängel mit Blick auf die Unabhängigkeit des Regulierers hin.

Laut einer Studie war die Entscheidungspraxis des Medienrats im Zusammenhang mit Regelungen für den Marktzugang und der Vergabe von Frequenzen im Ausschreibungsverfahren (lineare Hörfunkdienste) in den kritischen Jahren nach der Einrichtung des Medienrats (2011-2013) voreingenommen.¹⁹⁵ Die Ausschreibungen und die Bewertung der Anträge wurden insbesondere im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Medienpluralismus untersucht.¹⁹⁶ Dabei hat sich gezeigt, dass die Vergabep Praxis des Medienrats negative Auswirkungen auf die Vielfalt an den jeweiligen Märkten hatte.¹⁹⁷ Weitere Untersuchungen führten zu Hinweisen auf andere Schwachstellen der De-facto-Unabhängigkeit in den Bereichen Festlegung von Normen für Medieninhalte und Durchsetzung dieser Normen. Vage und unbegründete Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen sind Beispiele für die Nichteinhaltung der gesetzlichen Anforderungen und den mangelnden Schutz der Grundrechte der Bürger.¹⁹⁸ Darüber hinaus stellten die Verfasser die Unabhängigkeit der Mitglieder des Medienrats in Frage, weil sämtliche Entscheidungen des Medienrats in Vergabeverfahren für Hörfrequenzen von 2011 bis 2013 ohne Aussprache oder ohne Gegenstimmen erfolgten.¹⁹⁹ Auf der Grundlage einer Zufallsstichprobe sämtlicher im Jahr 2019 getroffener Entscheidungen ergab sich ein ähnliches Muster.²⁰⁰

¹⁹³ Art. 109 (6) Mediengesetz Mttv.

¹⁹⁴ Art. 123 (2) Mediengesetz Mttv.

¹⁹⁵ MerteK Media Monitor (2013) "Media Council redraws the radio market - Report on the frequency tendering by the Media Council", <http://www.mertek.eu/en/reports/media-council-redraws-the-radio-market-report-on-the-frequency-tendering-by-the-media>.

¹⁹⁶ MerteK Media Monitor (2014) "Gasping for Air - Soft Censorship in Hungarian Media 2014", *MerteK Booklets Vol. 2*, <http://www.mertek.eu/en/reports/gasping-for-air-soft-censorship-in-hungarian-media-2014>.

¹⁹⁷ In 31 % der von 2010 bis 2013 erfolgreich durchgeführten Frequenzverfahren ging der Zuschlag an nur vier Akteure.

¹⁹⁸ Nagy K. & Lehóczki, Z. (2014), "A médiatartalomra vonatkozó előírások a Médiatek gyakorlatában 2011-2013" (Regulierungspraxis des Medienrats für Medieninhalte 2011-2013), in: Polyák G. & Uszkiewicz E., *szerk. Foglyul ejtett média. Médiaipolitikai írások* (pp. 105-148), Gondolat Kiadó: Budapest.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Von den im Jahr 2019 getroffenen 175 Entscheidungen gab es in keinem Fall abweichende Meinungen bzw. Vorbehalte seitens eines Mitglieds des Medienrats. Vgl. Protokolle der NMHH-Sitzungen 2019, http://nmhh.hu/szakmai-erdekeltek/jogforras?HNDDTYPE=SEARCH&name=doc&page=1&fld_sort=insdt.



7.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Die NMHH, ihr Präsident und der Medienrat verfügen über außerordentlich weitreichende Regulierungskompetenzen hinsichtlich der zu beaufsichtigenden Märkte und des Umfangs der Befugnisse. Dazu gehören: lineare Medien, Medien auf Abruf, öffentlich-rechtliche Medien, die Print- und Online-Presse, das nationale Filmbüro, der Bereich elektronische Kommunikation und der Postsektor. Für den audiovisuellen Mediensektor kommen noch hinzu: die Verabschiedung von Erlassen, umfassende²⁰¹ Marktüberwachung und Durchsetzung von Vorgaben. Darüber hinaus teilt sich der Medienrat die Zuständigkeit für Fusionskontrolle mit der ungarischen Wettbewerbsbehörde.²⁰²

Kritische Regulierungsbereiche sind die Verfahren zur Vergabe von Frequenzen bzw. Lizenzen. Im Falle von Hörfunklizenzen, die wohl nicht in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen, ist der Medienrat für die Durchführung der Vergabeverfahren verantwortlich, wobei er bei der Festlegung der Bestimmungen für den Ablauf solcher Verfahren über einen großen Ermessensspielraum verfügt.²⁰³ Er hat Befugnis, Ausschreibungen aufzuheben²⁰⁴; ein Recht auf Widerspruch besteht dabei nicht. Ferner hat der Präsident der NMHH in Ausnahmefällen das Recht, Lizenzen an lokale oder regionale Digitalsender für eine Dauer von bis zu drei Jahren ohne Ausschreibung zu erteilen.²⁰⁵

Weiter ist der Präsident der NMHH befugt, Gebührenverordnungen (die Ministerialverordnungen ähneln) zu erlassen (Frequenzgebühren, Gebühren für den Schutz und die Verwendung von Kennungen; Marktüberwachungsgebühren für Anbieter von elektronischen Kommunikations- und Postdiensten, Verwaltungsgebühren) und die entsprechenden Zahlungsbedingungen für die Diensteanbieter festzulegen.²⁰⁶

Für die NMHH, ihren Präsidenten sowie den Medienrat gelten Anforderungen im Hinblick auf Transparenz. Die Behörde ist gehalten, ihre Entscheidungen bzw. die relevanten Gerichtsbeschlüsse auf ihrer Website zu veröffentlichen.²⁰⁷ Der Medienrat veröffentlicht Protokolle seiner Sitzungen und die von ihm getroffenen Entscheidungen.²⁰⁸ Vor Erlass von Verordnungen durch den Präsidenten der NMHH ist ein entsprechender Entwurf zu veröffentlichen, der Gegenstand von Konsultationen mit den relevanten Interessengruppen ist.²⁰⁹

²⁰¹ Art. 111, 132 und 184 Mediengesetz Mttv.

²⁰² Art. 171 Mediengesetz Mttv.

²⁰³ Art. 50 Mediengesetz Mttv.

²⁰⁴ Art. 53 Mediengesetz Mttv.

²⁰⁵ 2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól (Gesetz LXXIV von 2007 über Bestimmungen für den Rundfunk und die Umstellung auf Digitaltechnik) Art. 43/M. und 43/N.

²⁰⁶ Art. 134 (5) und 206 Mediengesetz Mttv.

²⁰⁷ Art. 162 (2) Mediengesetz Mttv.

²⁰⁸ Vgl. <http://english.nmhh.hu/media-council/sessions>.

²⁰⁹ Vgl. Konsultation von Interessengruppen der NMHH, siehe z.B. Öffentliche Konsultation über Versteigerung von Frequenzen,



Frequenzplanungen für Mediendienste und geplante Ausschreibungen sind einschl. einer Begründung zu veröffentlichen.²¹⁰ Entwürfe von Medienverordnungen, die einen Bezug zu Schutzmaßnahmen für Minderjährige, zur Liste mit den Veranstaltungen, die für die Allgemeinheit von großer Bedeutung sind (Stichwort Exklusivrechte), und zu Empfehlungen für die Produktplatzierung aufweisen, sind im Rahmen von öffentlichen Anhörungen zu erläutern, bei denen auch die Meinung von Sachverständigen eingeholt werden kann.²¹¹

Die NMHH, der Präsident und der Medienrat unterliegen formalen Transparenzvorschriften. Trotzdem wäre es im Sinne der Transparenz, wenn die vorgenannten Stellen nicht bloß ihren Offenlegungspflichten genügten, sondern darüber hinaus noch ausführliche Begründungen der Regulierungsmaßnahmen anführten.²¹² Der Medienrat hat trotz Auskunftersuchen nach dem Gesetz über Informationsfreiheit (IFG) keine qualifizierte Begründung seiner Strategie und seiner Regulierungsziele vorgelegt.²¹³ Darüber hinaus ist es so, dass die Veröffentlichungspraxis in den Bereichen juristische Regulierung und Finanztransparenz regelmäßig nicht den IFG-Standards entspricht. Hinzu kommt, dass keine Protokolle von öffentlichen Anhörungen verfügbar sind, in denen die Position der verschiedenen Interessengruppen wirklich zum Ausdruck kommt.²¹⁴

Die NMHH und der Medienrat sind dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig und haben diesem jährlich zu berichten.²¹⁵ In Form eines Jahresberichts hat der Präsident der NMHH über die Meinungs- und Pressefreiheit in Ungarn, über Trends an den relevanten Märkten, einschl. Eigentümerstrukturen, über die Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen auf die Medienproduktion und über die Tätigkeit des Medienrats und der öffentlich-rechtlichen Medien zu berichten.²¹⁶ Die Jahresberichte der NMHH sind beschreibender Natur und enthalten keine Hinweise auf politische Positionen des Regulierers. Das Parlament debattiert den Bericht und verabschiedet ihn. Nach Verabschiedung veröffentlicht die NMHH den Bericht. Seit Bestehen der NMHH (2010) wurden sämtliche Berichte vom ungarischen Parlament genehmigt.

http://nmhh.hu/cikk/202646/Rendelettervezet_a_frekvenciahasznalati_jogosultsag_megszerzeset_szolgalo_aryeres_es_palyazat_szabalyaitol_szolo_42011_X6_NMHH_rendelet_modositasarol.

²¹⁰ Art. 49 (5) und 50 (1) Mediengesetz Mttv; siehe auch

http://english.nmhh.hu/tart/report/148/Media_service_tenders.

²¹¹ Art. 157 und 158; 10 (6) und 11 (3); 16 (2); und 31 (4), Mediengesetz Mttv.

²¹² Art. 183 (1) i und j Mediengesetz Mttv; laut Gesetz hat der Medienrat die Pflicht, ein Konzept für eine Medien- und Frequenzpolitik zu erstellen und öffentlich zu machen.

²¹³ Vgl. FOI-Anforderungen unter <https://kimitud.atlatszo.hu/body/mediatanacs>.

²¹⁴ a.a.O. 39 Konsultation der NMHH mit Interessengruppen.

²¹⁵ Art. 109 (4) und 119 Mediengesetz Mttv.

²¹⁶ Siehe <http://nmhh.hu/kozerdeku-adatok/tevekenysej-mukodes/orszagguylesi-beszamolok>.



7.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Der ungarische Regulierer ist in Mittel- und Osteuropa²¹⁷ einer der wenigen, die sich im Wesentlichen mit Eigeneinnahmen selbst finanzieren²¹⁸ (zu 91 %; 9 % der Mittel stammen aus dem Staatshaushalt), wobei der größte Teil der Einnahmen im Bereich elektronische Kommunikation anfällt. Der konsolidierte Haushalt ist vom Parlament zu genehmigen. Die NMHH und der Medienrat verwalten ihre jeweiligen Etats unabhängig voneinander; dies gilt auch für die Zuweisung von Mitteln für bestimmte Tätigkeiten. Die jährlichen Reservemittel (max. 25%) dürfen nicht für andere Zwecke verwendet werden. Ferner ist der Präsident befugt, bereits genehmigte Mittel umzuschichten; für Umschichtungen im Rahmen des Etats des Medienrats ist jedoch dessen Zustimmung erforderlich.²¹⁹ Dies schließt das Recht ein, nach eigenem Ermessen Mittel für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien umzuschichten und Anweisungen zur Verwendung dieser Mittel zu geben.²²⁰

Der Jahresetat der NMHH belief sich 2019 auf ca. EUR 108 Mio.²²¹ Mit Etats ähnlicher Größenordnung konnte die finanzielle Stabilität der NMHH seit ihrer Gründung im Jahr 2010 gesichert werden, wobei dieses Etatvolumen im Vergleich zu anderen Regulierungsbehörden mit vergleichbaren Aufgaben in Ungarn relativ groß ist.²²²

Die NMHH hat ungefähr 650 Mitarbeiter²²³, die in verschiedenen Bereichen tätig sind; sie sind unmittelbar dem Präsidenten bzw. dem Exekutivdirektor unterstellt.²²⁴ Die Anzahl der Mitarbeiter insgesamt ist im Vergleich zu anderen ungarischen Regulierungsstellen mit ähnlichen Befugnissen²²⁵ und anderen bewährten Regulierungsorganen, die für wesentlich größere Märkte zuständig sind²²⁶, relativ groß. Wie viele Mitarbeiter in den Bereichen audiovisuelle Medien und Rundfunk tätig sind, kann aufgrund fehlender öffentlicher Daten nicht angegeben werden.

Die Personalpolitik wird von der NMHH autonom gestaltet²²⁷, wobei für den Exekutivdirektor, die stellvertretenden Direktoren und die Mitarbeiter allgemeine

²¹⁷ Adriana M. (2018), "The Institutional Design of Audiovisual Media Regulators: Evidence from Central and Eastern Europe", *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, (16)5, S. 105-122.

²¹⁸ Art. 134 (1) Mediengesetz Mttv.

²¹⁹ Art. 134 (2) Mediengesetz Mttv.

²²⁰ Art. 134 (5) Mediengesetz Mttv.

²²¹ a.a.O. 7.

²²² Der Jahresetat der Wettbewerbsbehörde z.B. war 2018 ungefähr 16 Mal kleiner (EUR 6 890 041).

²²³ Siehe NMHH, <http://english.nmhh.hu/the-nmhh>.

²²⁴ Siehe Organigramm der NMHH: http://english.nmhh.hu/document/194539/NMHH_Organogram.pdf.

²²⁵ Die Wettbewerbsbehörde hat 125 Mitarbeiter (2018).

²²⁶ 2018 hatte die Ofcom (die britische Regulierungsbehörde) 868 Vollzeitkräfte: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0012/115230/annual-report-1718-accessible.pdf.

²²⁷ Art. 110/A. (1) Mediengesetz Mttv.



Bestimmungen gelten.²²⁸ Der Präsident der NMHH hat die alleinige Befugnis, Stellenbeschreibungen zu erstellen, die Höhe der Mittel für Personal²²⁹ und die Vergütungspolitik einschl. Zusatzleistungen festzulegen.²³⁰ Diesen umfassenden Befugnissen im Personalbereich stehen keine entsprechenden Rechenschaftspflichten gegenüber.²³¹

7.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Mit Blick auf audiovisuelle Mediendienste verfügen die NMHH und ihre Organe über außerordentlich weitgehende Durchsetzungsbefugnisse. Sie reichen von allgemeinen Prüfungen über spezifische Marktanalysen bis zu schweren Sanktionen.

Die NMHH ist in der Lage, die Medienvielfalt zu sichern, indem sie sich auch mit Fragen der Marktkonzentration beschäftigt und entsprechend eingreifen kann. Hier handelt es sich um einen Schlüsselbereich der Regulierung, in dem Maßnahmen zur Vermeidung von Medienkonzentration und zur Klassifizierung von Mediendienstanbietern mit „signifikantem Einfluss“ zur Verfügung stehen.²³² Für Mediendienstanbieter, die von der NMHH als Anbieter mit „signifikantem Einfluss“ qualifiziert wurden, kann sie spezifische Auflagen und Regelungen treffen, die die Marktpräsenz und die Tätigkeit des Anbieters wesentlich einschränken.²³³ Die Auflagen für Anbieter von Mediendiensten mit „signifikantem Einfluss“ (u.a. die Auflage, täglich ein Nachrichtenprogramm sowie Filme in der Originalfassung auszustrahlen) können Gegenstand eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit dem Medienrat sein.²³⁴ Hinzu kommt, dass die Zuständigkeit für Angelegenheiten der Fusionskontrolle, die sich der Medienrat mit der ungarischen Wettbewerbsbehörde teilt, in diesem Bereich noch mehr Möglichkeiten der Regulierung bietet.²³⁵

Aufgrund behördlicher und gesetzlicher Vorgaben sind die Mediendienstanbieter verpflichtet, nach entsprechender Aufforderung Informationen offenzulegen.²³⁶ Anbieter von linearen Diensten, Abrufdiensten und Presseprodukten müssen sich registrieren lassen

²²⁸ 2011 évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Gesetz CXCV von 2011 über Beschäftigte im öffentlichen Dienst).

²²⁹ Art. 110/A. (3) Mediengesetz Mttv.

²³⁰ Art. 110/A. (4) Mediengesetz Mttv.

²³¹ Laut Art. 110/A (7) Mediengesetz Mttv besteht keine Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen über den Bereich Personal.

²³² Art. 70 Mediengesetz Mttv.

²³³ Art. 68 Mediengesetz Mttv.

²³⁴ Art. 70 (10) Mediengesetz Mttv.

²³⁵ Art. 171 Mediengesetz Mttv.

²³⁶ Art. 41 Mediengesetz Mttv.



und entsprechend detaillierte Angaben machen (Änderungen sind zu melden).²³⁷ Das Büro der NMHH ist befugt, bei Verstößen gegen Melde- und Berichtspflichten Geldstrafen zu verhängen.²³⁸

Insgesamt sind die Sanktionsbefugnisse der NMHH umfassend und bedeutend. Bei Übertretungen von Verwaltungsvorschriften besteht die Möglichkeit, eine Verwaltungsstrafe gegen den Anbieter der Mediendienste zu verhängen; auch Sanktionen gegen einzelne Mitglieder der Geschäftsführung des Anbieters sind zulässig.²³⁹ Bei Verstößen gegen Regulierungsbestimmungen können der Medienrat und das Büro der NMHH folgende Sanktionen - auch kumulativ - verhängen:

- Aussprechen einer Verwarnung; Aufforderung, das unrechtmäßige Verhalten einzustellen und in Zukunft zu unterlassen; Verbot des unrechtmäßigen Verhaltens;²⁴⁰
- Verhängung hoher Geldstrafen gegen einzelne Mitglieder der Geschäftsführung, gegen Mediendienstanbieter mit „signifikantem Einfluss“, andere Medienanbieter, Presseverleger (einschl. Online-Presse), Rundfunkveranstalter (bis zu 5 Mio. Forint) und Anbieter von Vermittlungsdiensten;²⁴¹
- Aussetzung der Bereitstellung von Mediendiensten;²⁴²
- Streichung aus dem Register der Mediendienstanbieter oder Kündigung des bestehenden öffentlich-rechtlichen Vertrags, was ebenfalls zu einer Aussetzung der Verbreitung des Dienstes führt.²⁴³

Die Geldstrafen sind im Rahmen von Verwaltungsverfahren vollstreckbar.²⁴⁴ Im Falle der Nichtbeachtung der verhängten Sanktionsmaßnahmen ist die Aussetzung des Betriebs (bzw. Zugangssperren im Falle der Online-Presse) vorgesehen.²⁴⁵ Laut einer unabhängigen Studie ist der Umfang der Sanktionsbefugnisse des ungarischen Regulierers im Vergleich zu anderen Ländern beispiellos.²⁴⁶

²³⁷ Art. 42, 45 und 46 Mediengesetz Mttv.

²³⁸ Art. 41 (10), 45 (8) und 46b(8a) und 185 (2), 187 (3), Mediengesetz Mttv.

²³⁹ Gem. Art. 175 (8), 70 (3), Mediengesetz Mttv von 50 000 bis 3 Mio. Forint.

²⁴⁰ Art. 186 (1) und 186 (2) Mediengesetz Mttv.

²⁴¹ Art. 187 (1) und (3) Mediengesetz Mttv.

²⁴² Art. 187 (3) d Mediengesetz Mttv.

²⁴³ Art. 187 (3) e und 189 (1) Mediengesetz Mttv.

²⁴⁴ Art. 187 (8) Mediengesetz Mttv.

²⁴⁵ Art. 189 (2), (3) und (4) Mediengesetz Mttv.

²⁴⁶ Centre for Media and Communication Studies (CMCS), "Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms", März 2012, <https://cmds.ceu.edu/article/2014-03-09/hungarian-media-laws-europe-assessment>.



7.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Auf Vorschlag des Premierministers ernennt der Präsident der Republik den Präsidenten der NMHH für eine Amtszeit von neun Jahren. Eine Wiederbestellung nach Ablauf des Mandats ist nicht möglich.²⁴⁷ Der Präsident ernennt die Vizepräsidenten, den Exekutivdirektor des Büros der NMHH und die stellvertretenden Direktoren, und er ist befugt, die Genannten ohne Angabe von Gründen ihrer Ämter zu entheben.²⁴⁸ Den Befugnissen des Präsidenten stehen keine institutionellen Kontrollen gegenüber.

Das ungarische Parlament wählt den Vorsitzenden und die vier Mitglieder des Medienrats für eine Amtszeit von neun Jahren; dabei ist der Präsident der NMHH automatisch der für den Vorsitz im Medienrat nominierte Kandidat.²⁴⁹ Das Mandat des Präsidenten endet, falls der NMHH-Präsident nicht zum Vorsitzenden des Medienrats gewählt wird.²⁵⁰ Die Dauer der Mandate des Präsidenten und des Vorsitzenden sind gleich, und die beiden Funktionen sind eng aneinander gebunden.²⁵¹ Im Falle einer Ein-Parteien-Mehrheit im Parlament (was in Ungarn seit 2010 der Fall ist) erfolgt die Nominierung und Wahl des Vorsitzenden bzw. der Mitglieder nach parteiischen Interessen (dies betrifft De-facto-Unabhängigkeit)²⁵².

Zur Vermeidung von Interessenkonflikten bestehen mehrere Regelungen mit Bezug auf den Präsidenten und den Vizepräsidenten der NMHH, den Exekutivdirektor sowie die stellvertretenden Direktoren des Büros der NMHH. Nach diesen Regelungen sind u.a. nicht zulässig: die Ausübung eines Amtes in einer Regierung oder in einer lokalen Gebietskörperschaft; eine Tätigkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk; eine Mitgliedschaft im Europäischen oder nationalen Parlament; ein Bürgermeisteramt; die Mitgliedschaft in einer politischen Partei; die Ausübung von Tätigkeiten für ein Unternehmen oder eine andere Einrichtung des Mediensektors bzw. eines mediennahen Sektors; das Halten von Beteiligungen an bzw. Anteilen von solchen Unternehmen bzw. Einrichtungen.

Diese Regelungen finden auch auf Mitglieder des Medienrats Anwendung.²⁵³ Für den Präsidenten und die Vizepräsidenten der NMHH sowie für die Mitglieder des Medienrats gilt ferner das sogenannte „Drehtür“-Verbot für die Dauer eines Jahres nach Ablauf des Mandats.²⁵⁴ Interessenkonflikte, die nicht innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntwerden bzw. Ernennung gelöst werden können, führen zur Abberufung des Präsidenten der

²⁴⁷ Art. 111/A. (1) und (3) Mediengesetz Mttv.

²⁴⁸ Art. 112; 115 (1); 117 (1) ; 113 (4) und (6); 115 (7); und 117 (4) Mediengesetz Mttv.

²⁴⁹ Art. 124 und 125 Mediengesetz Mttv.

²⁵⁰ Art. 113 (1e) Mediengesetz Mttv.

²⁵¹ Art. 113 (1e), 125 (7) Mediengesetz Mttv.

²⁵² Auch der Präsident der Republik wurde von der Mehrheit des Parlaments gewählt.

²⁵³ Art. 127 Mediengesetz Mttv.

²⁵⁴ Art. 113 (8) und 129 (9) Mediengesetz Mttv.



NMHH²⁵⁵, des Vorsitzenden bzw. des betroffenen Mitglieds des Medienrats²⁵⁶. Regelungen für den Fall der Beschlussunfähigkeit des Medienrats bestehen keine.

7.2.7. Beschwerdemechanismen

Gegen Entscheidungen der NMHH (bzw. des Büros der NMHH) und des Medienrats kann Widerspruch nach den Bestimmungen des Gesetzes über allgemeine Verfahren der öffentlichen Verwaltung²⁵⁷ eingelegt werden, wobei die im Mediengesetz Mttv genannten Ausnahmen gelten.²⁵⁸

Widerspruch gegen Entscheidungen des Medienrats ist nicht möglich; es ist jedoch eine gerichtliche Überprüfung durch ein Verwaltungsgericht vorgesehen, die keine aufschiebende Wirkung hat (es sei denn das Gericht ordnet die aufschiebende Wirkung an).²⁵⁹ Überprüfungsverfahren fallen unter die ausschließliche Zuständigkeit des Budapester Verwaltungs- und Arbeitsgerichts (*Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság*), das die Entscheidung, die Gegenstand des Verfahrens ist, auch aufheben kann.²⁶⁰

Gegen Entscheidungen des Büros der NMHH jedoch ist Einspruch beim Medienrat möglich; dieser hat aufschiebende Wirkung.²⁶¹ Auch gegen eine in zweiter Instanz getroffene Entscheidung des Medienrats kann ein Rechtsbehelf bei Gericht eingelegt werden, der allerdings keine aufschiebende Wirkung hat (es sei denn das Gericht ordnet die aufschiebende Wirkung an).²⁶²

Ferner bestehen spezifische Regelungen u.a. für gerichtliche Überprüfungen von Entscheidungen des Medienrats über den Ausschluss von Bietern bei Vergabeverfahren²⁶³ und für Entscheidungen über die Einstufung von Anbietern als Dienst „mit signifikantem Einfluss“, die entsprechende Auflagen nach sich ziehen.²⁶⁴ Darüber hinaus ist eine gerichtliche Überprüfung von Sanktionsentscheidungen, die zu einer Aussetzung der Verbreitung von Mediendiensten (bzw. von Angeboten der Online- und Print-Presse) führen, beim genannten Gericht (siehe oben) möglich.²⁶⁵ Bei diesen Verfahren ist zu beachten, dass weder der Antrag auf gerichtliche Überprüfung aufschiebende Wirkung hat, noch das Gericht befugt ist, eine solche anzuordnen, und dass die Entscheidung sofort

²⁵⁵ Art. 113 (2) Mediengesetz Mttv.

²⁵⁶ Art. 129 (2) Mediengesetz Mttv.

²⁵⁷ a.a.O. 9.

²⁵⁸ Art. 144 (1) und 166 Mediengesetz Mttv.

²⁵⁹ Art. 163 (1) und (3) Mediengesetz Mttv.

²⁶⁰ Art. 164 (2), (3) Mediengesetz Mttv.

²⁶¹ Art. 165 (1) Mediengesetz Mttv.

²⁶² Art. 165 (3) und (4) Mediengesetz Mttv.

²⁶³ Art. 58 (2) Mediengesetz Mttv; Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit.

²⁶⁴ Art. 70 (9) Mediengesetz Mttv; Verfahren mit Priorität.

²⁶⁵ Art. 189 (1-4) Mediengesetz Mttv.



vollstreckbar ist.²⁶⁶ Gegen die Entscheidung des Gerichts kann auch kein Rechtsbehelf eingelegt werden.

7.3. Fazit

Die Umsetzung von Artikel 30 der AVMD-Richtlinie in der Fassung vom 14. November 2018 setzt Regulierungsbehörden voraus, die de jure und de facto unabhängig sind. Das Paradox der Unabhängigkeit in der ungarischen Praxis wurde oben dargestellt: Die Regulierungsbehörden erfüllen der Form nach die EU-Anforderungen, während in der konkreten Praxis gravierende Unregelmäßigkeiten festzustellen sind.²⁶⁷ Dieser Mangel an förmlichen Garantien für Unabhängigkeit in den Ländern, in denen die Unabhängigkeit vor sehr großen Herausforderungen stand, wurde an anderer Stelle ausführlicher dargestellt.²⁶⁸ Deshalb ist zu erwarten, dass die Umsetzung der neuen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie in Ungarn auf europäischer Ebene mit Argusaugen beobachtet werden wird.

²⁶⁶ Art. 189 (8) Mediengesetz Mttv.

²⁶⁷ Polyák G. und Rozgonyi K. (2015), "Monitoring media regulators' independence – Evidence-based indicators, Hungarian experience", *International Journal of Digital Television*, (6)3, S. 257–273, doi: 10.1386/jdtv.6.3.257_1.

²⁶⁸ Mutu A. (2018), "The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis", *European Journal of Communication*, 33(6), S. 619–638, <https://doi.org/10.1177/0267323118790153>.



8. IE – Irland

Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht, Universität Amsterdam

8.1. Einleitung

In der jüngsten Studie über die irische Medienlandschaft wurde der Rundfunkmedienmarkt als ausgereift und wettbewerbsorientiert beschrieben, gekennzeichnet durch eine relativ kleine Bevölkerung, die eine Sprache mit viel größeren Märkten (Großbritannien und USA) teilt.²⁶⁹ Der öffentlich-rechtliche Sender RTÉ ist der wichtigste Fernsehsender und betreibt vier nationale Kanäle (RTÉ One, RTÉ2, RTÉ News Now und RTÉjr), gefolgt vom landesweiten kommerziellen Rundfunkveranstalter Virgin Media Ireland, der Virgin One, Virgin Two und Virgin Three betreibt. Darüber hinaus gibt es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter TG4, der einen irischsprachigen Kanal anbietet. Es gibt vier Pay-TV-Betreiber, angeführt von Sky und Virgin, und fast zwei Drittel der irischen Fernsehhaushalte zahlen monatlich für ein Fernsehabonnement.²⁷⁰ Rund ein Drittel der irischen Haushalte abonniert monatlich Video-on-Demand-Dienste wie Netflix.²⁷¹ In Irland gibt es derzeit 34 kommerzielle Hörfunksender und 22 Gemeindesender. RTÉ ist mit vier landesweiten Sendern (RTÉ Radio 1, RTÉ 2FM, Raidió na Gaeltachta und RTÉ lyric fm) der führende Hörfunkveranstalter. Communicorp betreibt die beiden landesweiten kommerziellen Radiosender (Today FM und Newstalk). Die führende irische Zeitung ist der *Irish Independent*, während TheJournal.ie die beliebteste Nachrichten-Website ist, gefolgt von RTÉ online (rte.ie) und dem *Irish Independent* online (independent.ie).²⁷² Zwei internationale

²⁶⁹ Mediatique, "A report on market structure, dynamics and developments in Irish media" (Irische Rundfunkbehörde, 2017), S. 2, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/04/180410-Mediatique-Report.pdf. Siehe auch Robert Kenny und Robin Foster, "Ownership and control of media businesses in Ireland, 2015-17" in Broadcasting Authority of Ireland, *Report on Ownership and Control of Media Businesses in Ireland 2015-2017*, Annex 1, 30 Januar 2019, <https://www.dccae.gov.ie/en-ie/communications/publications/Pages/BAI-Report-on-Ownership-and-Control-of-Media-Businesses-2015-2017.aspx>; und RTÉ, "The Media Landscape in Ireland: An Overview" (RTÉ, 2017), <https://static.rasset.ie/documents/about/2017/10/the-media-landscape-in-ireland.pdf>.

²⁷⁰ Mediatique, "A report on market structure, dynamics and developments in Irish media" (Irische Rundfunkbehörde, 2017), S. 2, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/04/180410-Mediatique-Report.pdf.

²⁷¹ Mediatique, "A report on market structure, dynamics and developments in Irish media" (Irische Rundfunkbehörde, 2017), S. 2, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/04/180410-Mediatique-Report.pdf.

²⁷² Culloty E., Cunningham K., Suiter J. und McNamara J. (2018), *Reuters Institute Digital News Report 2018 (Ireland)* (Dublin City University & Broadcasting Authority of Ireland), S. 8, https://fujomedia.eu/wp-content/uploads/2018/06/DNR_Final_Web-3.pdf.



Nichtregierungsorganisationen, Reporter ohne Grenzen und Freedom House, führen Irland unter den Top 20 ihrer globalen Indizes für Medienfreiheit, stellen aber auch fest, dass „die hohe Konzentration beim Medieneigentum in Irland weiterhin eine große Bedrohung für die Pressefreiheit darstellt“.²⁷³

Zu den wichtigsten Rechtsvorschriften über den Rundfunk und die audiovisuellen Abrufmedien gehören das Rundfunkgesetz 2009,²⁷⁴ die EG-Rechtsverordnungen (Audiovisuelle Mediendienste) 2010²⁷⁵ und die EG-Rechtsverordnungen (Audiovisuelle Mediendienste) (Änderung) 2012.²⁷⁶ Anfang März 2019 leitete die irische Regierung eine öffentliche Konsultation zur Umsetzung der überarbeiteten AVMD-Richtlinie von 2018 ein und wies darauf hin, dass für ihre Umsetzung die Verabschiedung primärer Rechtsvorschriften erforderlich sein werde.²⁷⁷

8.2. Irische Rundfunkbehörde

Die nationale Regulierungsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Irland ist die 2009 eingerichtete *Broadcasting Authority of Ireland* (Irische Rundfunkbehörde - BAI), die die bisherige *Broadcasting Commission of Ireland* (Irische Rundfunkkommission - BCI) und die *Broadcasting Complaints Commission* (Rundfunkbeschwerdekommission - BCC) ersetzt hat. Die BAI hat ihren Sitz in Dublin und besteht aus einer Behörde, einem Vergabeausschuss und einem Compliance-Ausschuss. Zu den Aufgaben der BAI gehören die Lizenzvergabe an Hörfunk- und Fernsehdienste, die Überprüfung der Leistung und der öffentlichen Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, die Vergabe von Mitteln im Rahmen des Rundfunkförderprogramms und die Sicherstellung der Einhaltung der Rundfunkkodizes und -regeln durch die Rundfunkveranstalter.²⁷⁸ In Bezug auf audiovisuelle Abrufmediendienste spielt die BAI eine begrenzte Rolle. Gemäß den EG-

²⁷³ Siehe Reporter ohne Grenzen, "Ireland", <https://rsf.org/en/Ireland>; Freedom House, "Freedom of the Press 2017" (2017), S. 27, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf; und Freedom House, "Ireland", <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/ireland>. Siehe auch Roddy Flynn, "Monitoring Media Pluralism in Europe - Country Report: Ireland" (Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2018),

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61144/2018_Ireland.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

²⁷⁴ Rundfunkgesetz 2009, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/html>.

²⁷⁵ European Communities (Audiovisual Media Services) Regulations 2010, S.I. Nr. 258/2010, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/258/made/en/print>.

²⁷⁶ European Communities (Audiovisual Media Services) (Amendment) Regulations 2012, S.I. Nr. 247/2012, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/si/247/made/en/print>.

²⁷⁷ Ministerium für Kommunikation, Klimaschutz und Umwelt, Öffentliche Konsultation zur Regulierung schädlicher Inhalte auf Online-Plattformen und zur Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste - Erläuterung, 1. März 2019, S. 2, <https://www.dccae.gov.ie/en-ie/communications/consultations/Documents/86/consultations/Consultation%20Explanatory%20Note.pdf>.

²⁷⁸ Rundfunkgesetz 2009, Art. 26, siehe irische Rundfunkbehörde, "About Us", <https://www.bai.ie/en/about-us/>.



Rechtsverordnungen (Audiovisuelle Mediendienste) 2010²⁷⁹ ist die BAI verpflichtet, in Zusammenarbeit mit Anbietern audiovisueller Abrufmediendienste den Verhaltenskodex für audiovisuelle Abrufmediendienste weiterzuentwickeln.²⁸⁰ Der geltende Kodex sieht vor, dass Beschwerden wegen bestimmter Verstöße gegen den Kodex an die *Advertising Standards Authority for Ireland* (irische Selbstregulierungsbehörde für Werbestandards - ASAI) gerichtet werden können,²⁸¹ und verpflichtet die Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste, Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden einzurichten. Die BAI nimmt Berufungen gegen Beschwerdebeschlüsse in Bezug auf bestimmte Verstöße gegen den Kodex entgegen.²⁸²

8.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Das Rundfunkgesetz 2009 enthält eine Reihe von Bestimmungen, die sicherstellen sollen, dass die BAI von der Regierung rechtlich getrennt und funktionell von staatlichen und sonstigen Organen unabhängig ist. Erstens wird mit Artikel 7 die BAI als eigenständige rechtliche „Körperschaft“ mit eigener Klagebefugnis und Befugnis zu Erwerb, Besitz und Veräußerung von Grundstücken und anderem Eigentum sowie mit eigenem Siegel eingerichtet.²⁸³ Zweitens legt Artikel 31 die gesetzlichen Befugnisse der BAI fest, unter anderem, dass die BAI „über alle Befugnisse verfügt, die für [ihre] Funktionen erforderlich oder dienlich sind“.²⁸⁴ In einer eigenständigen Bestimmung sieht Artikel 24 vor, dass „die Behörde und die satzungsmäßigen Ausschüsse vorbehaltlich dieses Gesetzes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig sind“.²⁸⁵ Darüber hinaus ist jedes Mitglied der Behörde und der Ausschüsse gesetzlich verpflichtet, „das öffentliche Interesse in Rundfunkfragen zu vertreten“.²⁸⁶

²⁷⁹ Siehe European Communities (Audiovisual Media Services) Regulations 2010, S.I. Nr. 258/2010, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/258/made/en/print>.

²⁸⁰ Verhaltenskodex für audiovisuelle Abrufmediendienste, <http://www.bai.ie/en/download/128548>.

²⁸¹ Irische Behörde für Werbestandards, <https://www.asai.ie>.

²⁸² Verhaltenskodex für audiovisuelle Abrufmediendienste, Teil 3, Abschnitt 7, <http://www.bai.ie/en/download/128548>.

²⁸³ Rundfunkgesetz 2009, Art. 7 Abs. 1.

²⁸⁴ Rundfunkgesetz 2009, Art. 31.

²⁸⁵ Rundfunkgesetz 2009, Art. 24.

²⁸⁶ Rundfunkgesetz 2009, Art. 9 Abs. 2.



8.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Es gibt eine Reihe von relevanten Regeln und Maßnahmen um sicherzustellen, dass die BAI ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausübt. Erstens enthält Artikel 22 des Rundfunkgesetzes 2009 Regeln für jedwede Interessenkonflikte von BAI-Mitarbeitern, und gemäß Artikel 23 ist die BAI verpflichtet, einen Verhaltenskodex zu Interessen und ethischem Verhalten von Mitarbeitern zu verabschieden. Aus diesem Grund hat die BAI ihren betrieblichen Verhaltenskodex verabschiedet um sicherzustellen, dass „alle Personen, die mit der BAI zu tun haben, fair und gleichberechtigt behandelt werden“,²⁸⁷ und er legt auch die Anti-Korruptionsrichtlinie der BAI fest.²⁸⁸ Die Mitarbeiter der BAI unterliegen überdies den Gesetzen zu Ethik,²⁸⁹ Korruptionsbekämpfung,²⁹⁰ Lobbying²⁹¹ und Hinweisgebern (*whistle blower*).²⁹² Die BAI hat eine Richtlinie zum Whistleblowing²⁹³ und veröffentlicht einen Jahresbericht über geschützte Offenlegung, in dem alle Hinweise von Whistleblowern aufgeführt sind.²⁹⁴ Die Kommission für Standards im öffentlichen Dienst führt zudem ein durchsuchbares Online-Register für Lobbytätigkeit, in dem alle registrierten Lobbytätigkeiten öffentlich Bediensteter, unter anderem des designierten Beamten der BAI aufgeführt sind.²⁹⁵ Artikel 30 sieht zudem vor, dass der Kommunikationsminister „keine Mitteilung in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgaben der Behörde, in Bezug auf einzelne Unternehmen oder Personen“ oder „in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgaben des Vergabeausschusses oder des Compliance-Ausschusses herausgibt.“

Im Sinne der Transparenz veröffentlicht die BAI Tagesordnungen und Sitzungsprotokolle, Beschlüsse zur Lizenzvergabe, Beschlüsse zu Beschwerden, Jahresberichte, Finanzberichte, Unternehmensleitlinien und -berichte sowie

²⁸⁷ BAI, Betrieblicher Verhaltenskodex, 2018,

https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2013/11/2018_CodeBusinessConduct_vFinal_SH.pdf.

²⁸⁸ BAI, Betrieblicher Verhaltenskodex, 2018, S. 11,

https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2013/11/2018_CodeBusinessConduct_vFinal_SH.pdf.

²⁸⁹ Gesetz zur Ethik im öffentlichen Dienst 1995,

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/22/enacted/en/html>; und Gesetz zu Standards im öffentlichen Dienst 2001, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/31/enacted/en/html>.

²⁹⁰ Gesetz zur Strafrechtspflege (Korruptionsdelikte) 2018, Art. 17 Abs. 9,

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/9/enacted/en/>.

²⁹¹ Gesetz zur Regulierung von Lobbyarbeit 2015,

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html>.

²⁹² Gesetz über geschützte Offenlegungen 2014,

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

²⁹³ Irische Rundfunkbehörde, “BAI Policy on Whistle-blowing”, <http://www.bai.ie/en/download/129356/>.

²⁹⁴ Irische Rundfunkbehörde, “Protected Disclosure Annual Report”, 26. Juni 2018,

<http://www.bai.ie/en/download/132984>.

²⁹⁵ Kommission für Standards im öffentlichen Dienst, “Register of Lobbying”, <https://www.lobbying.ie>.



Einkaufsberichte.²⁹⁶ Die BAI unterliegt darüber hinaus dem Gesetz über Informationsfreiheit 2014 und muss ein Veröffentlichungskonzept haben, um der Öffentlichkeit so viele Informationen wie möglich zur Verfügung zu stellen.²⁹⁷ Die BAI veröffentlicht zudem ein Protokoll der im Rahmen der Informationsfreiheit eingehenden Anfragen, der nachgefragten Informationen und der Beschlüsse der BAI.²⁹⁸

8.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Die Zuständigkeiten und Befugnisse der BAI sind in verschiedenen Bestimmungen des Rundfunkgesetzes 2009 spezifisch aufgeführt, darunter Artikel 25 mit den Zielen der BAI, Artikel 26-27, in denen die Funktionen der BAI und ihrer Ausschüsse beschrieben sind, Artikel 32, der die Befugnisse der BAI regelt, sowie Artikel 31, in dem die Aufgaben der BAI und ihrer Ausschüsse festgelegt sind.²⁹⁹ Darüber hinaus sind die Zuständigkeiten der BAI in Bezug auf die Rundfunklizenzierung in Teil 6 des Rundfunkgesetzes 2009, wonach die Behörde beispielsweise auf Empfehlung des Vergabeausschusses „Verträge über Fernsehdienste“ für die Bereitstellung von Fernsehdiensten abschließt, und in Bezug auf den Rundfunkfonds in Teil 10 festgelegt. Die BAI spielt auch bei Medienzusammenschlüssen eine Rolle, wobei ihre diesbezüglichen Zuständigkeiten in Teil 4 des Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetzes 2014 niedergelegt sind.³⁰⁰

Im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht gibt es eine Reihe relevanter Bestimmungen im Rundfunkgesetz 2009 und im Gesetz über Informationsfreiheit 2014. Nach Artikel 45 des Rundfunkgesetzes muss der Compliance-Ausschuss seine Beschlüsse und die jeweiligen Gründe veröffentlichen. Gemäß Artikel 38 ist die BAI verpflichtet, dem Minister Jahresberichte vorzulegen, die dieser jeweils dem Parlament für eine Lesung vorzulegen hat. Darüber hinaus verfügt die BAI auf ihrer Website über ein Archiv aller Jahresberichte.³⁰¹ Nach dem Gesetz über Informationsfreiheit ist die BAI des Weiteren

²⁹⁶ Siehe Rundfunkgesetz 2009, Artikel 38 und 45. Die BAI veröffentlicht auch Dokumente in irischer Sprache (*Gaeilge*) und unterliegt dem Amtssprachengesetz 2003: Sie ist verpflichtet, bestimmte Dienstleistungen in irischer Sprache zu erbringen. Siehe <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2003/act/32/enacted/en/html>.

²⁹⁷ Gesetz über Informationsfreiheit 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/30/enacted/en/html>. Siehe Ronan Ó Fathaigh, „Neues Gesetz über Informationsfreiheit“, IRIS 2015/25, <https://merlin.obs.coe.int/iris/2015/1/article25.de.html>.

²⁹⁸ Irische Rundfunkbehörde, „FOI Disclosure Log“, <https://www.bai.ie/en/foi-disclosure-log>.

²⁹⁹ Siehe Rundfunkgesetz 2009, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³⁰⁰ Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz 2014, Teil 4, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/29/enacted/en/print.html>. Siehe Ronan Ó Fathaigh, „Neues Gesetz zu Medienzusammenschlüssen“, IRIS 2015-2/23, <https://merlin.obs.coe.int/iris/2015/2/article23.de.html>.

³⁰¹ Irische Rundfunkbehörde, „Publications“, <https://www.bai.ie/en/news-and-information/publications>.



verpflichtet, Sitzungsprotokolle zu veröffentlichen, und sie verfügt über ein Archiv aller Protokolle auf ihrer Website.³⁰²

Es gibt darüber hinaus verschiedene Anforderungen des Rundfunkgesetzes an die BAI, öffentliche Konsultationen durchzuführen, wie zum Beispiel nach Artikel 44, der die BAI verpflichtet, Entwürfe von Rundfunkkodizes und -regeln zu veröffentlichen und jede Eingabe dazu zu berücksichtigen. Die BAI ist ferner verpflichtet, mit Zustimmung des Kommunikationsministers und des Finanzministers Dreijahresschätzungen der Einnahmen und Ausgaben zu veröffentlichen.³⁰³ Die Jahresberichte der BAI enthalten den Jahresabschluss der BAI sowie Berichte des Revisors und Generalprüfers (der öffentlichen Finanzkontrolle) über die nach Art. 37 Rundfunkgesetz erforderlichen Finanzkontrollen der BAI.³⁰⁴ Diese Berichte sind ebenfalls auf der Website der BAI öffentlich zugänglich.³⁰⁵

8.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Die Haupteinnahmequelle der BAI ist eine den Rundfunkveranstaltern nach Artikel 33 des Rundfunkgesetzes 2009 auferlegte Abgabe, deren Bemessungsgrundlage in der Abgabenordnung 2010 zum Rundfunkgesetz 2009 (Art. 33) festgelegt ist.³⁰⁶ Die BAI veröffentlicht eine Abgabeberechnungstabelle, in der die geschätzten Kosten der BAI für das Jahr aufgeführt sind. Zudem veröffentlicht sie ihre Ist-Kosten für das Jahr, die sich 2017 auf EUR 44 Mio. beliefen.³⁰⁷

Zu der Frage, ob das Budget der BAI im Laufe der Zeit hinreichend stabil war, stellte sie in ihrem letzten Jahresbericht fest, dass „keine wesentliche Unsicherheit hinsichtlich der Fähigkeit der irischen Rundfunkbehörde besteht, ihre Verbindlichkeiten bei Fälligkeit zu bedienen.“³⁰⁸ Darüber hinaus berichtete die BAI in ihrem Jahresbericht zu der Frage, ob sie finanzielle Ad-hoc-Leistungen beantragt habe, dass „die Behörde 2016 gemäß Artikel 35 des Rundfunkgesetzes 2009 eine Genehmigung für eine Kreditfazilität in Höhe von EUR 1 Mio. vom *National Treasury Management Agency* (Staatliches Schatzamt) erhalten hat, um es der Behörde zu ermöglichen, ihren Cashflow-Bedarf zu decken, der sich aus Unterschieden im Zeitpunkt des Eingangs der Abgabeneinnahmen ergibt“, wobei ... „EUR 500.000 im

³⁰² Irische Rundfunkbehörde, „Publications“, <https://www.bai.ie/en/news-and-information/publications>.

³⁰³ Rundfunkgesetz 2009, 37(7), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³⁰⁴ Rundfunkgesetz 2009, 37, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>. Siehe auch Büro des Revisors und Generalprüfers, <https://www.audit.gov.ie/en/about-us/the-comptroller-and-auditor-general>.

³⁰⁵ Siehe zum Beispiel BAI, „Annual Report 2017“, 22. November 2018, S. 85 (Bericht des Revisors und Generalprüfers), <http://www.bai.ie/en/download/133414>.

³⁰⁶ Abgabenordnung 2010 zum Rundfunkgesetz 2009 (Art. 33), S.I. Nr. 7/2010, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/7/made/en/print>.

³⁰⁷ BAI, Abgabeberechnungstabelle, <http://www.bai.ie/en/download/133359>.

³⁰⁸ BAI, „Annual Report 2017“, November 2018, S. 71, <http://www.bai.ie/en/download/133414>.



Dezember 2017 bezogen [und] ... im Januar 2018 an das staatliche Schatzamt zurückgezahlt wurden“.³⁰⁹

Artikel 13 des Rundfunkgesetzes 2009 betrifft die Personalausstattung der BAI. Darin ist vorgesehen, dass die BAI „nicht nur den Hauptgeschäftsführer, sondern auch solche und so viele andere Personen zu Mitarbeitern der Behörde ernennt, wie die Behörde es von Zeit zu Zeit für angemessen hält, vorbehaltlich der vorherigen Zustimmung des Ministers [für Kommunikation] und des Finanzministers.“³¹⁰ In ihrem letzten Jahresbericht teilte die BAI mit, dass sie 35 Vollzeitkräfte beschäftigt.³¹¹ Es sei darauf hingewiesen, dass der Hauptgeschäftsführer der BAI im Jahresbericht erklärte, „es wäre ein Versäumnis meinerseits, die gegenwärtigen Herausforderungen bei den Ressourcen zu verschweigen, wobei die BAI weiterhin mit weniger Personal arbeitet als unsere Vorgängerin, die BCI, die viel weniger Aufgaben hatte.“³¹² Ebenso stellte die BAI in ihrem Jahresbericht 2016 fest, „Personalausstattung und Ressourcenbeschaffung bleibt für die BAI weiterhin eine Herausforderung ... die BAI stellt fest, dass ihre Mitarbeiterzahl vor dem Hintergrund ihrer zusätzlichen gesetzlichen Aufgaben nach der Einführung des Rundfunkgesetzes 2009 nach wie vor niedrig ist.“³¹³ Die frühere irische Rundfunkkommission beschäftigte 2008 42 Mitarbeiter,³¹⁴ während die Kommission für Wettbewerb und Verbraucherschutz derzeit 90³¹⁵ und die Datenschutzkommission 135 Mitarbeiter³¹⁶ hat.

8.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Teil 5 des Rundfunkgesetzes 2009 regelt die Durchsetzungsbefugnisse der BAI, die in Ausnahmefällen die Beendigung oder Aussetzung des Rundfunkvertrags eines Rundfunkveranstalters oder die Verhängung finanzieller Sanktionen umfassen. Die BAI kann auch Compliance-Mitteilungen und Verwarnungen herausgeben, und gemäß Artikel 50 und 53 kann der Compliance-Ausschuss eine gesetzliche Untersuchung einleiten, wenn

³⁰⁹ BAI, „Annual Report 2017“, 22. November 2018, S. 78, <http://www.bai.ie/en/download/133414>.

³¹⁰ Rundfunkgesetz 2009, Art. 15 Abs. 1, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/7/made/en/print>. Siehe auch Laura Slattery, „Broadcasting Authority calls for additional resources“ *The Irish Times*, 26. September 2016, <https://www.irishtimes.com/business/media-and-marketing/broadcasting-authority-calls-for-additional-resources-1.2804857>.

³¹¹ BAI, „Annual Report 2017“, 22. November 2018, S. 48, <http://www.bai.ie/en/download/133414>.

³¹² BAI, „Annual Report 2017“, 22. November 2018, S. 7, <http://www.bai.ie/en/download/133414>.

³¹³ BAI, „Annual Report 2016“, S. 48, 14. November 2017, <http://www.bai.ie/en/download/132450/>.

³¹⁴ BAI, „Annual Report and Accounts 2008“, 30. September 2009, S. 8, <http://www.bai.ie/en/download/129188/>.

³¹⁵ Kommission für Wettbewerb und Verbraucherschutz, „Annual Report 2017“, 30. August 2018, S. 38, <https://www.cpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2018/08/Annual-Report-2017-1.pdf>.

³¹⁶ Datenschutzkommission, „Annual Report 25 May 2017 - 31 December 2018“, 28. Februar 2019, S. 7, <https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2019-03/DPC%20Annual%20Report%2025%20May%20-%2031%20December%202018.pdf>.



eine offensichtliche Nichteinhaltung durch einen Rundfunkveranstalter vorliegt. Auf Hinweis des Compliance-Ausschusses, dass ein Rundfunkveranstalter bestimmte Bestimmungen des Rundfunkgesetzes in schwerwiegender Weise oder wiederholt nicht eingehalten hat, kann die Behörde den *High Court* um eine Feststellung ersuchen, dass ein solcher Verstoß vorliegt, und die Sanktion angeben (es sei denn, der Rundfunkveranstalter beantragt, dass sich die Behörde mit der Angelegenheit befasst). 2012 verhängte die BAI eine Geldbuße von EUR 200.000 gegen RTÉ wegen einer Sendung, die falsche Anschuldigungen gegen einen Priester enthielt.³¹⁷ Die BAI veröffentlicht überdies eine Compliance- und Durchsetzungsrichtlinie, in der der Ansatz der BAI im Umgang mit Compliance und Durchsetzung dargelegt ist.³¹⁸

8.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Artikel 8 des Rundfunkgesetzes 2009 enthält die detaillierten Regeln für die Ernennung der Mitglieder der Behörde, des Vergabeausschusses und des Compliance-Ausschusses der BAI. Die Behörde muss aus neun Mitgliedern bestehen. Fünf Mitglieder werden von der Regierung auf Vorschlag des Ministers für Kommunikation und vier Mitglieder von der Regierung auf Vorschlag desselben Ministers, jedoch auf Empfehlung eines parlamentarischen Ausschusses ernannt. Gemäß Artikel 11 ernennt die Regierung auf Vorschlag des Ministers die jeweiligen Vorsitzenden der Behörde, des Vergabeausschusses und des Compliance-Ausschusses.³¹⁹ Artikel 9 sieht vor, dass eine Person „nicht ernannt wird“, sofern sie nicht Erfahrung oder Befähigung in bestimmten aufgelisteten Bereichen zeigt. Der Minister ist auch verpflichtet, eine Erklärung vor dem Parlamentsausschuss abzugeben, in der die einschlägigen Erfahrungen und Fachkenntnisse der nominierten BAI-Mitglieder dargelegt werden.³²⁰

Artikel 10 des Rundfunkgesetzes 2009 enthält die Regeln für die Abberufung von Mitgliedern der Behörde oder der Ausschüsse. Er legt fest, wann ein Mitglied ausscheidet und unter welchen Umständen ein Mitglied von der Regierung abberufen werden kann, und „nur dann, wenn jedes Haus des *Oireachtas* (Parlament) Beschlüsse fasst, in denen seine oder ihre Absetzung gefordert wird“. Artikel 10 enthält zudem Bestimmungen zur Besetzung des „freigewordenen Sitzes“, der sich aus dem Ausscheiden oder der Abberufung eines Mitglieds ergibt. Als Sicherungsmaßnahme in Situationen, in denen noch keine Mitglieder ernannt wurden, sieht Art. 13 Abs. 10 vor, dass „die Behörde oder ein satzungsmäßiger Ausschuss ungeachtet einer oder mehrerer Vakanzen unter ihren Mitgliedern handlungsfähig ist.“

³¹⁷ Siehe Damien McCallig, „Strafe für öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter“, IRIS 2012-7/27, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/7/article27.de.html>.

³¹⁸ BAI, Compliance and Enforcement Policy, November 2014, <http://www.bai.ie/en/download/128465>.

³¹⁹ Siehe zum Beispiel Ministerium für Kommunikation, Klima und Umwelt, „Minister White nominates BAI Chair and Board Members“, 2. Dezember 2014, <https://www.dccae.gov.ie/en-ie/news-and-media/press-releases/Pages/Minister-White-nominates-BAI-Chair-and-Board-Members.aspx>.

³²⁰ Rundfunkgesetz 2009, Art. 8 Abs. 2 lit. b, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.



8.2.7. Beschwerdemechanismen

Das Rundfunkgesetz 2009 enthält eine Reihe von Bestimmungen, die Beschwerdemöglichkeiten vor dem *High Court* vorsehen. Dazu gehört auch gemäß Artikel 51, dass gegen einen Beschluss der BAI über die Beendigung oder Aussetzung eines Rundfunkvertrages durch den Inhaber des Vertrages beim *High Court* Berufung eingelegt werden kann,³²¹ und gemäß Artikel 55, dass ein Rundfunkveranstalter gegen einen Feststellungsbescheid wegen einer schwerwiegenden oder wiederholten Nichteinhaltung bestimmter Bestimmungen des Gesetzes oder einer gegen den Rundfunkveranstalter nach dem Gesetz verhängten finanziellen Sanktion beim *High Court* Berufung einlegen kann. Die Beschlüsse der BAI bleiben während eines Berufungsverfahrens in Kraft.³²²

8.3. Fazit

Ein kürzlich erschienener Fachbericht zum Medienpluralismus untersuchte die „Unabhängigkeit und Effektivität der Medienbehörde“ und stellte fest, dass „für diesen Indikator ein niedriges Risiko (15 %) besteht“.³²³ Flynn bemerkte, „[o]bgleich es ein hohes Maß an politischer Beteiligung bei der Ernennung der irischen Rundfunkbehörde als der wichtigsten Medienbehörde gibt, arbeitet sie innerhalb klar definierter Rechtsstrukturen und handelt konsequent in einer sowohl transparenten als auch offensichtlich von politischer und/oder kommerzieller Einmischung unabhängigen Weise.“³²⁴

Das Rundfunkgesetz 2009 kann als weitgehend im Einklang mit Artikel 30 der AVMD-Richtlinie 2018 angesehen werden; zwei kurze Bemerkungen sind dennoch angebracht. Erstens ernennt die Regierung derzeit die Hälfte der BAI-Mitglieder nach eigenem Ermessen. Ein Verfahren unter Beteiligung des *Public Appointments Service* könnte die Unabhängigkeit der BAI erhöhen (zusätzlich zur Existenz der getrennten Ausschüsse für Auftragsvergabe und Compliance). So werden beispielsweise nach dem Datenschutzgesetz 2018 die Mitglieder der Datenschutzkommission „auf Empfehlung des *Public Appointments Service*“ (einer gesetzlichen Stelle für die Rekrutierung von Beamten) nach einem „vom Service zu diesem Zweck durchgeführten offenen Auswahlverfahren“ von der Regierung ernannt.³²⁵ Zweitens ist anzumerken, dass die BAI in ihren Jahresberichten weiterhin auf Personal- und Ressourcenprobleme hinweist, was Fragen zur Anforderung von Artikel 30 nach „angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen“ aufwirft. Angesichts der derzeit eingeschränkten Rolle der BAI in Bezug auf audiovisuelle Abrufmediendienste und insbesondere in Bezug auf die Durchsetzungsbefugnisse sind ihre Befugnisse

³²¹ Rundfunkgesetz 2009, Art. 51 Abs 4, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³²² Rundfunkgesetz 2009, Art. 55 Abs. 5, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³²³ Roderick Flynn, „Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey - Country Report“, Ireland (Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2018), S. 8, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/61144>.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Datenschutzgesetz 2018, Artikel 15, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/7/enacted/en/print>.



möglicherweise nicht ausreichend, um die Anforderungen der AVMD-Richtlinie für diese Gruppe von Diensten umzusetzen und zu überwachen.



9. IT – Italien

Giacomo Delinavelli, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

9.1. Einleitung

Auf dem italienischen Markt für audiovisuelle Medien sind zahlreiche private Betreiber sowie der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Radiotelevisione Italiana (RAI) tätig. Obgleich sich durch die Einführung des Digitalfernsehens, d. h. die Umstellung von analoger auf digitale Signalübertragung, der Markt für eine große Anzahl unabhängiger und lokaler Fernsehveranstalter geöffnet hat, entfallen auf die vier größten Medienkonzerne (RAI, Mediaset, Sky Italia, La7) insgesamt 77,3 % der Zuschauer,³²⁶ und die größten drei erzielen allein 45 % der Umsatzerlöse der im sogenannten „integrierten Kommunikationssystem“ (IKS) tätigen Unternehmen.³²⁷

Der Grundpfeiler des italienischen Rechtsrahmens für den Sektor der audiovisuellen Medien ist Gesetz Nr. 177/2005, *Testo unico della radiotelevisione* (Gesetz über audiovisuelle und Hörfunkmediendienste – Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177/2005).³²⁸ In dem Gesetz werden sowohl allgemeine Grundsätze als auch detaillierte Normen für die öffentlich-rechtlichen Dienste und den privaten Markt festgelegt. Das Gesetz wurde im Jahr 2010 geändert und nimmt nun auch Bezug auf den gegenwärtigen „Konvergenzprozess“ im Hinblick auf elektronische Kommunikation und elektronische Veröffentlichungen.³²⁹

9.2. Behörde für Medien und Kommunikation

Die *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (italienische Behörde für Medien und Kommunikation – AGCOM) wurde im Jahr 1997 durch Gesetz Nr. 249³³⁰ geschaffen und ist

³²⁶ Auditel, Sintesi annuale 2018 (Jahresbericht 2018),

https://www.auditel.it/wp-content/uploads/2018/12/sintesi_annuale_2018.pdf.

³²⁷ AGCOM, Relazione annuale 2018 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro (Jahresbericht 2018),

<https://www.agcom.it/documents/10179/11258925/Relazione+annuale+2018/24dc1cc0-27a7-4ddd-9db2-cf3fc03f91d2>.

³²⁸ Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico della radiotelevisione (Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177, 31. Juli 2005, Gesetz über audiovisuelle und Hörfunkmediendienste).

³²⁹ Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 44, 15. März 2010).

³³⁰ Legge 31 luglio 1997, n. 249, Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Gesetz Nr. 249, 31. Juli 1997, Einrichtung der Behörde für Medien und Kommunikation).



die italienische unabhängige Regulierungsbehörde für Medien und Kommunikation. Das institutionelle Ziel der AGCOM, die ihren Sitz in Neapel und einen zweiten operativen Standort in Rom hat, ist es, den Medienpluralismus, die Wettbewerbsfähigkeit des Telekommunikationsmarkts und den Verbraucherschutz zu gewährleisten.³³¹ Die AGCOM ist eine konvergente Regulierungsbehörde, die Regulierungs- und Aufsichtsfunktionen in den Bereichen Telekommunikation, audiovisuelle Medien, Verlagswesen und seit Kurzem auch im Postwesen wahrnimmt. Die Organe der Behörde sind: der Präsident, die Kommission für Infrastruktur und Netze, die Kommission für Dienste und Produkte und der Rat. Die Kommissionen und der Rat sind Kollegialorgane. Die Kommissionen bestehen aus dem Präsidenten und jeweils zwei Kommissaren. Die Zuständigkeit der Kommission für Dienste und Produkte liegt unter anderem in der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zum Jugend- und Sprachminderheitenschutz sowie zum Gegendarstellungsrecht im Sektor der audiovisuellen Medien. Die Aufgaben der Kommission für Infrastruktur und Netze bestehen in Überwachung und legislativer Umsetzung im Sektor der elektronischen Kommunikation. Der Rat, der sich aus dem Präsidenten und den vier Kommissaren beider Kommissionen zusammensetzt, ist vorrangig damit betraut, den Pluralismus des audiovisuellen Mediensektors zu gewährleisten.

Auf lokaler Ebene wird die Überwachung von Rundfunkveranstaltern von Regionalbehörden durchgeführt, d. h. Regionalkommissionen für Kommunikation (Co.re.com),³³² welche funktionell von der AGCOM abhängig sind und ihre Tätigkeit gemäß dem am 21. November 2017 in Rom unterzeichneten Rahmenabkommen ausüben.³³³

9.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Die AGCOM ist eine von der Regierung formell unabhängige öffentliche Einrichtung, da ihre Autonomie in den Bereichen Organisation, Finanzen und Rechnungswesen durch das Primärrecht garantiert ist.³³⁴ Allerdings werden unabhängige Regulierungsbehörden in der italienischen Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, sondern es wird vielmehr der

³³¹ Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177/2005, Artikel 10.

³³² Gesetz Nr. 249/1997, Artikel 1(13).

³³³ Accordo quadro concernente l'esercizio delle funzioni delegate ai Comitati regionali per le comunicazioni tra AGCOM e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle Province autonome, 2017 (Rahmenübereinkommen zu den an die Regionalkommissionen delegierten Aufgaben).

³³⁴ Insbesondere Gesetz Nr. 249/1997, Artikel 1(1) sieht vor: „Es wird die Behörde [...] eingerichtet, [...] welche vollständig autonom tätig ist und unabhängig urteilt und bewertet.“ Zuvor waren die wesentlichen Grundsätze zur Unabhängigkeit und Autonomie dieser Behörden in Gesetz Nr. 481/1995 festgelegt, mit dem die Regulierungsbehörde für Gemeinwohldienste geschaffen wurde. In dem Gesetz wurde diesen eine Reihe von allgemeinen Funktionen mit entsprechenden spezifischen Befugnissen übertragen, einschließlich solcher mit Strafcharakter. Dasselbe Rechtsgefüge wurde dann für die AGCOM übernommen.



Grundsatz der einheitlichen Ausrichtung in Politik und Verwaltung festgeschrieben, dessen Wahrung gemäß der Verfassung dem Präsidenten des Ministerrats³³⁵ obliegt, sowie der Grundsatz der ministeriellen Zuständigkeit für die öffentliche Verwaltung.³³⁶

Doch wird in der Rechtslehre die Auffassung vertreten, dass unabhängige Behörden (einen Teil) ihre(r) Legitimität eingedenk der hohen technischen Komplexität der von ihnen zu überwachenden Sektoren sowie des entsprechenden von ihnen bereitgestellten Fachwissens zum Nutzen der Regierung und der beaufsichtigten Einrichtungen erhalten.³³⁷

9.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Die AGCOM ist Teil der öffentlichen Verwaltung des Staates und unterliegt somit den Grundsätzen der Unparteilichkeit und guten Führung.³³⁸ Darüber hinaus muss die AGCOM, wie in Artikel 1 des Gesetzes Nr. 249/1997 vorgesehen, „vollständig autonom tätig“ sein und „unabhängig urteilen und bewerten“.

Zudem strebt die AGCOM gemäß dem Gesetz und entsprechend ihrem eigenen Reglement nach einem hohen Maß an Transparenz.³³⁹ Die AGCOM verfolgt dieses Ziel, um die Rechte der Bürger zu schützen und die Beteiligung der Betroffenen in Verwaltungsverfahren sowie umfassende Formen der Kontrolle der Tätigkeit der Behörde und des Ressourceneinsatzes zu fördern.³⁴⁰ Konkret bedeutet dies, dass die Website der AGCOM faktisch eine umfangreiche Quelle für aktuelle Informationen und Dokumentation ist.

Die unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen durch die AGCOM scheint auch in politisch heikleren Kontexten nicht beeinflusst zu werden. Beispielsweise wird behauptet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein notorischer „Zankapfel“

³³⁵ Italienische Verfassung, Artikel 95(1).

³³⁶ Italienische Verfassung, Artikel 95(2).

³³⁷ Cassese, S., L'attuale situazione delle autorità indipendenti. Relazione al convegno organizzato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni su "Funzionamento e organizzazione delle authorities: esperienze a confronto", Forum p.a. 2004, Roma, 10 maggio 2004 (Konferenzbericht zur Situation unabhängiger Behörden); Irion, K., Radu, R., Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory, in: Schulz, W., Valcke, P., and Irion K. (Hrsg.), The independence of the media and its regulatory agencies (ECREA 2014). (Publikation zur Delegation an unabhängige Regulierungsbehörden im Mediensektor).

³³⁸ Artikel 97, italienische Verfassung.

³³⁹ AGCOM, Delibera n. 148/17/CONS, Adozione del nuovo regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i. (Entscheidung Nr. 148/17/CONS zur Offenlegungspflicht).

³⁴⁰ Supra, Artikel 1.



zwischen den verschiedenen politischen Parteien sei, welche danach streben, den Pluralismus innerhalb der RAI dem politischen Zyklus entsprechend zu beeinflussen.³⁴¹ Die von der AGCOM durchgeführte genaue Überprüfung der RAI kann als Beleg für ihre Verpflichtung zur Unparteilichkeit und zur Gewährleistung des Pluralismus innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Rechtsstaatlichkeit dienen.³⁴²

9.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Die Beratungs-, Kontroll- und Regulierungsbefugnisse der AGCOM sind gesetzlich genau festgelegt und den beiden Kommissionen und dem Rat zugeordnet.³⁴³ Gleichwohl gewährt das Gesetz der AGCOM die Autonomie, diese Zuständigkeiten durch interne Regelungen unter ihren Organen neu aufzuteilen.³⁴⁴

Der Rat hat unter anderem folgende Aufgaben: Beratung der Regierung im Hinblick auf notwendige Regulierungsvorschriften zu technologischen Innovationen, Förderung von Forschung und Studien über technologische Entwicklungen sowie Medien und Kommunikation, Zusammenarbeit mit der *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (italienische Wettbewerbsbehörde – AGCM) zur Gewährleistung von Verbraucherschutz und Marktwettbewerb, Überwachung der Veröffentlichung von Erhebungen sowie Beratung der Regierung zum Dienstleistungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – dessen Umsetzung er überwacht.³⁴⁵

Die Zuständigkeiten der Kommission für Dienste und Produkte im Bereich der audiovisuellen Medien bestehen vor allem in der Überwachung und Regulierung von Werbung und Telemarketing sowie des Jugendschutzes gemäß dem entsprechenden Selbstregulierungskodex,³⁴⁶ der Gewährleistung des Berichtigungsrechts und der

³⁴¹ Carlassare, L., A proposito di principi costituzionali e regole democratiche: il caso RAI, in: Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale 1/2002, S. 69-70, doi: 10.1439/4916 (Publikation zum Fall RAI).

³⁴² AGCOM, Delibera n. 42/19/CONS (EntschlieÙung Nr. 42/19/CONS).

³⁴³ Gesetz Nr. 249/1997, Artikel 6, Buchstaben a), b), c).

³⁴⁴ Gesetz Nr. 249/1997, Artikel 7. Vgl. insbesondere: Delibera n. 223/12/CONS, Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità (EntschlieÙung Nr. 223/12/CONS zur Organisation und Arbeitsweise der Behörde). Zu einem jüngeren Fall der Umverteilung von Zuständigkeiten von der Kommission für Dienste und Produkte zum Rat vgl. außerdem: Delibera n. 315/12/CONS (EntschlieÙung der AGCOM Nr. 315/12/CONS).

³⁴⁵ Die AGCOM überwacht die Einhaltung der gemäß den Artikeln 1 und 4 des Gesetzes Nr. 103 vom 14. April 1975 vom Parlamentsausschuss für die allgemeine Leitung und Überwachung von Hörfunk und Fernsehen erlassenen Leitlinien durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (RAI).

³⁴⁶ Codice di autoregolamentazione Tv e minori (Kodex über Selbstregulierung des Fernsehens und Jugendschutz), angenommen am 29. November 2002, dann in das Gesetz über audiovisuelle und Hörfunkmediendienste, Artikel 34, übernommen.



Überwachung von Hörfunk- und Fernsehsendungen mit der Befugnis, Verstöße zu sanktionieren.

Die Kommission für Infrastruktur und Netze ist in erster Linie für die Implementierung und Überwachung von elektronischer Kommunikation verantwortlich und ist daher nicht Teil dieser Analyse.

Die AGCOM ist ausschließlich dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig, dem sie einen sehr ausführlichen Jahresbericht vorlegt.³⁴⁷ Ihren Jahresbericht übermittelt die AGCOM dem Präsidenten des Ministerrats zur Weiterleitung an das Parlament. Der Bericht enthält unter anderem Daten und Informationen zu den Zuständigkeitsbereichen, insbesondere in Bezug auf technologische Entwicklung, Ressourcen, potenzielle und tatsächliche Verbreitung, erfasste Einschaltquoten und Messwerte, Meinungsvielfalt im Informationssystem und Überkreuzbeteiligungen zwischen Hörfunk, Fernsehen, Tagespresse, Zeitschriftenpresse und anderen Medien. Allerdings kann dieser Jahresbericht nicht als gleichbedeutend mit einer ordnungsgemäßen parlamentarischen Prüfung der Tätigkeit der AGCOM angesehen werden, zumal die vorgelegten Dokumente nicht Gegenstand der parlamentarischen Debatte sind.³⁴⁸

9.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Die AGCOM erhält keinerlei öffentliche Mittel. Das Finanzierungssystem der Behörde beruht auf Abgaben, die von jenen Einrichtungen erhoben werden, die in den Sektoren tätig sind, über welche die AGCOM ihre institutionelle Kompetenz ausübt (z. B. elektronische Kommunikation, Medien- und Postdienste). Für das Jahr 2019 erwartet die Behörde Abgaben in Höhe von rund EUR 75 Mio.. Der größte Teil der Abgaben stammt von Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste und von Mediendiensten (84,6 %), Postunternehmen steuern rund 12% bei und Veranstalter von Sportwettkämpfen einen unwesentlichen Beitrag von 0,6 %.^{349/350} Die für 2019 vorgesehenen Investitionen belaufen sich auf rund EUR 82 Mio. und decken in erster Linie die Kosten für Personal, Güter und Dienstleistungen ab. Die Personalaufwendungen machen 70,2 % der Gesamtausgaben aus.

³⁴⁷ AGCOM, Relazione annuale 2018 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro (Jahresbericht 2018), <https://www.agcom.it/documents/10179/11258925/Relazione+annuale+2018/24dc1cc0-27a7-4ddd-9db2-cf3fc03f91d2>.

³⁴⁸ Das Video der Vorstellung des Jahresberichts ist hier verfügbar: <http://www.agcom.it/relazione-annuale-al-parlamento-2018>.

³⁴⁹ Zu den weiteren Finanzierungsquellen zählen Erstattungen, Zinserträge und verschiedene andere Einkünfte, welche 2 % des Gesamtumsatzes ausmachen.

³⁵⁰ Delibera n. 603/18/CONS (Entscheidung Nr. 603/18/CONS), vgl. auch: <https://www.agcom.it/bilancio-preventivo-e-consuntivo1>.



Ein eventuelles Defizit wird durch einen erwarteten Überschuss aus dem Vorjahr ausgeglichen.

Gemäß dem Grundsatz der Verwaltungsautonomie legt die AGCOM durch ihre eigenen Regeln die rechtliche und wirtschaftliche Behandlung des Personals fest. Grundlage sind die Kriterien des für die italienische Wettbewerbsbehörde (AGCM) geltenden Tarifvertrags.³⁵¹ Das von der AGCOM beschäftigte Personal darf 419 Einheiten nicht überschreiten, die sich in vier Berufsqualifikationen aufgliedern: Manager, Funktionäre, Verwaltungsangestellte, Sachbearbeiter. Am 31. März 2018 waren 361 Mitarbeiter bei der AGCOM beschäftigt.³⁵²

9.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Die AGCOM besitzt eine allgemeine Befugnis zur Verhängung von Sanktionen bei Nichteinhaltung gesetzlicher Anforderungen bezüglich Programmgestaltung, Werbung und audiovisuellen Inhalten. Beispielsweise kontrolliert die AGCOM (der Rat), ob der Konzessionsinhaber des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Leitlinien des Parlamentsausschusses für Rundfunkdienste einhält. Bei Nichteinhaltung kann die AGCOM verlangen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ein Disziplinarverfahren gegen die verantwortlichen Manager einleitet; die AGCOM schreitet bei Verstößen gegen den Kodex über Selbstregulierung des Fernsehens und Jugendschutz ein.³⁵³

Darüber hinaus überwacht die AGCOM die Wettbewerbsfähigkeit des Marktes. Diesbezüglich schreibt das Gesetz vor, dass Organisationen, die im „integrierten Kommunikationssystem“ tätig sind, der AGCOM Tätigkeiten melden, welche den Markt oberhalb bestimmter Schwellen einschränken können.³⁵⁴ Im Jahr 2018 wurden 14 Verfahren eingeleitet, doch in keinem stellte die Behörde eine Gefahr übermäßiger Konzentration fest.³⁵⁵

Die AGCOM hat zudem die Aufgabe, Interessenkonflikte von Regierungsmitgliedern zu überprüfen: Unternehmen im „integrierten Kommunikationssystem“ und mit Bezug zu einem Inhaber von Regierungsämtern dürfen kein Verhalten darstellen, welches Letzterem

³⁵¹ Gemäß Gesetz Nr. 481/1995, Artikel 2(28).

³⁵² AGCOM, Jahresbericht 2018, S. 143-150.

³⁵³ Vgl.: Kodex über Selbstregulierung des Fernsehens und Jugendschutz und anschließende gesetzgeberische Maßnahmen.

³⁵⁴ Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177/2005, Artikel 43.

³⁵⁵ Unter diesen Verfahren ist der Fall Vivendi erwähnenswert, in welchem der gleichzeitige Besitz des französischen Unternehmens von Anteilen an Telecom Italia und Mediaset als gesetzeskonform bewertet wurde, siehe Delibera n. 338/18/CONS (Entscheidung Nr. 338/18/CONS).



„privilegierte Unterstützung“ bietet.³⁵⁶ Allerdings wurde bisher kein derartiges Verfahren eingeleitet.

9.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Der Präsident der AGCOM wird nach Erhalt der Stellungnahme der einschlägigen Ausschüsse der Abgeordnetenkammer und des Senats vom Präsidenten des Ministerrates ernannt. Die Mitglieder der beiden Kommissionen der AGCOM werden vom Senat und der Abgeordnetenkammer gewählt (je zwei Mitglieder).³⁵⁷ Alle Mitglieder werden für einen Zeitraum von sieben Jahren ernannt und ihr Mandat kann nicht verlängert werden.³⁵⁸

Die persönlichen und beruflichen Anforderungen für den Präsidenten und die Kommissare sind im Zusammenhang mit der funktionellen Unabhängigkeit der verschiedenen Organe der Behörde zu sehen. Die Entscheidungsträger der AGCOM sind aufgefordert, „vollständig autonom“ tätig zu sein „und unabhängig zu urteilen und zu bewerten“;³⁵⁹ die Behörde muss aus Personen bestehen, die aufgrund ihrer persönlichen Geschichte fähig erscheinen, mit Beeinflussungsversuchen und Druck von außen umzugehen. In keinem Fall dürfen sie in Verbindung zu Unternehmen stehen, die Gegenstand ihrer Regulierungstätigkeit sind, noch dürfen jedwede andere Interessenkonflikte bestehen.³⁶⁰ Darüber hinaus unterliegen AGCOM-Mitglieder nach Ablauf ihrer Amtszeit einer Abkühlungsphase von vier Jahren; nach Beendigung ihrer Anstellung dürfen sie keine Geschäftsbeziehungen zu Unternehmen unterhalten, die in ihrem Fachgebiet tätig sind.³⁶¹ Verstöße gegen diese Bestimmung werden mit der Verhängung finanzieller Sanktionen geahndet, sowohl gegen den ehemaligen Kommissar als auch gegen das beteiligte Unternehmen.³⁶² Bisher ist jedoch kein derartiger Fall eingetreten.

Erwähnenswert ist, dass durch eine in jüngerer Zeit erfolgte Gesetzesreform zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben die Zahl der AGCOM-Kommissare von vier auf zwei pro Kommission halbiert wurde.³⁶³

³⁵⁶ Legge 20 luglio 2004, n. 215 (Gesetz Nr. 215, 20. Juli 2004), Artikel 7(1).

³⁵⁷ Gesetz Nr. 249/1997, Artikel 1.

³⁵⁸ Gesetz Nr. 481/1995, Artikel 2(8).

³⁵⁹ Gesetz Nr. 249/1997, Artikel 1.

³⁶⁰ Siehe Fußnote 22.

³⁶¹ Gesetz Nr. 481/1995, Artikel 2(9).

³⁶² Ibid.

³⁶³ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Gesetzesdekret Nr. 201, 6. Dezember 2011), Artikel 23, Absatz 1, Buchstabe a).



9.2.7. Beschwerdemechanismen

Wie jeder andere Rechtsakt der öffentlichen Verwaltung, welcher die private Interessensphäre der Bürger betrifft, können die Entschließungen der AGCOM innerhalb von 60 Tagen beim *Tribunale Amministrativo Regionale* (Regionales Verwaltungsgericht – TAR) der Region Latium und in letzter Instanz beim *Consiglio di Stato* (Staatsrat) angefochten werden (d. h. externes Beschwerdeverfahren).³⁶⁴ Die Beschlüsse der AGCOM bleiben während des Beschwerdeverfahrens in Kraft.

In Anbetracht des stark technischen Charakters der Rechtsakte der Regulierungsbehörden gab es eine Diskussion darüber, inwieweit Richter ihre Begründetheit beurteilen können.³⁶⁵ Gemäß Artikel 6 der EMRK muss die Begründetheit von Maßnahmen mit Strafcharakter Gegenstand einer umfassenden juristischen Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte sein, wohingegen Maßnahmen ohne Strafcharakter lediglich einer formellen Überprüfung unterzogen werden müssen.³⁶⁶

9.3. Fazit

Die von der italienischen Regierung verabschiedeten jüngsten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, einschließlich der vollständigen Streichung der an die AGCOM überwiesenen öffentlichen Mittel sowie die Halbierung der Anzahl der Vorstandsmitglieder, sind ein Beispiel für die Auswirkungen der Veränderung der Gesetzesgrundlage für die AGCOM. Dieses kurze Kapitel über die AGCOM zeigt, dass bestimmte Gesetzesänderungen erforderlich sein können, um den Grundsatz der Unabhängigkeit, wie im revidierten Artikel 30(1) der AVMD-Richtlinie vorgesehen, formal zu stärken.

Über das EU-Recht hinaus könnte in Anbetracht des geringen Raums für Oppositionsparteien bei der Ernennung der neuen Kommissare für den neuen Siebenjahreszyklus ein anderes, möglicherweise inklusiveres Ernennungsverfahren in Betracht gezogen werden. Beispielsweise könnte das Parlament gesetzlich verpflichtet werden, per offener Ausschreibung, die sich an hochrangige Experten richtet, nach Kandidaten für den neuen AGCOM-Vorstand zu suchen, um Vielfalt, politische Unabhängigkeit und Fachkompetenz zu fördern, welche das Vertrauen stärken und die Legitimität der Behörde selbst untermauern könnten.

³⁶⁴ Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo) (Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 104/2010 zur Reorganisation des Verwaltungsprozesses), Artikel 119, Buchstabe b), Artikel 134, Buchstabe c).

³⁶⁵ Consiglio di Stato (Ufficio Studi, massimario e formazione), Autorità indipendenti e sindacato giurisdizionale, 2017 (Stellungnahme zur Verwaltungsgerichtsbarkeit), www.giustizia-amministrativa.it.

³⁶⁶ Ibid.



10. NL - Niederlande

Gijs van Til, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

10.1. Einleitung

Die Niederlande haben eine breit diversifizierte, aber stark konzentrierte Medienlandschaft. Das öffentliche Vertrauen in die Medien ist insgesamt groß.³⁶⁷ Die Medienlandschaft zeichnet sich durch einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene aus. Landesweit gesehen verteilt sich die Sendezeit auf eine große Anzahl von mitgliederbasierten Rundfunkvereinigungen und auf mehrere andere, nicht gewinnorientierte Organisationen (ohne Mitglieder), die eine Sendelizenz erhalten haben, weil sie für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe repräsentativ sind, oder weil sie einen speziellen Programmauftrag haben.³⁶⁸ Hinzu kommt eine große Vielfalt kommerzieller Anbieter von Medien- und Abrufdiensten.

Die wichtigsten niederländischen Gesetze zur Regulierung des audiovisuellen Mediensektors und zur Umsetzung der Bestimmungen der AVMD-Richtlinien sind das *Mediawet 2008* (Niederländisches Mediengesetz von 2008)³⁶⁹ und der *Mediabesluit 2008* (Medienerlass von 2008)³⁷⁰, der das Mediengesetz ergänzt. Die gesetzlichen Bestimmungen sind im Hinblick auf Technik und Plattformen neutral formuliert und gelten sowohl für öffentlich-rechtliche als auch für kommerzielle Anbieter von Mediendiensten.³⁷¹

10.2. Die niederländische Medienbehörde

In den Niederlanden ist das *Commissariaat voor de Media* (CvdM) die Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien, die 1988 eingerichtet wurde. Die Behörde hat ihren Sitz in

³⁶⁷ Commissariaat voor de Media, "Mediamonitor 2018", Teil des Reuters Institute's Digital news report, <http://www.digitalnewsreport.org/>.

³⁶⁸ Hans-Bredow-Institut für Medienforschung/Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International/Perspective Associates (jew. 2011): INDIREG. Indikatoren für die Unabhängigkeit und Effizienz der Regulierungsbehörden über audiovisuelle Medien zum Zwecke der Durchsetzung der Regelungen der AVMD-Richtlinie. Die Studie wurde im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt. Abschlussbericht Februar 2011, S. 141.

³⁶⁹ Mediawet 2008 (Mediengesetz 2008), <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2017-02-01>.

³⁷⁰ Mediabesluit 2008 (Medienerlass 2008), <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025036/2018-01-01>.

³⁷¹ Betzel M (2011), „Feinabstimmung der Klassifizierungskriterien für audiovisuelle Abrufmediendienste: Der niederländische Ansatz“ in: Susanne Nikoltchev, (Hrsg.), IRIS Spezial: *Die Regulierung audiovisueller Abrufdienste: Chaos oder Kohärenz?* Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2011 Straßburg, <https://rm.coe.int/1680783c21>.



Hilversum, wo auch eine Reihe von niederländischen Rundfunkveranstaltern und Medienunternehmen angesiedelt ist und der nationale öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Hauptsitz hat. Die Behörde überwacht die Einhaltung des niederländischen Mediengesetzes von 2008 und des *Wet op de vaste boekenprijs* (Gesetz über die Buchpreisbindung). Im Bereich Medienregulierung ist die Behörde sowohl für audiovisuelle Inhalte als auch für Aspekte in Verbindung mit der Verbreitung solcher Inhalte zuständig, wobei sich dabei teilweise Überschneidungen ergeben. Nicht in den Zuständigkeitsbereich der Behörde fallen jedoch übertragungs- und frequenztechnische Aspekte im Zusammenhang mit audiovisuellen Inhalten sowie allgemeine Aspekte im Bereich elektronischer Kommunikation.

Die Regulierung der Behörde erstreckt sich auf die vom nationalen öffentlich-rechtlichen Veranstalter angebotenen Mediendienste (national, regional und lokal), auf kommerzielle Anbieter von Mediendiensten, auf *evenementenzenders* (Veranstalter, die nur zeitlich begrenzt tätig sind) sowie auf kommerzielle Anbieter von audiovisuellen Abrufdiensten. Derzeit beaufsichtigt sie die drei nationalen öffentlich-rechtlichen Fernsehsender, mehrere öffentlich-rechtliche regionale Fernsehveranstalter, ungefähr 300 lokale öffentlich-rechtliche TV-Kanäle, fast 250 lizenzierte kommerzielle Fernsehprogramme (einschl. ca. 10 große nationale Privatsender, viele Satellitenkanäle und Videotextanbieter), Anbieter von VoD-Diensten, Radiosender (öffentlich-rechtliche und private Anbieter) sowie Sekundärtätigkeiten öffentlich-rechtlicher Veranstalter wie die Veröffentlichung von Fernsehprogrammen.³⁷²

Die Zuständigkeit für die relevanten Bereiche der AVMD-Richtlinie liegt nicht ausschließlich beim CvdM. In den Bereichen Fernsehwerbung und Teleshopping besteht eine geteilte Zuständigkeit mit der *Stichting Nederlandse Reclame Code* (Stiftung Niederländischer Werbekodex) - einer Einrichtung der Selbstregulierung - und der *Reclame Code Commissie* (Werbekodex-Komitee). Auch beim Jugendschutz besteht Koregulierung durch das *Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media* (Niederländisches Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien - NICAM).

10.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Das CvdM ist eine unabhängige Verwaltungsbehörde. Diese ist nach den Bestimmungen des niederländischen Mediengesetzes von 2008 eine öffentliche Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit.³⁷³ Als unabhängige Verwaltungsbehörde unterliegt das CvdM darüber hinaus dem Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane³⁷⁴, das für sämtliche unabhängigen Verwaltungsstellen in den Niederlanden gilt, und dem *Algemene Wet Bestuursrecht* (Allgemeines Verwaltungsrecht).

³⁷² Zahlen beruhen auf Angaben des CvdM, <https://www.cvdM.nl/english/>.

³⁷³ Art. 7.1 Mediengesetz 2008.

³⁷⁴ Art. 7.2 Mediengesetz 2008, der Bezug nimmt auf *Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen* (Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane).



Die Unabhängigkeit des CvdM ist im Wesentlichen im Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane und im Mediengesetz verankert, wo festgelegt ist, dass das CvdM die Stelle ist, die für die Regulierung über die Anbieter von Mediendiensten zuständig ist und die Einhaltung der Bestimmungen des Mediengesetzes und des Medienerlasses überwacht. Als unabhängiges Verwaltungsorgan ist das CvdM eine Einrichtung der öffentlichen Hand und ist keinem Ministerium hierarchisch unterstellt. Doch das Mediengesetz schränkt die Befugnisse des CvdM dadurch etwas ein, dass bestimmte Bereiche dem für Medienpolitik zuständigen Ministerium und nicht dem CvdM zugeordnet werden.³⁷⁵

Das oberste Entscheidungsorgan des CvdM ist der Vorstand, der aus einem Vorsitzenden und zwei oder vier weiteren Mitgliedern besteht.³⁷⁶ Der derzeitige dreiköpfige Vorstand ist seit September 2013 im Amt. Der Vorstand trifft Entscheidungen per Mehrheitsbeschluss.³⁷⁷ In der Praxis werden jedoch normalerweise Konsensentscheidungen getroffen. Der Entscheidungsprozess innerhalb des Vorstands ist in einer Geschäftsordnung näher geregelt, zu deren Erstellung der Vorstand gesetzlich verpflichtet ist.³⁷⁸ Ferner sieht Art. 7.5 (2) Mediengesetz vor, dass die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an ein Mitglied des Vorstands nur mit Zustimmung sämtlicher anderer Mitglieder zulässig ist. Auf jeden Fall enthält die vorgenannte Geschäftsordnung die Bestimmung, dass Entscheidungen nur rechtswirksam sind, wenn sie in Sitzungen getroffen werden, an denen mindestens zwei Mitglieder des Vorstands teilnehmen.

Das Erteilen von Weisungen an das CvdM oder den Vorstand ist formell nicht zulässig. Nach Bekanntgabe einer Entscheidung der Behörde jedoch ist der Minister so schnell wie möglich zu unterrichten.³⁷⁹ Der Minister ist befugt, Entscheidungen des CvdM innerhalb von acht Wochen nach Erhalt einer Kopie der Entscheidung aufzuheben oder auszusetzen. Bisher hat der Minister von dieser Möglichkeit selten Gebrauch gemacht.³⁸⁰ Aussetzungs- und Aufhebungsentscheidungen sind im Staatsanzeiger (*Staatscourant*) zu veröffentlichen. Das Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane sieht darüber hinaus vor, dass der Minister Maßnahmen ergreifen kann, wenn ein Verwaltungsorgan seine Pflichten ernsthaft verletzt.³⁸¹ In einem solchen Fall muss der Behörde zunächst die Möglichkeit gegeben werden, ihren Pflichten angemessen nachzukommen; der Minister hat

³⁷⁵ Z.B. bezüglich des Jahresetats der öffentlich-rechtlichen Anbieter, Art. 7.11 (1a) Mediengesetz 2008 in Verbindung mit Art. 2.149 Mediengesetz 2008.

³⁷⁶ Art.7.3 (1) Mediengesetz 2008.

³⁷⁷ Art.7.5 (1) Mediengesetz 2008.

³⁷⁸ Art. 7.5 (3) Mediengesetz 2008; Regeling besluitvorming en werkwijze College Commissariaat voor de Media 2002 (Geschäftsordnung des Vorstands des CvdM), <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2018/06/Regeling-besluitvorming-en-werkwijze-College-Commissariaat-voor-de-Media.pdf>.

³⁷⁹ Art. 7.9 (1) Mediengesetz 2008.

³⁸⁰ Von dieser Möglichkeit wurde bislang nur zweimal Gebrauch gemacht; das letzte Mal 2004.

³⁸¹ Art. 23 Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane.



beide Kammern des Parlaments unverzüglich über die eingeleiteten Schritte zu informieren.

10.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Zu den wichtigsten Grundsätzen für die Arbeit der Behörde gehört Transparenz.³⁸² Wie hier und weiter unten ausgeführt ergibt sich diese Transparenz teilweise aufgrund der gesetzlichen Pflicht zur Veröffentlichung der Entscheidungen und zur Vorlage eines Jahresberichts.

Wie oben dargestellt ist der Vorstand gesetzlich verpflichtet, sich eine Geschäftsordnung zu geben, in der die Arbeitsweise und die Entscheidungsprozesse der Behörde festgelegt sind. Diese Geschäftsordnung enthält Bestimmungen hinsichtlich des Ablaufs von Vorstandssitzungen und der Zusammensetzung des Gremiums. Während die Tagesordnung und die Protokolle dieser Sitzungen nicht veröffentlicht werden, sieht die Geschäftsordnung vor, dass der Vorstand im Rahmen einer aktiven Politik der Offenlegung sämtliche Entscheidungen der Behörde veröffentlicht. Ferner ist es nach dem *Wet openbaarheid van bestuur* (Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung) zulässig, das CvDM aufzufordern, Informationen offenzulegen.³⁸³ Die Möglichkeit, Personen als Beobachter an Sitzungen teilnehmen zu lassen, ist nicht vorgesehen.

Nach Art. 7.20 (1) Mediengesetz hat das CvDM die Pflicht, den Minister jährlich über die für das Folgejahr vorgesehene Strategie für Durchsetzungsmaßnahmen zu unterrichten. Das Schreiben, in dem diese Strategie dargelegt wird, ist auch auf der Website der Behörde zu veröffentlichen.

Bis heute gab es keine Hinweise auf Parteilichkeit bei der Entscheidungspraxis der niederländischen Medienbehörde. Im Mediengesetz ist ausdrücklich vorgesehen, dass Vorab-Überprüfungen von Medieninhalten nicht zulässig sind.³⁸⁴

³⁸² Commissariaat voor de Media, "Annual report 2017", S.8.

<https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2018/07/Jaarverslag-Commissariaat-voor-de-Media-2017.pdf>.

³⁸³ *Wet openbaarheid van bestuur* (Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung; auch: Gesetz über Informationsfreiheit),

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>.

³⁸⁴ Art. 7.20 (1) Mediengesetz 2008.



10.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Das CvdM ist die Behörde, die für die Regulierung über die Anbieter von Mediendiensten zuständig ist und prüft, ob die Bestimmungen des Mediengesetzes und des Medienerlasses eingehalten werden.³⁸⁵ Wie oben dargestellt hat die niederländische Medienbehörde Zuständigkeiten für audiovisuelle Inhalte und deren Verbreitung. In dieser Funktion gewährt sie Lizenzen an Rundfunkveranstalter, registriert VoD-Dienste und prüft systematisch die Einhaltung der Regelungen für Programmquoten, Werbung, Sponsoring, Produktplatzierung und andere Arten der kommerziellen Kommunikation sowie für den Jugendschutz.

Darüber hinaus hat das CvdM den gesetzlichen Auftrag, die nationalen und internationalen Medienmärkte mit Blick auf Konzentrationstendenzen und Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu analysieren und auf Auswirkungen hinsichtlich Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien bei der Bereitstellung von Informationen zu prüfen.³⁸⁶ Dabei ist das CvdM verpflichtet, dem Ministerium jährlich über die Ergebnisse dieser Untersuchungen zu berichten und diese öffentlich zu machen.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt das CvdM über allgemeine Durchsetzungsbefugnisse sowie als unabhängige Drittpartei über Entscheidungsbefugnisse. Die Behörde hat keine Befugnisse, allgemeine politische Vorgaben zu machen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt das CvdM darüber hinaus noch über Befugnisse hinsichtlich Regulierung, Prüfung und Sammlung von Informationen, die nicht nur im Allgemeinen Verwaltungsgesetz³⁸⁷, sondern ausdrücklich auch im Mediengesetz³⁸⁸ angelegt sind.

Durchsetzungsentscheidungen des CvdM von allgemeiner politischer Bedeutung werden im Staatsanzeiger veröffentlicht.³⁸⁹ Auch sämtliche, in den einzelnen Fällen getroffenen Entscheidungen werden auf der Website des CvdM³⁹⁰ öffentlich gemacht, obwohl dies keine gesetzliche Anforderung ist. Die Entscheidungen sind auf der Grundlage der Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes angemessen zu begründen. Das CvdM ist verpflichtet, dem Ministerium einen Jahresbericht vorzulegen.³⁹¹ Der Jahresbericht wird auch auf der Website des CvdM veröffentlicht.³⁹² Die Behörde hat dem Minister einen Jahreshaushalt und einen Jahresabschluss vorzulegen; beide Unterlagen werden von einer privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.³⁹³ Schließlich ist es gemäß Gesetz über

³⁸⁵ Art. 7.11 (1), Mediengesetz 2008.

³⁸⁶ Art. 7.21, Mediengesetz 2008.

³⁸⁷ Art. 5.20 Allgemeines Verwaltungsgesetz.

³⁸⁸ Art. 7.18 und 7.19 Mediengesetz 2008.

³⁸⁹ Art. 7.10, Mediengesetz 2008.

³⁹⁰ Entscheidungen <https://www.cvdM.nl/besluiten/>.

³⁹¹ Art. 18 Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane.

³⁹² Jahresberichte, <https://www.cvdM.nl/over-het-commissariaat-voor-de-media/jaarverslagen/>.

³⁹³ Art. 25 und 34 Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane.



die Öffentlichkeit der Verwaltung jedermann möglich, das CvdM aufzufordern, Informationen und Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.³⁹⁴

10.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Das CvdM legt dem Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft einen Haushaltsentwurf vor, der vom Ministerium zu genehmigen ist. Ungefähr drei Viertel der Finanzmittel stammen vom Ministerium.³⁹⁵ 2017 beliefen sich die vom Ministerium bereitgestellten Mittel auf ca. EUR 5,3 Mio. Im Vergleich zum Vorjahr (ca. EUR 5,5 Mio.) ist dies ein Rückgang, doch gegenüber 2015 ein Zuwachs (ca. EUR 4,8 Mio.). Das restliche Viertel der Etatmittel der Behörde stammt aus Einnahmen aus Regulierungsgebühren, die von kommerziellen Medieneinrichtungen entrichtet werden. In mehreren Jahresberichten der Behörde wird auf das große Risiko, nicht über ausreichende Finanzmittel zur Erfüllung der Aufgaben der Behörde zu verfügen, verwiesen.³⁹⁶

Die Zahl der CvdM-Mitarbeiter lag 2017 bei ungefähr 50 Vollzeitäquivalenten.³⁹⁷ Die Einstellung von Mitarbeitern erfolgt auf Beschluss des Vorstands.³⁹⁸ Das CvdM hat in seinen Jahresberichten mehrfach darauf hingewiesen, dass es schwierig sei, ausreichend qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten.³⁹⁹ Dies könnte u.a. darauf zurückzuführen sein, dass die Behörde am Arbeitsmarkt nicht hinreichend wettbewerbsfähig ist. Verschiedene Maßnahmen, auch die Einstellung von Zeitarbeitskräften, wurden getroffen, um die Situation zu verbessern.

10.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Aufgrund des Mediengesetzes verfügt das CvdM über verschiedene formale Durchsetzungsinstrumente. Die Behörde kann in bestimmten Fällen Verwaltungsstrafen bis zu EUR 225 000 pro Verstoß auferlegen und Unterlassungsanordnungen verfügen.⁴⁰⁰ Ferner kann das CvdM bereits geleistete Beiträge zum Haushalt öffentlich-rechtlicher Medien zurückverlangen oder deren Höhe senken. Im Falle von Missmanagement ist das CvdM

³⁹⁴ Wet openbaarheid van bestuur (Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung; auch: Gesetz über Informationsfreiheit),

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>.

³⁹⁵ Art. 7.6, Mediengesetz 2008.

³⁹⁶ Z.B. Commissariaat voor de Media, "Annual report 2017", S.38-39; Commissariaat voor de Media, "Annual report 2016", S. 50-51.

³⁹⁷ Z.B. Commissariaat voor de Media, "Annual report 2017", S.51.

³⁹⁸ Art. 7. 11 (2) Mediengesetz 2008.

³⁹⁹ Z.B. Commissariaat voor de Media, "Annual report 2017", S. 38-39.

⁴⁰⁰ Art. 7.12 Mediengesetz 2008.



befugt, nationalen und regionalen öffentlich-rechtlichen Veranstaltern Anweisungen zu erteilen, zu denen auch die vorgenannten Maßnahmen gehören können.⁴⁰¹ Der Inhalt einer Anweisung kann darin bestehen, dass der Leiter der Geschäftsführung oder der Vorsitzende des Regulierungsorgans abberufen oder ausgetauscht werden muss. Schließlich hat das CvdM die Befugnis, die Sendezeit von öffentlich-rechtlichen Medien zu kürzen bzw. zu streichen - oder im Falle von kommerziellen Anbietern von Mediendiensten die Lizenz zu widerrufen.⁴⁰²

10.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Die Mitglieder des Vorstands des CvdM werden vom Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft für eine Dauer von fünf Jahren ernannt.⁴⁰³ Eine Wiederbestellung um weitere fünf Jahre ist zulässig. Derzeit ist eine Änderung des Ernennungsverfahrens anhängig.⁴⁰⁴ So ist vorgesehen, dass das CvdM die Befugnis erhält, neue Mitglieder des Vorstands zur Ernennung vorzuschlagen, wobei das Ministerium nur noch eine beschränkte prüfende Funktion hat. Im Allgemeinen zielt der Gesetzesvorschlag darauf ab, die Rolle des CvdM bei Ernennungen zu stärken.

Das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft ist auch für die Entlassung von Vorstandsmitgliedern zuständig.⁴⁰⁵ Die Gründe für eine Entlassung sind im Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane aufgeführt: Unfähigkeit oder Inkompetenz bezüglich der jeweiligen Position oder andere wichtige Gründe im Zusammenhang mit der jeweiligen Person. Eine gleichzeitige Entlassung sämtlicher Mitglieder des Entscheidungsorgans ist nicht zulässig. In den letzten fünf Jahren gab es keine vorzeitigen Entlassungen von Mitgliedern des Vorstands. Entscheidungen über Ernennungen und Entlassungen werden öffentlich gemacht.

Zur Vermeidung von Interessenkonflikten seitens der Mitglieder des Vorstands der Behörde bestehen mehrere Regelungen. Eine Vorschrift der allgemeinen gesetzlichen Regelungen für alle Verwaltungsbehörden sieht vor, dass ein Mitglied einer Verwaltungsbehörde keine zusätzlichen Funktionen wahrnehmen darf, die die ordnungsgemäße Erfüllung dienstlicher Pflichten behindern oder der Unabhängigkeit oder dem Vertrauen in die Unabhängigkeit der Behörde abträglich sein können.⁴⁰⁶ Die Absicht, zusätzliche Funktionen zu übernehmen, ist dem Ministerium anzuzeigen und nach Übernahme der Funktion öffentlich zu machen. Neben dieser allgemeinen Bestimmung

⁴⁰¹ Art. 7.16 a, Mediengesetz 2008.

⁴⁰² Art. 7.14 und Art. 3.4 Mediengesetz 2008.

⁴⁰³ Art. 7.3 (2) Mediengesetz 2008 und Art. 12 (1) Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane.

⁴⁰⁴ Legislativvorschlag W8177 K-2 vom 26. September 2018 zur Änderung des Mediengesetzes 2008.

⁴⁰⁵ Art. 12 (1) Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane.

⁴⁰⁶ Art. 13 Rahmengesetz für unabhängige Verwaltungsorgane.



sieht das niederländische Medienrecht 2008 ausdrücklich vor, dass die Funktion eines Vorstands nicht vereinbar ist mit: a) einem Mandat in einer der beiden Kammern des Parlaments; b) einer Beschäftigung in einem Ministerium, einer Agentur, Einrichtung oder Gesellschaft, die einem Ministerium unterstellt ist; und c) der Mitgliedschaft in einem Organ bzw. mit einem Arbeitsverhältnis mit einem niederländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, einer öffentlich-rechtlichen Medieneinrichtung, einer kommerziellen Einrichtung oder einem Presseverlag.⁴⁰⁷ In Bezug auf Interessenkonflikte nach dem Ausscheiden aus dem Amt sind keine Regelungen vorgesehen.

10.2.7. Beschwerdemechanismen

In Bezug auf Einsprüche gegen Entscheidungen des CvdM gelten im Wesentlichen die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Danach muss die Partei, die sich durch die Entscheidung benachteiligt sieht, ihre Beschwerde zunächst beim Vorstand der Behörde vorbringen; erst danach kann vor Gericht Klage erhoben werden. Gegen Entscheidungen von Verwaltungsgerichten können vor dem Staatsrat Rechtsmittel eingelegt werden. Entscheidungen, gegen die Einspruch erhoben wurde, bleiben bis zu einer gerichtlichen Entscheidung wirksam.

10.3. Fazit

Die Grundlagen der Unabhängigkeit der niederländischen Medienbehörde sind der für sie geltende Rechtsrahmen und die Organisationsstruktur der Behörde selbst. Die vorgeschlagene Änderung des Ernennungsverfahrens für Mitglieder des Vorstands der Behörde dürfte die Unabhängigkeit der Einrichtung noch stärken. Doch die dem Ministerium zustehende Befugnis, Entscheidungen der Behörde auszusetzen oder aufzuheben, könnte sich im Hinblick auf die Anforderungen von Art. 30 der revidierten AVMD-Richtlinie hinsichtlich funktioneller Unabhängigkeit als problematisch erweisen.

Mit Blick auf die Tätigkeit der Behörde ist aufgrund gesetzlicher Auflagen, wonach Entscheidungen der Behörde zu veröffentlichen sind und sie Jahresberichte zu erstellen hat, im Allgemeinen Transparenz gewährleistet. In Bezug auf finanzielle und personelle Ressourcen und hinsichtlich der Durchsetzungsbefugnisse scheint die Behörde derzeit hinreichend ausgestattet. Angesichts der Hinweise der Behörde auf die großen Risiken von zu geringen Finanzmitteln und zu wenig Personal bleibt abzuwarten, ob sich die derzeitige Praxis im Lichte von Art. 30 der revidierten Richtlinie als angemessen erweist.

⁴⁰⁷ Art. 7.4 Mediengesetz 2008.



11. PL - Polen

Beata Klimkiewicz, Jagiellonien Universität, Krakau

11.1. Einleitung

Relativ stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen und anhaltendes Wachstum stützen die dynamische Entwicklung der verschiedenen Mediendienste einschl. Online-Medien in Polen. Die polnische Medienlandschaft lässt sich wie folgt charakterisieren: starke und konzentrierte (private und öffentlich-rechtliche) TV-Verbundnetze, die bei der Bereitstellung von Nachrichten⁴⁰⁸ dominierend sind, schrumpfende Zeitungsgruppen, die aber durchaus noch über Einfluss verfügen, und eine wachsende Anzahl von Webportalen.

Die Regulierung des Rundfunksektors in Polen erfolgt auf Grundlage des Rundfunkgesetzes von 1992⁴⁰⁹, das sowohl auf Hörfunk- und Fernsehveranstalter als auch auf Anbieter von audiovisuellen Abrufmediendiensten Anwendung findet. Die Behörde, die die Zuständigkeit für die Regulierung über die Rundfunkveranstalter und Anbieter von audiovisuellen Abrufmediendiensten hat, ist der 1993 eingerichtete *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* (Nationale Rundfunkrat, KRRiT)⁴¹⁰. Zusätzlich wurde per Gesetz von 2016⁴¹¹ der *Rada Mediów Narodowych* (Nationaler Medienrat - RMN) eingeführt. Dieser Medienrat übernahm bezüglich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen Teil der Zuständigkeiten des nationalen Rundfunkrats KRRiT, die im Wesentlichen in der Beaufsichtigung der nationalen Medien (hiervon umfasst sind der öffentlich-rechtliche Hörfunks und das öffentlich-rechtliche Fernsehen sowie die polnischen Presseagentur) und in der Ernennung der Mitglieder der Führungsgremien dieser Einrichtungen bestanden.⁴¹² Als Hauptgrund für die Einführung einer separaten Regulierungsstelle für öffentlich-rechtliche Medien wurde in der Begründung zum Entwurf des Gesetzes über die nationalen Medien auf einen Konflikt

⁴⁰⁸ Vgl. z.B. Indicator (2015), "Różnorodność treści informacyjnych w Polsce z perspektywy użytkownika"(Nachrichtenvielfalt in Polen aus Sicht der Nutzer), 30. Dezember 2012, .

⁴⁰⁹ Ustawa o Radiofonii i Telewizji (Rundfunkgesetz 1992) angenommen am 29. Dezember 1992, geänderte Fassung, Amtsblatt 1993, Nr. 7, Ziffer 34, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034>, inoffizielle Übersetzung

http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/broadcasting_act_2802_2013.pdf.

⁴¹⁰ Nationaler Rundfunkrat, <http://www.krrit.gov.pl/en/homepage>.

⁴¹¹ Ustawa o Radzie Mediów Narodowych (Gesetz über den nationalen Medienrat), angenommen am 22. Juni 2016, Amtsblatt, 29. Juni 2016, Ziffer 929, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/929/1>.

⁴¹² Nationaler Medienrat, http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn_sklad.



hinsichtlich der Zuständigkeiten des KRRiT verwiesen.⁴¹³ Eine weitere Behörde, die 2005 eingerichtete *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (Behörde für elektronische Kommunikation - UKE), dient als Regulierungs- und Aufsichtsstelle für die Bereiche Telekommunikation, Postdienste sowie Frequenzvergabe und überwacht die Märkte für Anbieter von Telekommunikations-, Post- und Internetdiensten.⁴¹⁴

Die Umsetzung der revidierten AVMD-Richtlinie - insbesondere von Artikel 30 - wird sehr wahrscheinlich Auswirkungen auf das Rundfunkgesetz von 1992 haben.

11.2. Nationaler Rundfunkrat und Nationaler Medienrat

Der nationale Rundfunkrat (KRRiT) wurde 1993 auf Grundlage des Rundfunkgesetzes von 1992 in Warschau eingerichtet. Die Einführung einer neuen Regulierungsstelle für Medien war damals Teil einer umfassenden Umgestaltung der postkommunistischen Medienlandschaft und deren Regulierung. Vorbild beim Aufbau des KRRiT war der französische *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), insbesondere im Hinblick auf die institutionellen Komponenten repräsentativer Demokratie, die sich im Ernennungsverfahren wiederfinden, an dem der *Sejm* (Unterhaus des polnischen Parlaments), der Senat und der Staatspräsident mitwirken. Zu den Zuständigkeiten des KRRiT gehörten von Anfang an die Erteilung und der Widerruf von Sendelizenzen für Rundfunkveranstalter, die Mitwirkung bei der Gestaltung der Rundfunkpolitik, die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften seitens der Rundfunkveranstalter und die Benennung von Mitgliedern der Leitungsgremien öffentlich-rechtlicher Medienanstalten u.a.m.⁴¹⁵

Der nationale Medienrat (RNM) wurde 2016 auf Grundlage des Gesetzes über den Nationalen Medienrat in Abänderung des Rundfunkgesetzes von 1992 in Warschau eingerichtet. Dieses Gesetz war ursprünglich Teil eines größeren Gesamtpakets (das sog. „Große Mediengesetz“), bestehend aus drei Gesetzesentwürfen für öffentlich-rechtliche Medien (Entwurf eines Gesetzes über nationale Medien; Entwurf eines Gesetzes über Rundfunkbeiträge; und Entwurf eines Einführungsgesetzes über nationale Medien und Rundfunkbeiträge), das darauf abzielte, den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien, ihre

⁴¹³ Nach Auffassung des Gesetzgebers hat der KRRiT als Rundfunkregulierer sicherzustellen, dass alle Marktteilnehmer, private und öffentlich-rechtliche, unparteiisch behandelt werden. Die Tatsache, dass der KRRiT bei öffentlich-rechtlichen Anbietern über Kontrollfunktionen verfügte (z.B. bei Ernennungsverfahren), könnte einen Verstoß gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit bedeuten. Siehe: Projekt Ustawy o mediach narodowych (Entwurf des Gesetzes über die nationalen Medien), vorgelegt am 20. April 2016, Vorlage Nr. 442. Begründung des Gesetzesentwurfs, S. 2, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/projekt-ustawy-o-mediach-narodowych.pdf.

⁴¹⁴ Behörde für elektronische Kommunikation, <https://www.uke.gov.pl/en/about-us/>.

⁴¹⁵ Ab Anfang 2016 wurde die letztgenannte Zuständigkeit vom Finanzministerium wahrgenommen; und seit Juni 2016 ist der Nationale Medienrat dafür zuständig.



Finanzierung und Führungsstrukturen zu ändern.⁴¹⁶ Das Gesetzespaket hat eine kontroverse öffentliche Debatte und Kritik seitens internationaler Organisationen ausgelöst.⁴¹⁷ In der Folge gab die polnische Regierung dieses Gesetzesvorhaben auf und brachte an dessen Stelle ein Gesetz über den nationalen Medienrat ein.

11.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Ausführungen zur rechtlichen Trennung des KRRiT von der Regierung finden sich im Rundfunkgesetz von 1992 und in der polnischen Verfassung, die 1997 verabschiedet wurde.⁴¹⁸ Laut Verfassung zählt der nationale Rundfunkrat zu den Organen, die staatliche Kontrolle ausüben und Rechte schützen. In der Verfassung sind die Aufgaben und Zuständigkeiten des KRRiT in Art. 213 (1) allgemein aufgeführt:

„Der nationale Rundfunkrat sichert die Meinungsfreiheit, das Recht auf Informationsfreiheit und das öffentliche Interesse an Hörfunk und Fernsehen.“

Der KRRiT verfügt über eigene Befugnisse; diese wurden nicht von Regierungsstellen auf ihn übertragen. Entsprechend sieht Art. 213 (2) der Verfassung vor, dass der KRRiT „Rechtsverordnungen erlassen und in Einzelfällen Beschlüsse fassen kann“. Ferner findet sich in Art. 5 des Rundfunkgesetzes von 1992 ein Hinweis auf den KRRiT als die staatliche Behörde mit Zuständigkeiten für den Rundfunksektor:

„Der nationale Rundfunkrat [...] wird hiermit eingerichtet; er ist die staatliche Behörde, die für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen zuständig ist.“

Unabhängigkeit zählt nicht zu den Werten, die in der Verfassung bzw. in den Bestimmungen des Mediengesetzes ausdrücklich gewährleistet werden. Es gibt jedoch Regelungen im Hinblick auf Zulassungskriterien und Unvereinbarkeit, die für eine gewisse funktionelle Unabhängigkeit des Regulierers sprechen. Dazu gehört erstens die Art der Ernennung der Mitglieder des Rundfunkrats durch das Parlament und den Staatspräsidenten (beide gehen aus allgemeinen Wahlen hervor), was zu einem potenziellen Gleichgewicht der Kräfte

⁴¹⁶ Vgl.: Projekt Ustawy o mediach narodowych (Entwurf des Gesetzes über nationale Medien), vorgelegt am 20. April 2016, Vorlage Nr. 442, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/projekt-ustawy-o-mediach-narodowych.pdf.

⁴¹⁷ Vgl. z.B. Europarat (2016), „Opinion of Council of Europe experts on the three draft Acts regarding Polish public service media“, DGI 13: Straßburg, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168065e7a4>.

⁴¹⁸ Konstytucja RP (Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997, Gesetzblatt für die Republik Polen Nr. 78 S. 483, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.



führen kann.⁴¹⁹ Zweitens ist es laut Verfassung nicht möglich, Mitglieder politischer Parteien für den Rundfunkrat zu nominieren, und gem. Rundfunkgesetz von 1992 ist es KRRiT-Mitgliedern untersagt, Beteiligungen an bzw. Anteile von Medienunternehmen, die Dienste anbieten oder Inhalte herstellen, zu halten bzw. für diese Unternehmen auf andere Weise tätig zu sein; auch die gleichzeitige Ausübung einer anderen Erwerbstätigkeit ist unzulässig.⁴²⁰

Trotz dieser Absicherungen war das Thema „mangelnde Unabhängigkeit“ - insbesondere gegenüber der Politik - lange Zeit Gegenstand politischer und öffentlicher Diskussionen in Polen. Laut dem Sonderbericht Eurobarometer über „Medienpluralismus und Demokratie“ (2016) ist in Polen das öffentliche Vertrauen in die Unabhängigkeit der Behörde zur Kontrolle der audiovisuellen Medien gering (28 % der Befragten halten die Behörde für frei und unabhängig).⁴²¹ Die Mehrheit der Befragten in Polen (58%) gab an, dass der KRRiT ihrer Meinung nach nicht frei und unabhängig von politischem, staatlichem oder wirtschaftlichem Druck sei; 14 % machten dazu keine Angaben.⁴²² Ein Vergleich der Ergebnisse zeigt, dass Polen zur Gruppe der vier Länder gehört, in denen das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Regulierungsstellen des Mediensektors in der EU am geringsten ist.

Der Rundfunkrat kann bei der Ausübung seiner rechtlichen Entscheidungsbefugnisse mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit aller Mitglieder Rechtsverordnungen erlassen und Beschlüsse fassen.⁴²³ Der KRRiT wählt aus dem Kreis seiner Mitglieder einen Vorsitzenden.⁴²⁴ Der Vorsitzende leitet die Arbeiten des Rundfunkrats, vertritt den Rat nach außen und erfüllt die im Gesetz festgelegten Aufgaben; dazu gehört u.a., die Anbieter von Mediendiensten anzuhalten, die erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Angaben zu machen.⁴²⁵

Der nationale Medienrat (RMN), der rechtlich vom Rundfunkrat (KRRiT) zu unterscheiden ist, beruht auf dem Gesetz über den Nationalen Medienrat von 2016, in dem die Aufgaben, Befugnisse und Organisation des Medienrats festgelegt sind. Zu den wichtigen Aufgaben des Medienrats RMN gehören die Ernennung und die Entlassung der Mitglieder der Leitungsorgane der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und der polnischen Presseagentur (Art. 2). Obwohl Art. 9 (1) die Anforderung enthält, dass die Mitglieder des Rats bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig sein und sich am Allgemeininteresse orientieren müssen, ist die Unabhängigkeit der Einrichtung nicht ausreichend gesichert. Bei den Verfahren zur Ernennung der Mitglieder gibt es nicht nur parteipolitische Einflussnahme, sondern es werden auch Mitglieder politischer Parteien und Mitglieder des Parlaments in den Medienrat ernannt.

⁴¹⁹ Art. 214.1. Verfassung; Art. 7.1 Rundfunkgesetz 1992.

⁴²⁰ Art. 214,2 Verfassung; Art. 8.4 Rundfunkgesetz 1992.

⁴²¹ Eurobarometer (2016), „Medienpluralismus und Demokratie“, Spezial Eurobarometer 452, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/media-pluralism-and-democracy-special-eurobarometer-452>.

⁴²² a.a.O.

⁴²³ Art. 9 Rundfunkgesetz 1992.

⁴²⁴ Art. 7 (2b) Rundfunkgesetz 1992.

⁴²⁵ Art. 10 Rundfunkgesetz 1992.



11.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Der Rundfunkrat KRRiT besteht in Polen seit 25 Jahren. In dieser Zeit wurde die praktische Tagesarbeit der Regulierungsbehörde im Wesentlichen nicht unmittelbar von möglichen politischen Ausrichtungen einzelner Mitglieder des Rundfunkrats beeinflusst. In einigen Fällen jedoch führte politischer Druck zu politisch motivierten Entscheidungen, meistens in Zusammenhang mit Sanktionen und der Erteilung von Lizenzen. Im Dezember 2017 beispielsweise verhängte der Rundfunkrat eine Geldstrafe in Höhe von 1,47 Mio. Zloty (ca. EUR 344 000) gegen TVN24 (ein kommerzieller TV-Nachrichtensender) wegen „einseitiger Berichterstattung“ über Proteste im polnischen Parlament im Dezember 2016. Laut dem vom Rundfunkrat in Auftrag gegebenen Bericht war ein Teil der Programmbeiträge von TVN24 aufrührerisch, was zu einer gefährlichen Eskalation des Konflikts zwischen Regierung und Opposition geführt habe. Nach einer Welle der Kritik am Bericht und an der Geldstrafe wurde der Beschluss vom Vorsitzenden des Rundfunkrats letztlich aufgehoben.⁴²⁶

11.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Rundfunkrats sind in Art. 6 (3) Rundfunkgesetz von 1992 klar festgelegt. Dazu gehören: Festlegung der Leitlinien der staatlichen Rundfunkpolitik; Erstellen von Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen und internationalen Vereinbarungen in Zusammenhang mit Rundfunkfragen; Aufsicht über die Tätigkeiten der Rundfunkveranstalter; Festlegung und Weiterentwicklung der für die Tätigkeit von Rundfunkveranstaltern geltenden Bestimmungen; Fassung von Beschlüssen hinsichtlich Sendelizenzen u.a.⁴²⁷

Seinen Rechenschaftspflichten kommt der Rundfunkrat nach, indem er umfassende Informationen über seine Tätigkeit auf seiner Website verfügbar macht.⁴²⁸ Dort sind die Angaben im Einzelnen nach bestimmten Bereichen aufgeführt (z.B. Tätigkeit von Rundfunkveranstaltern mit Lizenz, Tätigkeit der Öffentlich-Rechtlichen, Beschwerden von Zuschauern/Hörern, Beziehungen zur EU und internationale Beziehungen u.a.). Daneben gibt es an gut sichtbarer Stelle Informationen zu Gesetzen und Verordnungen sowie zu öffentlichen Konsultationen zu verschiedenen Fragen. Ein Bereich, in dem vielleicht noch mehr Transparenz angebracht wäre, ist der uneingeschränkte und einfache Zugang zu

⁴²⁶ Trzaska I. (Hrsg.) (2018), „Gigantyczna kara dla TVN. KRRiT cofa decyzję z grudnia” (Die Riesengeldstrafe für TVN: KRRiT widerruft Entscheidung vom Dezember), *Money.pl*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/kara-tvn-krrit,132,0,2396036.html>.

⁴²⁷ Art. 6 (3) Rundfunkgesetz 1992.

⁴²⁸ Unter www.krrit.gov.pl.



Informationen über Medieneinrichtungen und Anbieter einschl. Angaben zur Eigentümerstruktur und zu Umsätzen/Einnahmen.

Der Rundfunkrat KRRiT ist verpflichtet, jedes Jahr einen Tätigkeitsbericht zu erstellen; dieser ist dem *Sejm*, dem Senat und dem Staatspräsidenten vorzulegen; zusätzlich hat er über wichtige Fragen aus den Bereichen Hörfunk und Fernsehen zu informieren.⁴²⁹ Der Bericht und die Informationen sind auch dem Premierminister vorzulegen.⁴³⁰ *Sejm*, Senat und Staatspräsident können den Jahresbericht des Rundfunkrats annehmen oder ablehnen. Bei Ablehnung des Berichts durch *Sejm* und Senat endet die Amtszeit der Mitglieder des Rundfunkrats, doch nur, wenn der Staatspräsident die Ablehnung billigt.⁴³¹ Im Juni 2010 wurde zum ersten Mal seit Bestehen des Rundfunkrats der Jahresbericht von allen drei Institutionen abgelehnt. Dies bedeutete das Ende der Amtszeit der Mitglieder vor der im Gesetz vorgesehenen Dauer. In anderen Jahren wurde der Jahresbericht des Rundfunkrats vom *Sejm* und Senat abgelehnt - so z.B. 2016, 2011, 2009 und 2008.⁴³² Obwohl solche Fälle nicht häufig vorkommen, machen sie doch deutlich, dass das Verfahren der Rechenschaftslegung beim Rundfunkrat sehr eng von politischer Zustimmung abhängt.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des polnischen Medienrats RMN sind in Art. 2 des Gesetzes über den nationalen Medienrat von 2016 relativ allgemein beschrieben, wobei dort angegeben ist, dass der Rat die Befugnis hat, die Mitglieder der Führungsgremien des polnischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der polnischen Presseagentur zu ernennen und zu entlassen. Nach Art. 13 hat der Medienrat jedes Jahr einen schriftlichen Bericht mit Angaben zu den im vergangenen Jahr durchgeführten Tätigkeiten zu erstellen; dieser Bericht ist dem *Sejm*, dem Senat, dem Staatspräsidenten, dem Premierminister und dem Rundfunkrat vorzulegen sowie der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Die genannten Stellen können dem Medienrat Anmerkungen zum Bericht zukommen lassen; der Medienrat hat dazu Stellung zu nehmen. Besondere Verfahren oder Maßnahmen für die Fälle, in denen die Stellungnahme des Medienrats als nicht ausreichend bzw. nicht gut begründet bewertet wird, sind im Gesetz jedoch nicht vorgesehen.

11.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Im Allgemeinen scheint die Ausstattung des Rundfunkrats mit finanziellen und personellen Ressourcen angemessen.⁴³³ In Art. 11 (3) Rundfunkgesetz von 1992 ist festgelegt, dass „die

⁴²⁹ Art. 12 (1) Rundfunkgesetz 1992.

⁴³⁰ Art. 12 (2) Rundfunkgesetz 1992.

⁴³¹ Art. 12 (4) und 12 (5) Rundfunkgesetz 1992.

⁴³² Vgl. Informationen über die Abstimmungen im *Sejm* und im Senat, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/informacja-dot-uchwal/>.

⁴³³ In den Jahresberichten des Rundfunkrats finden sich keine Angaben zur genauen Anzahl der Mitarbeiter; es gibt aber Angaben zu den gezahlten Bezügen, die ca. 60 % des Gesamtetats ausmachen. Vgl.: <http://www.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/>.



Kosten für die Tätigkeit des Rundfunkrats und seiner Verwaltung aus dem Staatshaushalt getragen werden“. Der Jahresetat des Rundfunkrats ergibt sich aus dem Haushaltsgesetz und wird *post factum* im Jahresbericht veröffentlicht.⁴³⁴ Finanzielle Rechenschaftspflicht des Rundfunkrats besteht gegenüber dem *Najwyższa Izba Kontroli* (Oberste Kontrollkammer des polnischen Rechnungshofs - NIK). Die Ergebnisse der Prüfungen der letzten Jahre zeigen, dass die Kontrollkammer die Etats des Rundfunkrats positiv bewertet hat.⁴³⁵ Der Etat und die finanzielle Rechenschaftspflicht des Rundfunkrats waren nicht Gegenstand größerer öffentlicher Debatten und standen nicht im Mittelpunkt des Medieninteresses.

11.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Die Durchsetzungs- und Sanktionsbefugnisse des Rundfunkrats sind im Rundfunkgesetz von 1992 festgelegt und beziehen sich im Wesentlichen auf drei Bereiche, in denen Maßnahmen ergriffen werden können: Verwarnungen/ formelle Einwände;⁴³⁶ Zwangsgelder/ Bußgelder;⁴³⁷ und Aussetzung/ Widerruf von Lizenzen.⁴³⁸

In Art. 10 Rundfunkgesetz von 1992 sind die Aufgaben des Vorsitzenden des Rundfunkrats beschrieben; dazu gehört u.a. die Befugnis, den Rundfunkveranstaltern Informationspflichten aufzuerlegen und die Einstellung gesetzeswidriger Praktiken zu verlangen. Im Zusammenhang mit Sanktionen sind auch Aspekte der persönlichen Haftung von Vertretern der Rundfunkveranstalter in die Abwägung einzubeziehen.⁴³⁹ Zu den schärfsten Arten von Sanktionen gehört der in Art. 38 vorgesehene Widerruf der Sendelizenz.

11.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Die Bestimmungen der Verfassung gewährleisten eine repräsentative Zusammensetzung des Rundfunkrats und sollen verhindern, dass Personen, die Mitglieder einer Partei sind, in den Rundfunkrat berufen werden.⁴⁴⁰ Gleichzeitig sind die Anzahl der Mitglieder des

⁴³⁴ Ustawa budżetowa (Haushaltsgesetz 2019) vom 16. Januar 2019, Amtsblatt 2019, Ziffer 198, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000198>.

⁴³⁵ Vgl. z.B. NIK (2018), „Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa”, w 2017 r. w części 09 – KRRiT (Informationen über die Prüfung des Staatshaushalts im Jahr 2017, Teil 09 – KRRiT), KNO.430.006.2018, Nr ewid. 134/2018/P/18/001/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17028.pdf>.

⁴³⁶ Art.10 (2), 10 (3) und 10 (4) Rundfunkgesetz 1992.

⁴³⁷ Art.53, 54 und 55 Rundfunkgesetz 1992.

⁴³⁸ Art.38 (2), 38 (3) und 38 (4) Rundfunkgesetz 1992.

⁴³⁹ Art. 54 (1) Rundfunkgesetz 1992. Der Artikel nimmt ausdrücklich Bezug auf „eine Person, welche die Geschäfte des Mediendienstanbieters leitet“.

⁴⁴⁰ Art. 214 Verfassung 1997.



Rundfunkrats und die Dauer ihrer Amtszeit in der Verfassung nicht eindeutig festgelegt. Diese Tatsache wurde in der Vergangenheit von Politikern dazu genutzt, um Änderungen hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder und der Zusammensetzung des Rundfunkrats vorzunehmen. Durch das Gesetz über Änderungen hinsichtlich der Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten staatlicher Organe mit Verantwortung in den Bereichen Kommunikation und Rundfunk beispielsweise wurde 2005 die Anzahl der Mitglieder des Rundfunkrats von neun auf fünf reduziert.⁴⁴¹ Im Juni 2010 endete die Amtszeit der KRRiT-Mitglieder vor Ende der im Gesetz vorgesehenen Dauer, weil - wie oben ausgeführt - der Jahresbericht des Rundfunkrats nicht angenommen wurde.

Die Anforderungen an Mitglieder des Rundfunkrats sind in Art. 7 (1) Rundfunkgesetz von 1992 festgelegt; von den Bewerbern werden „herausragende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich Medien“ erwartet. Im Laufe der Geschichte des Rundfunkrats zählten jedoch auch eine große Zahl aktiver Politiker oder politischer Aktivisten zu den Mitgliedern des Rats, die ihre politischen Aktivitäten nur kurz für die Dauer ihres Mandats unterbrachen, um diese nach Ausscheiden aus dem Amt wieder aufzunehmen.⁴⁴²

Von den fünf Mitgliedern des polnischen Medienrats werden drei vom *Sejm* und zwei vom Staatspräsidenten ernannt, der diese aus Vorschlagslisten der im Parlament vertretenen Oppositionsparteien auswählt. Durch dieses Verfahren ist gewährleistet, dass die Mehrheit der Mitglieder des Rundfunkrats höchstwahrscheinlich von den Regierungsparteien benannt wird, während die Bewerber der Opposition immer in der Minderheit sein werden. Obwohl es nach den Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten nicht zulässig ist, dass Regierungsmitglieder, Mitarbeiter von Einrichtungen der Selbstverwaltung, Mitarbeiter der Kanzlei des Präsidenten und Mitglieder des Rundfunkrats zu Mitgliedern des Medienrats ernannt werden, schließen die Bestimmungen nicht aus, dass aktive Politiker, Parteimitglieder oder Parlamentsabgeordnete Mitglieder des Medienrats sein können.⁴⁴³

11.2.7. Beschwerdemechanismen

Das Verfahren für Einsprüche gegen Entscheidungen der Medienbehörde ist in Art. 56 Rundfunkgesetz von 1992 definiert. Gegen Entscheidungen nach Art. 10 Abs. 4, Art. 53 und 54 kann beim Gericht der Woiwodschaft (Regionalgericht) Widerspruch eingelegt werden.

⁴⁴¹ Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Gesetz über Änderungen hinsichtlich der Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten staatlicher Organe mit Verantwortung in den Bereichen Kommunikation und Rundfunk), angenommen am 29. Dezember 2005, Amtsblatt 2005, Nr. 267, Ziffer 2258.

⁴⁴² Siehe Information über Mitgliedschaft im Rundfunkrat KRRiT, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/historia-krrit/>.

⁴⁴³ Art 5 (2) Polnisches Mediengesetz 2016. Drei der derzeitigen Mitglieder des Medienrats (die Mehrheit) sind Mitglied der regierenden Partei Recht und Gerechtigkeit oder Mitglieder des Parlaments.



Die Einspruchsverfahren scheinen relativ wirksam zu sein, doch die Dauer der Verfahren ist normalerweise sehr lang.⁴⁴⁴.

11.3. Fazit

Sowohl die funktionelle als auch die tatsächliche Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden spielen im Lichte der revidierten AVMD-Richtlinie und der normativen Instrumente des Europarats bei der Sicherung der Effizienz und Unparteilichkeit dieser Behörden eine wichtige Rolle. Im Falle Polens dürfte mit Blick auf die faktische Unabhängigkeit der Behörde eine der größten Schwachstellen bei den Ernennungsverfahren liegen.

Einerseits scheinen die Bestimmungen der Verfassung und das Regulierungsgerüst den Anforderungen der Richtlinie und den Empfehlungen des Europarats mit Blick auf den Rundfunkrat zu genügen. Andererseits besteht hinsichtlich der Art der Anwendung und Umsetzung der Bestimmungen in der Praxis die Gefahr politischer Einflussnahme auf die Regulierungspraxis. Ebenso scheint beim Thema Rechenschaftslegung eine enge Verbindung zur Politik zu bestehen, insbesondere hinsichtlich einer im Parlament vertretenen Mehrheitspartei.

Bei der Durchführung der Ernennungen und der Erfüllung der Rechenschaftspflichten könnte man sich eine stärkere öffentliche Komponente vorstellen; zum Beispiel durch die Einbindung von Einrichtungen aus den Bereichen Soziales, Bildung u.a., die die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen repräsentieren. Darüber hinaus sind im Zusammenhang mit den Einspruchsverfahren effizientere und kürzere Gerichtsverfahren erforderlich. Beim Aspekt der Transparenz, die eng mit Rechenschaftslegung verbunden ist, könnte eine mögliche Maßnahme darin bestehen, einen uneingeschränkten und einfachen Zugang zu Informationen über Medienunternehmen und Anbieter zu ermöglichen; dazu gehören auch Angaben zur Eigentümerstruktur, zu Einnahmen, zur Finanzierung (auch durch Werbung), zu den Marktanteilen, zu Verbindungen zu anderen Medienunternehmen usw. Schließlich könnte langfristig mehr Rechtssicherheit die Stellung des Rundfunkrats stärken und es ihm ermöglichen, die revidierte AVMD-Richtlinie und die Normen des Europarats wirksam umzusetzen.

In diesem Zusammenhang gewinnen die Führungsstrukturen der öffentlich-rechtlichen Medien sowie die Rolle des Medienrats an Bedeutung. Die Einrichtung des Medienrats hat nicht nur die Befugnisse des Rundfunkrats in Bezug auf öffentlich-rechtliche Medien geschwächt; es bestehen darüber hinaus keine angemessenen Garantien für die

⁴⁴⁴ Die Dauer des Verfahrens am Berufungsgericht Warschau in der Rechtssache *Sygn. akt VI ACa 867/10 - eine vom Vorsitzenden des Rundfunkrats gegen einen Rundfunkveranstalter erlassene Sanktion - betrug beispielsweise fast drei Jahre. Berufungsgericht (2011) Urteil Sygn. akt VI ACa 867/10, (Wyrok w sprawie Sygn. akt VI ACa 867/10), [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003_VI_ACa_000867_2010_Uz_2011-08-11_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_000867_2010_Uz_2011-08-11_001).*



funktionelle Unabhängigkeit des Medienrats, insbesondere mit Blick auf politische Parteien und die Regierung.



12. SE - Schweden

Sara Svensson, Halmstad Universität, Schweden & Center for Policy Studies, Central European University

12.1. Einleitung

Schweden hat eine extensive und vielfältige Medienlandschaft, die sich durch ein Nebeneinander von „alten“ und „neuen“ Technologien auszeichnet. Traditionsgemäß besonders stark sind die Bereiche Herstellung und Konsum von Printmedien (Zeitungen). Veranstalter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind das schwedische Fernsehen *Sveriges Television AB* (SVT) und der schwedische Hörfunk *Sveriges Radio AB* (SR)⁴⁴⁵, die beide mit den Einnahmen aus einer öffentlichen Sondersteuer finanziert werden, welche 2019 die Rundfunkgebühren ablöste. Der schwedische Hörfunk wird über vier analoge Kanäle verbreitet, wovon ein Kanal regional produziert und über 25 lokale Sender verbreitet wird; das schwedische Fernsehen hat fünf Programme. Das schwedische Fernsehen und der schwedische Hörfunk verfügen über Online-Abrufdienste, die auf ausgestrahlten Inhalten basieren, aber teilweise auch exklusive Inhalte bieten. Die Lizenzen für Privatradiosender wurden 2017 neu vergeben (der Sendebetrieb wurde 2018 aufgenommen); zur Auswahl standen drei nationale und 35 regionale Lizenzen. Gleichzeitig wurden Lizenzen für 50 landesweite und drei lokale digitale Fernsehsender angeboten. Darüber hinaus besteht ein umfangreiches Satellitenrundfunksystem in Verbindung mit einem Angebot an VoD- und SVoD-Diensten. Letztgenannte sind rasant gewachsen. Im Jahr 2017 hatten 56 % der Haushalte Zugang zu mindestens einem SVoD-Dienst; Marktführer ist Netflix.⁴⁴⁶ Das Gesetz, bei dem mit Blick auf den revidierten Art. 30 der AVMD-Richtlinie sehr wahrscheinlich Handlungsbedarf besteht, ist das *Radio och tv-lagen* (Schwedisches Rundfunkgesetz). Am 28. Juni 2018 hat die Regierung einen Ausschuss eingesetzt, der prüfen soll, welche Art von Änderungen - wenn überhaupt - erforderlich sind, und der ggf. entsprechende Empfehlungen machen soll. Der Ausschuss hat seine Ergebnisse bis zum 17. August 2019 vorzulegen.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Daneben gibt es noch ein separates öffentlich-rechtliches Unternehmen, das Lehrmaterial für Schulen herstellt, das online und in Zusammenarbeit mit dem schwedischen Fernsehen und Hörfunk verbreitet wird.

⁴⁴⁶ Myndigheten för press, radio och tv. 2018 Medieutveckling 2018: Medieekonomi. Veröffentlichung Oktober 2018, S. 17-19, <https://www.mprt.se/Documents/Publikationer/Medieutveckling/Medieekonomi/Medieekonomi%202018.pdf>.

⁴⁴⁷ Kommittédirektiv 2018:55 (Regierungserlass 2018:55), <https://www.regeringen.se/49f284/contentassets/f85f3a36d95046b792f03d5c2a1260be/genomforande-av-andringar-i-av-direktivet-dir.-201855.pdf>.



12.2. Die schwedische Behörde für Presse und Rundfunk

Die *Myndigheten för press, radio och tv* (Schwedische Behörde für Presse und Rundfunk; im Folgenden auch: die Behörde)⁴⁴⁸ wurde 2010 als Nachfolgerin von zwei Körperschaften - der schwedischen Behörde für Hörfunk und Fernsehen und der schwedischen Rundfunkkommission (im Folgenden: die Rundfunkkommission) - eingerichtet. Die duale Struktur wurde beibehalten: die Rundfunkkommission ist ein unabhängiges Entscheidungsorgan innerhalb der Behörde und für Programminhalte zuständig, während die Behörde selbst für Lizenzierung, Registrierung, Pflege von Datenbanken und anderes verantwortlich ist.⁴⁴⁹ Die Behörde ist ein konvergenter Regulierer mit Sitz in der Hauptstadt Stockholm.⁴⁵⁰

12.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Die schwedische öffentliche Verwaltung zeichnet sich traditionsgemäß durch einen dualen Aufbau aus, wobei die Exekutive (die Regierung und ihre Ministerien) den Organen, die mit der Durchführung von Aufgaben betraut sind, eine gewisse Eigenständigkeit gewährt. Diese Praxis ist in der schwedischen Verwaltungskultur tief verwurzelt und geht bis ins 17. Jahrhundert zurück. Dies bedeutet, dass es Ministerien untersagt ist, auf Einzelfallentscheidungen von Behörden Einfluss zu nehmen oder dazu Stellung zu beziehen; eine Regelung und Kontrolle der Durchführungsstellen erfolgt vielmehr durch den bestehenden rechtlichen Rahmen, jährliche regulatorische Vorgaben, die Ernennung von Personen mit Führungsaufgaben und/oder Personen, die Mitglied in Führungsgremien sind.⁴⁵¹ Die schwedische Behörde für Presse und Rundfunk muss im Zusammenhang mit dieser Tradition gesehen werden. Bei der Behörde handelt es sich um eine im *Regeringsformen* (Grundgesetz zur Regierungsform; eines der vier Grundgesetze, die zusammen die schwedische Verfassung ausmachen) vorgesehene *myndighet* (Behörde). Die schwedische Behörde für Presse und Rundfunk ist somit eine Durchführungsbehörde (*Regeringsformen*, Kapitel 2 Paragraph 2), die ähnlich wie andere Behörden unabhängig ist. Die schwedische Rundfunkkommission steht aufgrund Kapitel 3 Art. 7 und Kapitel 7 Art. 5

⁴⁴⁸ Neben den genannten Quellen wurden hier auch Informationen von Vertretern der Behörde verwendet: Helena Söderman, Leiterin des Rechtsdienstes, Peter Schierbeck, Leiter der Verwaltung und Charlotte Ingvar-Nilsson, Generaldirektorin. Das Interview wurde am 22. Februar 2019 telefonisch geführt.

⁴⁴⁹ In der Behörde gibt es daneben noch eine Kommission zur Medienförderung, die Print- und andere Nachrichtenmedien finanziell unterstützt und deshalb hier im Rahmen der Untersuchung nicht berücksichtigt wird.

⁴⁵⁰ Hörfunk- und Fernsehinhalt fallen auch in den Zuständigkeitsbereich des schwedischen Justizkanzlers (*Justitiekanslern*), der Maßnahmen ergreifen kann, wenn Darstellungen schwerer Gewalt oder pornographische Inhalte während des Tages verbreitet werden. In der Praxis hat der Justizkanzler nur wenige Fälle zu bearbeiten.

⁴⁵¹ Bengtsson H. & Melke A. (2014), *Vår offentliga förvaltning. Samverkan i välfärdspolitiken* (Unsere öffentliche Verwaltung: Zusammenarbeit in der Wohlfahrtspolitik), Gleerups: Malmö, Schweden, S. 74.



des *Yttrandefrihetsgrundlagen*, (Grundgesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung) zusätzlich unter dem Schutz der Verfassung.

Die Regierung ernennt den Leiter (Generaldirektor) der schwedischen Behörde für Presse und Rundfunk. Die Regierung ernennt darüber hinaus vier Personen, die einen Beirat bilden, dem der Generaldirektor vorsteht. Die Aufgabe dieses Beirats besteht darin, sich mit der Arbeit der Behörde vertraut zu machen und, ausgehend von Kenntnissen und Erfahrungen, diese zu beraten. Er trifft keine Beschlüsse. Die Rundfunkkommission ist eine unabhängige Einrichtung innerhalb der Behörde und hat einschließlich des Vorsitzenden sieben ordentliche Mitglieder; hinzu kommen vier stellvertretende Mitglieder; sämtliche Mitglieder werden von der Regierung ernannt. Sie verfügt über keine eigene unabhängige Verwaltung, wird aber von der Behörde entsprechend unterstützt. Die Behörde hat sicherzustellen, dass die Rundfunkkommission über ausreichende Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt und dass ihre Tätigkeiten entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt und ausgewiesen werden; diesbezüglich besteht Rechenschaftspflicht gegenüber der Regierung.⁴⁵² Die Beschlüsse der Kommission sind der Behörde zuzustellen, die diese öffentlich macht; die Bearbeitung und Vorbereitung der einzelnen Fälle erfolgt durch Bedienstete der Behörde, wobei jedoch nur die Kommission Beschlüsse fassen kann.

Zwischen Regierung und Behörde besteht somit keine klare Trennlinie, und hinsichtlich ihres Aufbaus unterscheidet sie sich nicht von anderen Durchführungsorganen, bei denen die Regierung das Recht hat über die Besetzung der Schlüsselpositionen zu bestimmen. Formal gesehen könnte die Regierung die Bestellung des Generaldirektors jederzeit und ohne Angabe von Gründen widerrufen, was aber bisher nie vorkam. Ein anderes Thema ist jedoch die funktionelle Unabhängigkeit. Auch wenn die Behörde verpflichtet ist, sich an die jährlichen Vorgaben der Regierung (und an andere Regelungen) zu halten, gilt dies wegen der historisch verankerten und verfassungsrechtlich geschützten Tradition eigenständiger Verwaltungsorgane nicht für die Kommission, die de facto über ein hohes Maß an Unabhängigkeit verfügt.

12.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Die schwedische Behörde für Presse und Rundfunk informiert auf ihrer Website, in ihren Jahresberichten und in anderen Unterlagen ausführlich über ihre Tätigkeit. Die verschiedenen Nutzergruppen finden sich auf der übersichtlich gestalteten Website gut zurecht. Es gibt z.B. gut sichtbare Schaltflächen, die zu zahlreichen weiterführenden Informationen zu den Themen „Beschwerden“ („Wie kann ich Beschwerde einreichen?“) und

⁴⁵² Förordning 2015:302 (Erlass 2015:302), Paragraph 22.



„Rundfunk“ führen. Der Jahresbericht ist entsprechend den Aufgaben und Tätigkeiten der Behörde gegliedert und enthält auch Finanzinformationen. Die Regierung hat formal die Möglichkeit und zudem die Pflicht, der Behörde in Form eines Regierungsschreibens Anweisungen zu erteilen⁴⁵³. Diese jährlichen Schreiben stehen auch auf der Website zur Verfügung (das Schreiben hat in der Regel einen Umfang von fünf bis sechs Seiten und ist gut lesbar - auch für Laien).

Einige Entscheidungen der Behörde über Beschwerden gegen bestimmte Inhalte - insbesondere bei Verstößen gegen die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Überparteilichkeit - werden aufmerksam verfolgt und sind Gegenstand öffentlicher Debatten. Doch es gibt keine Hinweise auf partiische Beschlüsse bzw. Behandlung von Medienunternehmen.

12.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Die schwedische Behörde für Presse und Rundfunk ist für die Bereiche Audio- bzw. Radioübertragungen, Fernsehübertragungen, VoD-Dienste und durchsuchbaren Teletext zuständig. Sie erteilt Sendelizenzen für analoge und digitale Hörfunksender⁴⁵⁴ sowie für digitale Fernsehsender⁴⁵⁵ und ist für die Registrierung bestimmter Dienste wie VoD-Dienste zuständig.⁴⁵⁶ Sie erlässt Bestimmungen für Produktplatzierung, Sponsoring und Werbung im Fernsehen⁴⁵⁷ bzw. Werbung und Sponsoring im Hörfunk.⁴⁵⁸ Daneben ist sie für Printmedien zuständig; sie gewährt bestimmten Arten von Zeitungen in Printform und anderen Nachrichtenmedien finanzielle Unterstützung.

Zur Erfüllung ihrer Rechenschaftspflichten gegenüber der Regierung, Interessengruppen und Bürgern setzt die Behörde auf unterschiedliche Verfahren und Instrumente. Sämtliche Entscheidungen der Rundfunkkommission stehen auf der Website zur Verfügung und sind dort durchsuchbar. Ungefähr 10 % der Entscheidungen sind potenzielle Präzedenzfälle und werden deshalb als sehr wichtig betrachtet. Die Entscheidungen werden von der gesamten Rundfunkkommission (nicht nur vom Vorsitzenden) erarbeitet und getroffen; sie werden in Form einer Pressemitteilung veröffentlicht und auf der Website ausführlicher dargestellt und begründet. Die Entscheidungen der Behörde in anderen Bereichen - insbesondere Lizenzen - werden ebenfalls in durchsuchbarer Form veröffentlicht. Das Archiv umfasst derzeit 13 000 Fälle. Zusätzlich hat jeder Bürger nach dem umfassenden, alten schwedischen Gesetz über Informationsfreiheit das Recht, einschlägige Unterlagen zu verlangen. Dies bedeutet, dass

⁴⁵³ Sveriges Regering (Regierung von Schweden), <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>.

⁴⁵⁴ Radio-och TV-lag 2010:696 (Rundfunkgesetz 2010:696), Kapitel 10.

⁴⁵⁵ Kapitel 4 Rundfunkgesetz (2010:696).

⁴⁵⁶ Kapitel 2 und Kapitel 11, Rundfunkgesetz (2010:696).

⁴⁵⁷ Kapitel 6, 7 und 8, Rundfunkgesetz (2010:696).

⁴⁵⁸ Kapitel 15 Rundfunkgesetz (2010:696).



alle Arten von öffentlichen Unterlagen, die in diesem Gesetz nicht ausdrücklich als geheim eingestuft werden, öffentlich sind.

Ein weiteres Instrument, das die Behörde auf unterschiedliche Weise einsetzt, sind Konsultationen. Je nach Thema können Konsultationen im Rahmen von spezifischen Veranstaltungen („Hearings“) erfolgen, zu denen eingeladen wird, oder in schriftlicher Form. Ein Beispiel für ein Thema, zu dem ausführliche Konsultationen vor und nach Regulierungsentscheidungen erforderlich waren, ist der Zugang zu Programmen für Personen mit Behinderung.

In Bezug auf die Zuständigkeiten und Befugnisse der Behörde scheint ausreichend Rechtssicherheit zu bestehen, weil in der jüngsten Zeit diesbezüglich keine strittigen Fälle öffentlich wurden. In Schweden gibt es Verfahren, die es den Durchführungsstellen ermöglichen, Verbesserungsvorschläge für Änderungen ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse bzw. der rechtlichen Beschreibung derselben zu machen. Die Behörde hat nur selten solche Vorschläge gemacht, doch in zwei Fällen kam es zu Gesetzesänderungen; in einem ging es darum, dass die Pflicht zur Speicherung und Archivierung von Inhalten auch für Anbieter von TV-Abrufdiensten gelten muss, um die Einhaltung von Bestimmungen überprüfen zu können; und im anderen Fall um die Klärung des Sachverhalts, dass durchsuchbarer Teletext in den Zuständigkeitsbereich der Rundfunkkommission fällt⁴⁵⁹ und angemessene Kontrollverfahren bestehen, obwohl diese im Gesetz nicht bestimmt sind.

12.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Die schwedische Behörde für Presse und Rundfunk verfügte 2018⁴⁶⁰ über einen Jahresetat in Höhe von ca. EUR 3,7 Mio. (SEK 37 Mio.) und beschäftigte 35 Mitarbeiter; hier nicht berücksichtigt sind die Mitglieder der Rundfunkkommission⁴⁶¹, die nicht auf der Gehaltsliste stehen und die für ihre Arbeit nach Stundenhonorar vergütet werden. Der größte Teil der Mittel stammt aus dem Staatshaushalt. Die Verwendung der Mittel erfolgt nach den für alle staatlichen Stellen geltenden Bestimmungen und Empfehlungen (z.B. Regierungserlass 2000:606 und Anweisungen der schwedischen Finanzverwaltungsbehörde⁴⁶²). Die Behörde ist verpflichtet, einen Teil der generierten Einnahmen aus Gebühren - z.B. für einen Antrag auf Erteilung einer Lizenz - für sich einzubehalten und zur Deckung der Kosten für den Bereich Lizenzen oder für andere Tätigkeiten zu verwenden. Nach Angaben der Behörde

⁴⁵⁹ Interview vom 22. Februar 2019.

⁴⁶⁰ Myndigheten för press, radio och tv, „Annual report 2018“, <https://www.mpr.se/Documents/Styrdokument/Arsredovisning-2018-web.pdf>, S.37.

⁴⁶¹ Das Gleiche gilt für die Kommission zur (Print-) Medienförderung, auf die hier nicht eingegangen wird, da der Schwerpunkt auf audiovisuellen Medien liegt.

⁴⁶² Myndigheten för press, radio och tv, „Annual report 2017“, https://www.mpr.se/Documents/Styrdokument/Radio_tv_AR_2017-Signerad.pdf, S. 40.



hat dieses Finanzierungsmodell keine besonderen Vorteile; und es führe teilweise sogar zu mehr Verwaltungsaufwand. Der Haushalt der Behörde war im Zeitverlauf relativ stabil.⁴⁶³

Die Ausstattung der Behörde mit finanziellen und personellen Ressourcen war im Allgemeinen angemessen und ausreichend. Die Behörde verweist jedoch darauf, dass die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle - sowohl in Bezug auf Lizenzen als auch auf Programminhalte - zugenommen hat. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Fall stieg 2017 von 42 auf 51 Tage. Das Ziel war, den Wert auf unter 40 Tage⁴⁶⁴ zu senken, doch die Bemühungen, die Verfahren im Jahr 2018 zu optimieren, führten zu keiner Reduzierung der Bearbeitungsdauer, da die Anzahl der Fälle weiter zunahm.⁴⁶⁵

12.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Im Rundfunkgesetz sind eine Reihe von Durchsetzungsbefugnissen und die Fälle, in denen sie Anwendung finden, festgelegt. Bei Verletzungen der persönlichen Integrität oder der Privatsphäre, bei unsachlicher oder rassistischer Berichterstattung besteht die Sanktion gegen den Rundfunkveranstalter darin, dass die Entscheidung der Rundfunkkommission öffentlich zu machen ist, und zwar durch den Veranstalter selbst und in einem prominenten Programm-/Zeitfenster dieses Senders. Dasselbe gilt im Hinblick auf Verletzungen des Prinzips der Unparteilichkeit durch öffentlich-rechtliche Sender; Verstöße dagegen sind der häufigste Anlass für Beschwerden. Nach Angaben der Behörde⁴⁶⁶ gibt es viele Fragen und Anmerkungen seitens der Bevölkerung, die darauf hindeuten, dass diese Strafe als „zu leicht“ empfunden wird; doch die Erfahrung der Behörde zeigt, dass Marktakteure (die privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter) die Sache ernst nehmen und alles daran setzen, diese Art von Sanktion zu vermeiden.

Verstöße können entweder mit einer Art Sondergebühr oder einem Bußgeld geahndet werden. Ein Verstoß gegen die Bestimmungen für Werbung und Sponsoring beispielsweise kann zu einer Sondergebühr zwischen SEK 5 000 und SEK 5 Mio. (in EUR ca. 500 bis 0,5 Mio.) führen.⁴⁶⁷ Verstöße gegen die Zugangsanforderungen oder die Informationspflichten gegenüber der Behörde werden mit einem Bußgeld belegt⁴⁶⁸, deren Höhe nicht genau festgelegt ist (für Bußgelder gelten gesonderte Bestimmungen). Die Nichtzahlung dieser Gebühren bzw. Bußgelder kann zu weiteren Zwangsgeldern führen. Diese werden von der Behörde festgesetzt, doch die Angelegenheit wird dann an das

⁴⁶³ Der Etat hat sich in den letzten Jahren erhöht. 2011 belief er sich auf SEK 24 Mio. (EUR 2,4 Mio.), Myndigheten för press, radio och tv, "Annual report 2011", <https://www.mpr.se/Documents/Styrdokument/Årsredovisning%202011.pdf>.

⁴⁶⁴ Annual report 2017, S 3.

⁴⁶⁵ Annual report 2018, S 3.

⁴⁶⁶ Interview 22. Februar 2019.

⁴⁶⁷ Kapitel 17 Paragraph 5 Rundfunkgesetz (2010:696).

⁴⁶⁸ Kapitel 17 Paragraph 11 Rundfunkgesetz (2010:696).



Verwaltungsgericht des Bezirks Stockholm weitergeleitet, das die Gebühr im Wege der Vollstreckung einbringt (die Erlöse gehen an den Staat). Die Gebühr wird von der Behörde in staatlichem Auftrag erhoben. Das Verwaltungsgericht kann von der Entscheidung der Rundfunkkommission abweichen; im Jahr 2017 beispielsweise gab es Entscheidungen in 13 Fällen. In 12 von diesen 13 Fällen folgte das Gericht den Entscheidungen der Kommission uneingeschränkt und in einem Fall mit Einschränkungen.⁴⁶⁹ Die Behörde hat die Erfahrung gemacht, dass das Verfahren unter Beteiligung des Verwaltungsgerichts die Legitimität der Entscheidungen der Behörde stärkt, da die betroffenen Parteien dieses Verfahren als zusätzliche juristische Überprüfung und als Gewähr für ein ordentliches Verfahren betrachten.

12.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Die bei der Behörde und der Rundfunkkommission angewandten Ernennungs- und Entlassungsverfahren unterscheiden sich nicht von den Verfahren anderer staatlicher Stellen. Die Regierung benennt den Leiter der Regulierungsstelle (Generaldirektor) und die Mitglieder des Kollegiums der Rundfunkkommission. Die Entscheidung erfolgt auf Grundlage erbrachter Leistungen und Verdienste. Es gibt eine Bestimmung betreffend die Qualifikation, wonach der Vorsitzende (und das stellvertretende Mitglied, das als stellvertretender Vorsitzender fungiert) und der stellvertretende Vorsitzende der Rundfunkkommission die Befähigung zum Richteramt haben müssen. Für den Leiter der Behörde besteht keine entsprechende Regelung, doch in der Praxis verfügten in der jüngsten Zeit alle Behördenchefs über einen juristischen Hintergrund. Ferner ist die Regierung bemüht, ihre Auswahl aus einem möglichst weiten Feld von Bewerbern zu treffen und dabei eine gleiche Geschlechterverteilung sowie mehr Vielfalt anzustreben. In der Zeit vor Einführung der gegenwärtigen Struktur der Behörde (2010) war es nicht unüblich, dass Mitglieder des Parlaments in der Rundfunkkommission saßen, doch diese Praxis wurde eingestellt, obwohl keine Bestimmungen bestehen, die dagegen sprechen. Der Generaldirektor wird für einen Zeitraum von sechs Jahren bestellt; für die Mitglieder der Rundfunkkommission sind es drei Jahre. Die Mitglieder werden nach einem rotierenden System turnusmäßig ersetzt, um den Verlust von Kompetenzen in Grenzen zu halten. Der Leiter und die Mitglieder der Rundfunkkommission können entlassen werden, doch dies kam in der Praxis noch nicht vor. Für die Mitarbeiter der Behörde gelten im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten dieselben Regeln wie für die Mitarbeiter anderer staatlicher Stellen. Gleichzeitig sind sie aufgefordert, sich an einer Reihe von in der Verfassung genannten Werten zu orientieren.⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Jahresbericht 2017, S. 24.

⁴⁷⁰ Regeringsformen (Grundgesetz zur Regierungsform), Kapitel 1, Paragraph 2.



Spezifische Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten gibt es keine, auch keine Regelungen für den Fall der Beschlussunfähigkeit der Rundfunkkommission, weil noch keine neuen Mitglieder ernannt worden sind. Tatsächlich werden in der Praxis die meisten Routineentscheidungen vom Vorsitzenden allein getroffen, was nach den gesetzlichen Bestimmungen auch zulässig ist.⁴⁷¹

Im Allgemeinen scheinen die Ernennungs- und Entlassungsverfahren wenig geregelt, doch ist dabei zu berücksichtigen, dass dieses leistungsorientierte System, in dem die Regierung maßgebend ist, über Parteigrenzen hinweg auf breite Zustimmung stößt. Die einzige Partei, die in jüngster Zeit Änderungen vorgeschlagen hat, sind die rechtsextremen Schwedischen Demokraten, die für ein System eintreten, in dem das Parlament die Mitglieder der Rundfunkkommission ernennen würde. Nach Aussagen von Sprechern der anderen Parteien könnte dies zu einer Politisierung der Arbeit der Kommission führen.⁴⁷²

12.2.7. Beschwerdemechanismen

Gegen Entscheidungen der Behörde in Sachen Lizenzen und Zugang kann bei den Verwaltungsgerichten Widerspruch eingelegt werden. Die Entscheidung der Behörde bleibt bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens wirksam.⁴⁷³ Die Anzahl der Einsprüche ist relativ gering. Im Jahr 2018 wurde lediglich gegen ca. 30 von 3 500 Entscheidungen Widerspruch erhoben⁴⁷⁴, und bei den vielen Neulizenzierungen sämtlicher Privatradiosender 2018 (ca. 50) gab es nur in zwei oder drei Fällen Einsprüche.⁴⁷⁵ Gegen Entscheidungen der Rundfunkkommission kann Widerspruch eingelegt werden, sofern die Sanktion nicht darin besteht, dass die Entscheidung vom Rundfunkveranstalter öffentlich gemacht werden muss.

12.3. Fazit

Das schwedische System scheint gut zu funktionieren, und es bestehen keine signifikanten Risiken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Behörde. Der Ausschuss, der gegenwärtig prüft, ob die schwedischen Gesetze im Lichte der revidierten AVMD-Richtlinie novelliert werden müssen, hat bis August 2019 Zeit, Vorschläge zu machen. Diese Vorschläge werden dann von der Regierung im Einzelnen analysiert und gegebenenfalls in Gesetzesentwürfe

⁴⁷¹ Kapitel 16 Paragraph 14 Rundfunkgesetz (2010:696).

⁴⁷² A. Horne, "SD-politiker vill ge riksdagen mer makt över Granskningsnämnden" (Politiker der Schwedischen Demokraten verlangt mehr Macht für das Parlament über die Rundfunkkommission), *SVT Nyheter*, 19. Oktober 2018, <https://www.svt.se/kultur/granskningsnamnden>.

⁴⁷³ Kapitel 20 Paragraph 1 Rundfunkgesetz (2010:696).

⁴⁷⁴ Interview vom 22. Februar 2019.

⁴⁷⁵ Interview vom 22. Februar 2019.



eingearbeitet. Danach folgen Konsultationen mit Interessengruppen (*remissförfarande*), und schließlich entscheidet das Parlament.

Aufgrund des hier vermittelten Überblicks über das schwedische System sind Prognosen darüber, was der Ausschuss für die Bereiche unabhängige Regulierung und Aufsicht empfehlen wird, nicht möglich. Doch mit Sicherheit wird sich feststellen lassen, dass auch weiterhin eher von der Gesellschaft akzeptierte und von ihr verinnerlichte Normen - zu denen auch die traditionelle und teilweise formelle Unabhängigkeit von Behörden im Allgemeinen gehört - die Grundlage des schwedischen Systems bilden werden, als eine in Gesetzestexten festgelegte Unabhängigkeit.

Eine enge Auslegung von Art. 30 AVMD-Richtlinie könnte sehr wohl gewisse gesetzliche Regelungen und praktische Verfahren erforderlich machen, insbesondere in Bezug auf die Regulierung (bzw. Nicht-Regulierung) der Ernennungs- und Entlassungsverfahren.





13. SI – Slowenien

Tanja Kerševan Smokvina, Universität Ljubljana⁴⁷⁶

13.1. Einleitung

Slowenien steht vor den typischen Herausforderungen eines kleinen Medienmarkts, auf welchem die Quantität der Medieneinrichtungen nicht zu einer großen Vielfalt und guten Auswahl an hochwertigen Inhalten führt. Das für die Medien vorgesehene Werbebudget ist in den letzten Jahren anscheinend angestiegen, doch sein Nettowert lässt sich wegen Geschäftsvereinbarungen, die häufig unter der Hand erfolgen und auf unbekanntem Rabatten beruhen, nicht ermitteln. Die Aufschlüsselung des Bruttowerbebudgets zeigt im Vergleich mit globalen Trends deutliche Unterschiede. Mit einem Anteil von mehr als 80 % dominiert Fernsehwerbung nach wie vor den slowenischen Medienmarkt und der Löwenanteil dieser Mittel (ebenfalls mehr als 80 %) fließt an das führende Medienunternehmen PRO PLUS⁴⁷⁷, welches den Central European Media Enterprises (CME) gehört, einem Medien- und Entertainment-Unternehmen im Besitz von AT&T-Warner Media, das auch in der Tschechischen Republik, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien Fernsehsender betreibt.

Trotz seines Rückzugs als Medieneigentümer in den 1990er-Jahren spielt der Staat weiterhin eine wichtige Rolle in den Medien, beispielsweise als 100%iger Eigentümer der *Slovenska tiskovna agencija* (Slowenische Presseagentur – STA) sowie durch das auf öffentlichen Fördermitteln beruhende Marktkorrektursystem. Gemäß der von Hallin & Mancini (2004) entwickelten Klassifikation⁴⁷⁸ wurde Slowenien wegen seines hochgradigen Parallelismus von Medien und Politik häufig dem polarisierten pluralistischen Medien- und Politikmodell zugeordnet.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Anmerkung der Redaktion: Dieser Artikel wurde von Tanja Kerševan Smokvina verfasst, bevor sie im März 2019 ihr Amt als slowenische Staatssekretärin für den Medien- und Kreativsektor antrat.

⁴⁷⁷ Setinšek, I. (2018) Več kot pozitivna oglaševalska bera v letu 2017, in: Marketing Magazin, 29. März 2018, <http://www.marketingmagazin.si/novice/mmarketing/15228/vec-kot-pozitivna-oglasevalska-bera-v-letu-2017>.

⁴⁷⁸ Hallin, D. C. & Mancini, P. (2004), Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics. Cambridge University Press: Cambridge.

⁴⁷⁹ Jakubowicz, K. (2008). Finding the right place on the Map: Prospects for Public Service Broadcasting in Post-Communist Countries, in: Jakubowicz, K. & Sükösd, M. (Hrsg.) Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective, S. 101–124, Intellect Books: Bristol, UK & Chicago, US; Bašić-Hrvatini, S. & Brankica, P. (2008). You Call this a Media Market? The Role of the State in the Media Sector in Slovenia, Peace Institute: Ljubljana; Pfetsch, B., Maurer, P., Mayerhöffer, E., Moring, T. & Schwab Cammarano, S. (2014), Context of the Media-Politics Relationship: Country Selection and Grouping, in:



Das veraltete Mediengesetz aus dem Jahr 2001⁴⁸⁰, das zuletzt 2006 grundlegend geändert wurde, war bisher Gegenstand mehrerer erfolgloser Revisionsversuche. Parallel dazu unternommene Anstrengungen zur Verabschiedung einer nationalen Medienstrategie erhielten ebenfalls nicht die nötige öffentliche und politische Zustimmung. Die audiovisuellen Mediendienste werden durch ein gesondertes Gesetz geregelt, das Gesetz über audiovisuelle Mediendienste (ZAvMS) – eine ziemlich genaue Nachbildung der vorigen AVMD-Richtlinie (2007) –, das im Jahr 2011 verabschiedet und 2015 leicht nachgebessert wurde.⁴⁸¹ Neben diesem Gesetz wird die Umsetzung der neuen AVMD-Richtlinie (2018) wahrscheinlich Auswirkungen auf das Gesetz über elektronische Kommunikation haben (ZEKom-1, 2012 verabschiedet und 2017 zuletzt revidiert), das aufgrund des kürzlich verabschiedeten Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation auf jeden Fall durch ein neues Gesetz (ZEKom-2) ersetzt werden wird.⁴⁸²

13.2. Behörde für Kommunikationsnetze und -dienste

Die *Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije* (slowenische Behörde für Kommunikationsnetze und -dienste – AKOS) wurde im Jahr 2001 durch die Zusammenlegung der damaligen Telekommunikationsbehörde und des Rundfunkrats als konvergente Behörde geschaffen. Ihr Sitz befindet sich in Ljubljana. Eine kleine ausgelagerte Abteilung im östlichen Teil Sloweniens ist für die Überwachung des Funkfrequenzspektrums in diesem Gebiet zuständig.

Der Aufgabenbereich der Regulierungsbehörde wurde vom ursprünglichen Tätigkeitsfeld, das Telekommunikation und Rundfunk umfasste, schließlich auf Post- und Eisenbahnwesen ausgeweitet. Mandat, Organisation und Befugnisse der AKOS, die nunmehr für den Dienstleistungsmarkt für elektronische Kommunikation, elektronische Medien sowie für Post und Bahn zuständig ist, sind im ZEKom-1 festgelegt, das bereits wirksame Unabhängigkeitsgarantien enthält. Dies ist auf das EU-Recht zurückzuführen, welches eine unabhängige Regulierung von anderen Bereichen als den audiovisuellen Diensten verlangt (z. B. früheres Telekommunikationspaket, Eisenbahnpaket und Richtlinie über Postdienste). Artikel 30 der revidierten AVMD-Richtlinie wird daher höchstwahrscheinlich leichte Änderungen der Bestimmungen über die AKOS im neuen ZEKom-2 nach sich ziehen.

Pfetsch B. (Hrsg.), *Political Communication Cultures in Western Europe: Attitudes of Political Actors and Journalists in Nine Countries*, S. 48–49, Palgrave Macmillan: London.

⁴⁸⁰ Zakon o medijih (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 110/06 – amtliche konsolidierte Fassung, 36/08 – ZPOMK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16 & 39/16) (Mediengesetz).

⁴⁸¹ Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 87/11 & 84/15) (Gesetz über audiovisuelle Mediendienste).

⁴⁸² Zakon o elektronskih komunikacijah (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US, 81/15 & 40/17) (Gesetz über elektronische Kommunikation).



Die Organe der AKOS sind der Rat und der Direktor der Behörde. Den größten Einfluss auf die Arbeit der Regulierungsbehörde hat der Rat durch sein Mandat in Bezug auf die Verabschiedung des Arbeitsprogramms inklusive Finanzplans der AKOS und des Jahresberichts der AKOS sowie die Einleitung der Entlassung des Direktors der Behörde. Die Mitglieder des Rats können die Geschäftskonten der AKOS prüfen und Verbesserungsvorschläge zur Arbeitsweise der AKOS an ihren Direktor übermitteln sowie dem Direktor und externen Fachbehörden eventuelle Unregelmäßigkeiten melden.

Der Direktor der Behörde vertritt die AKOS, führt ihre Geschäftstätigkeit und organisiert ihre Arbeit; er verabschiedet die Satzung der AKOS (mit Zustimmung des Rats der Behörde), leitet Verfahren und erteilt Genehmigungen zur Leitung von Verfahren, erlässt Einzelmaßnahmen und verabschiedet allgemeine Rechtsakte und Empfehlungen zu den Zuständigkeiten der AKOS und haftet gemäß den allgemeinen Haftungsregeln für Schäden durch fahrlässiges oder rechtswidriges Verhalten.

13.2.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Als öffentliche Einrichtung, eine Körperschaft gemäß dem Gesetz über öffentliche Einrichtungen (2002, zuletzt geändert 2011)⁴⁸³, ist die AKOS rechtlich von der Regierung getrennt. Nach slowenischem Recht werden öffentliche Einrichtungen in den folgenden Fällen geschaffen: Wenn davon auszugehen ist, dass sie eine wirksamere und rationellere Erfüllung von Aufgaben gewährleisten würden; wenn die administrativen Aufgaben vollständig oder zum größten Teil durch Verwaltungs- oder Nutzungsgebühren finanziert werden können; und wenn permanente und unmittelbare politische Kontrolle der Erfüllung von Aufgaben aufgrund der Art der Aufgaben nicht notwendig oder angemessen ist.

Es besteht ein hoher Grad an funktioneller Unabhängigkeit der AKOS von der slowenischen Regierung; ihre Befugnisse reichen von allgemeinen Durchführungsbefugnissen bis zu Befugnissen zur Erhebung von Informationen, Markt- und Dienstleistungsüberwachung, Durchsetzungsbefugnissen sowie Konflikt- und Beschwerdemanagement. Die AKOS ist die einzige Regulierungsbehörde für Angelegenheiten, die unter die AVMD-Richtlinie fallen, teilt jedoch einige Aufgaben mit dem *Svet za elektronske komunikacije* (Rat für elektronische Kommunikation – SEK) und dem *Svet za Radiodifuzijo* (Rundfunkrat – SRDF), welche unabhängige Expertenorgane mit Zuständigkeiten im Bereich der elektronischen Kommunikation und der elektronischen Medien sind. Die AKOS ist gesetzlich verpflichtet, diesen administrative und finanzielle Unterstützung bereitzustellen.

Gleichwohl sind weder die AKOS noch ihr wichtigstes Entscheidungsorgan, der Direktor der AKOS, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in Bezug auf die audiovisuellen Mediendienste gegenüber diesen beiden Räten oder irgendeinem anderen Organ

⁴⁸³ Zakon o javnih agencijah (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 52/02, 51/04-EZ-A, 33/11-ZEKom-C) (Gesetz über öffentliche Einrichtungen).



weisungsgebunden. Die Aufgabe des SEK und des SRDF ist es, jeweils zur Regelung von Angelegenheiten in den Bereichen elektronische Kommunikation und Rundfunk Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben sowie Vorschläge zu unterbreiten.

Wie bei anderen öffentlichen Einrichtungen hat die Regierung einen indirekten finanziellen und organisatorischen Einfluss auf die AKOS, da sie sowohl die Mitglieder des Rates der AKOS als auch ihren Direktor ernennt sowie die Jahrespläne, Satzung und Berichte der AKOS genehmigt. Ein weiterer Bereich des indirekten Einflusses ist die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Arbeit der Behörde, welche von den für die im Aufgabenspektrum der AKOS liegenden Bereiche zuständigen Ministerien durchgeführt wird. Im ZEKom-1 wird allerdings eindeutig festgestellt, dass diese Kontrolle nicht dazu berechtigt, in den Inhalt allgemeiner oder spezifischer Rechtsakte einzugreifen, welche die AKOS gemäß den Gesetzen in ihren Tätigkeitsfeldern im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Befugnisse erlassen hat.

Die Regierungsorgane (z. B. verschiedene Ministerien) halten sich nicht vollständig aus den von der Behörde durchgeführten Verfahren heraus, ihre Aufgabe ist es jedoch nicht, der Regulierungsbehörde direkte Anweisungen zu geben, sondern vor allem Stellungnahmen, Vorschläge und Programmorientierungen zu liefern oder vereinzelt Genehmigungen zu erteilen (z. B. im Fall öffentlicher Ausschreibungen für Rundfunkfrequenzen, bei denen das für Kultur zuständige Ministerium seine Zustimmung zu den Ausschreibungsbedingungen und -kriterien für die Auswahl der besten Bewerbung erteilt).

Die funktionelle Unabhängigkeit der AKOS wird überdies dadurch garantiert, dass niemand außer dem Gericht Entscheidungen der Regulierungsbehörde aufheben kann. Das für die juristische Überprüfung der Entscheidungen der AKOS zuständige Gericht ist das Verwaltungsgericht.

13.2.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

Transparenz ist ein wesentlicher Schwerpunkt der Regulierungsgrundsätze der AKOS, wie sie im ZEKom-1 festgelegt sind, welches der wichtigste Rechtsakt zur Regelung der Organisation und Funktionsweise der konvergenten Regulierungsbehörde ist. Sie ist in verschiedenen Abschnitten des Gesetzes verankert. Die Transparenzbestimmungen betreffen unter anderem die verpflichtende Veröffentlichung von Dokumenten, den Zugang zu öffentlichen Informationen, die Beziehungen zu den Medien sowie öffentliche Konsultationen.

Die Ziele des Gesetzes über die AKOS entsprechen denjenigen, welche durch die neue AVMD-Richtlinie gefördert werden, das heißt Medienpluralismus, kulturelle und sprachliche Vielfalt, Verbraucherschutz, Barrierefreiheit, Nichtdiskriminierung, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes und die Förderung des fairen Wettbewerbs.

Es gibt keine Anzeichen für parteiische Entscheidungsfindung oder unterschiedliche Behandlung von Anbietern audiovisueller Mediendienste durch die AKOS.



13.2.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Das Spektrum an Regulierungstätigkeiten, für das die AKOS zuständig ist, ist breit und vielfältig. In Bezug auf elektronische Kommunikation und elektronische Medien umfasst es Marktregulierung, Frequenzverwaltung und -nummerierung, Streitbeilegung, Lizenzvergabe und Genehmigungen, Überwachung der Einhaltung der AVMD-Richtlinie und des Medienrechts sowie Gewährung eines Sonderstatus für Rundfunkveranstalter, die Inhalte im öffentlichen Interesse bereitstellen. Die die audiovisuellen Mediendienste betreffenden Zuständigkeiten und Befugnisse der AKOS sind im ZAvMS und ZEKom-1 näher ausgeführt. Nebst Gesetzen, welche Verwaltungs-, Kontroll- und Ordnungswidrigkeitsverfahren regeln, gewährleisten diese ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit für die Rechtssubjekte.

Die AKOS ist verpflichtet, bei Änderungen allgemeiner Rechtsakte und Richtlinien öffentliche Konsultationen durchzuführen. Relevante Akteure im weitesten Sinne und die breite Öffentlichkeit sind aufgefordert, an den Konsultationen teilzunehmen. Die AKOS berücksichtigt alle Antworten und Standpunkte, die ausreichend begründet sind. Die Konsultationsfrist beträgt 30 Tage. Die Regulierungsbehörde erläutert in einer Veröffentlichung, wie sich die eingegangenen Stellungnahmen auf Inhalt und Annahmeverfahren des betreffenden Dokuments auswirken: welche Vorschläge Berücksichtigung finden und in welchem Ausmaß und auch welche nicht und warum nicht.

Die Beschlüsse der Regulierungsbehörde müssen sorgfältig begründet sein. Wenn dies nicht der Fall ist, sendet das Verwaltungsgericht sie zur Vervollständigung zurück. Jedes Jahr muss die Behörde einen Jahresbericht erstellen und diesen der Regierung zur Genehmigung vorlegen. Sobald der Jahresbericht genehmigt ist, unterrichtet die Regierung die Nationalversammlung darüber. Der Jahresbericht besteht aus einem Bericht über die geleistete Arbeit und einem Finanzbericht. Die AKOS kann einer Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof unterzogen werden, der für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Effizienz und Wirksamkeit der Verwendung der Ressourcen der Behörde zuständig ist.

Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der Regulierungsbehörde wird von den für die einzelnen Arbeitsbereiche, in denen die Behörde tätig ist, zuständigen Ministerien durchgeführt. Diese Kontrolle beinhaltet nicht die Möglichkeit, in den Inhalt allgemeiner oder spezifischer Rechtsakte einzugreifen, welche die AKOS im Zusammenhang mit der Ausübung der ihr durch verschiedene Gesetze übertragenen Befugnisse erlassen hat.

13.2.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Die AKOS wird ausschließlich durch Gebühren der Industrie finanziert und kommt in den letzten Jahren auf ein recht stabiles Jahreseinkommen von EUR 5 Mio.. Die Regulierungsbehörde verfügt über ausreichende Autonomie, um zu entscheiden, für welche Aufgaben sie die Haushaltsmittel verwendet. Die Höhe der Gebühren, die von den regulierten Einrichtungen gezahlt werden, wird auf der Grundlage der geschätzten Kosten für die Ausführung des angenommenen Jahresarbeitsplans ermittelt. Die Gebühren werden



durch allgemeine Rechtsakte der Behörde festgelegt, welche ein öffentliches Konsultationsverfahren durchlaufen und von der Regierung genehmigt werden müssen. Eine detaillierte Aufstellung der Kosten und Einnahmen wird sowohl durch das Jahresprogramm als auch den Finanzplan bereitgestellt sowie durch einen Jahresbericht inklusive eines Geschäftsberichts der AKOS. Dem jährlichen Finanzplan der AKOS muss die Regierung zustimmen.

Die Gehälter der Beschäftigten der Behörde unterliegen den Regelungen zum Gehaltssystem im öffentlichen Sektor und entsprechen daher größtenteils nicht den Gehältern in den von der AKOS regulierten Branchen. Die AKOS kann über ihre eigenen personellen Ressourcen entscheiden; von rund 90 Beschäftigten in der Behörde stellen jene, die unmittelbar mit Mediendiensten befasst sind, etwa ein Zehntel der personellen Ressourcen der AKOS dar. Die eher geringe Zahl der für medienbezogene Angelegenheiten zuständigen Personen steht nicht in einem angemessenen Verhältnis zum erhöhten Arbeitsvolumen und zu den neuen regulatorischen Herausforderungen.

13.2.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Was die Durchsetzung von Regulierungsentscheidungen zu audiovisuellen Mediendiensten betrifft, steht der AKOS eine breite Palette an Durchsetzungsbefugnissen zur Verfügung: von einer Verwarnung bis zu Geldstrafen. Alle wesentlichen Durchsetzungsbefugnisse sind vorhanden. Die Bußgelder für Vergehen im Zusammenhang mit audiovisuellen Mediendiensten betragen bis zu EUR 60.000 für Dienstleistungsanbieter und bis zu EUR 500 insgesamt für Verantwortliche der Anbieter.

Aufgrund des geringen Personalbestands in der Medienabteilung ist die AKOS nur begrenzt in der Lage, einen Beitrag zur Arbeit der *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (Gruppe europäischer Regierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste – ERGA) zu leisten. Es ist schwer einzuschätzen, wie die Bestimmung in Artikel 30 der neuen AVMD-Richtlinie, welche angemessene finanzielle und personelle Ressourcen für Regulierungsbehörden verlangt, sowie Durchsetzungsbefugnisse, die es ihnen erlauben, ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen und einen Beitrag zur Arbeit der ERGA zu leisten, in das slowenische Recht und die Regulierungspraxis umgesetzt werden. Theoretisch bietet sie eine Gelegenheit, die Rolle und Ressourcen der Medienabteilung zu stärken, wie das bei den Bestimmungen zum Gremium Europäischer Regierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) der Fall war, und die diesbezüglichen Zuständigkeiten der AKOS können dabei als Vorbild dienen.

13.2.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Den Direktor oder die Direktorin der Behörde ernennt die Regierung auf Vorschlag des für die öffentliche Verwaltung zuständigen Ministers und auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung, die auf der Website der AKOS und jener des Ministeriums sowie in der Tagespresse und dem Amtsblatt der Republik Slowenien veröffentlicht wird. Die öffentliche



Ausschreibung wird von einer Ausschreibungskommission verwaltet, die vom Beamtenrat ernannt wird, einem für Auswahlverfahren zur Ernennung von Generaldirektoren, Generalsekretären, Vorsitzenden ministerieller Gremien sowie Leitern von Regierungsabteilungen und Verwaltungseinheiten zuständigen Organ. Wenn der Direktor verstirbt oder entlassen wird oder wenn seine Amtszeit ausgelaufen ist und noch kein neuer Direktor ernannt wurde, ernennt die Regierung ohne öffentliche Ausschreibung einen geschäftsführenden Direktor, der bis zur Ernennung des Direktors, jedoch nicht länger als sechs Monate das Amt bekleidet. Eine vorzeitige Entlassung des Direktors ist möglich: wenn er dies wünscht; wenn er die Voraussetzungen für die Ernennung nicht mehr erfüllt; wenn er dauerhaft arbeitsunfähig wird; oder wenn der Rechnungshof der Republik Slowenien seine Entlassung fordert. Die Regierung muss den Direktor aus eigener Initiative oder auf Vorschlag des Rates der Behörde entlassen, wenn die oben genannten Gründe eintreten. Der Direktor muss über die Gründe für seine vorzeitige Entlassung unterrichtet werden und es muss ihm Gelegenheit gegeben werden, dazu Stellung zu nehmen. Die Regierung muss den Direktor per Verwaltungsentscheidung entlassen, die Begründung dafür muss erläutert werden. Ein Anspruch auf Rechtsschutz kann in Form eines Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden, wobei das zuständige Gericht über die Angelegenheit vorrangig entscheiden muss. Die Regierung muss Informationen zur Entlassung des Direktors veröffentlichen.

Die Mitglieder des Rates der Behörde werden über eine öffentliche Ausschreibung rekrutiert und von der Regierung ernannt. Mitglieder des Rates können nicht insgesamt entlassen werden. Gründe für die vorzeitige Entlassung einzelner Mitglieder sind folgende: wenn er dies wünscht; nicht mehr die gesetzlich niedergelegten Voraussetzungen für die Ernennung erfüllt; dauerhaft arbeitsunfähig wird und das Amt nicht mehr führen kann; wenn die im Gesetz genannte Situation der Unvereinbarkeit eintritt (z. B. wenn er Mitglied eines parteipolitischen Organs, Beamter, Mitglied von Vorständen von Organisationen im Zuständigkeitsbereich der AKOS usw. wird); oder wenn er die Aufgaben nicht länger als sechs Monate wahrnimmt. Ein Anspruch auf Rechtsschutz kann in Form eines Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden. Es bestehen detaillierte Regeln zur Verhütung von Interessenkonflikten sowohl für die Mitglieder des Rates als auch den Direktor der AKOS.

13.2.7. Beschwerdemechanismen

Die Entscheidungen der Regulierungsbehörde sind endgültig und sofort vollziehbar. Jede Partei in Verfahren der AKOS kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde einlegen, doch die Entscheidungen der AKOS behalten ihre Gültigkeit, sofern keine einstweiligen Maßnahmen wie gerichtliche Verfügungen erlassen werden. Das Verwaltungsgericht hat die Befugnis, eine Entscheidung aufzuheben oder diese an die Regulierungsbehörde zwecks einer neuen Entscheidung zurückzuverweisen. In einigen Fällen, die im Gesetz zur Regelung von



Verwaltungsstreitigkeiten (2006, letzte Revision 2017)⁴⁸⁴ festgelegt sind, kann das Gericht die Entscheidung der Regulierungsbehörde ersetzen.

13.3. Fazit

In Slowenien steht das geltende innerstaatliche Recht, das auf die für Medien zuständige nationale Regulierungsbehörde Anwendung findet, weitgehend im Einklang mit der neuen Kodifizierung der regulatorischen Unabhängigkeit, wie sie in Artikel 30 der AVMD-Richtlinie von 2018 vorgesehen ist. Die angekündigte Revision des Gesetzes zur elektronischen Kommunikation (und zur AKOS) muss die derzeitigen Garantien bezüglich der rechtlichen und funktionellen Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde wahren und lediglich einige Einzelheiten hinzufügen, wie jene, gemäß denen angemessene Ressourcen für die Beteiligung an der Arbeit der ERGA verlangt werden.

Ein Problem, das eher de facto als de jure auftreten kann, betrifft die auf eine gewisse Weise schwache Position der für die Medien verantwortlichen Abteilung der AKOS innerhalb der konvergenten Behörde, die für ein breites Spektrum an Bereichen zuständig ist. Wenn man nach der Aufmerksamkeit, die Medienangelegenheiten in den Jahresberichten der Behörde gewidmet wird, sowie nach den Beschäftigungspraktiken der letzten Jahre urteilt (die eine deutliche Erhöhung der Mitarbeiterzahlen in den Telekommunikationsabteilungen erkennen lassen, während die Größe der Medienabteilung gleich bleibt), wurde der Medienschwerpunkt der AKOS in Bezug auf die Priorität, die medienbezogenen Projekten im Vergleich zu telekommunikationsbezogenen Projekten eingeräumt wird, häufig marginalisiert.

Ungeachtet des Qualitätsniveaus des innerstaatlichen Rechts scheinen jüngste Beispiele von Praktiken im Zusammenhang mit der Vergabe von Frequenzrechten, die auf eine eventuelle Vereinnahmung der Regulierungsbehörde durch die zu regulierende Branche hinweisen (was noch nicht umfassend untersucht wurde, da die Ermittlungen noch laufen), die weitere Notwendigkeit aufzuzeigen, das Bewusstsein für die Aufgabe und die mit der Regulierung verbundenen Auflagen zu schärfen.

⁴⁸⁴ Zakon o upravnem sporu (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 & 10/17 – ZPP-E).



14. Schlussfolgerungen

**Kristina Irion & Mariana Francese Coutinho, Institut für Informationsrecht (IViR),
Universität Amsterdam**

14.1. Einleitung

Die oben angeführten Erfahrungen dienen der Beurteilung, inwieweit die derzeitige Struktur und Praxis der Regulierungsbehörden in ihren jeweiligen Ländern mit der überarbeiteten AVMD-Richtlinie und den normsetzenden Instrumenten des Europarates übereinstimmen und welche rechtlichen Anpassungen erforderlich sein könnten. In diesem letzten Abschnitt wird versucht, die wichtigsten normsetzenden Texte des Europarates mit den Anforderungen der neuen AVMD-Richtlinie in Bezug auf unabhängige Regulierungsbehörden im audiovisuellen Mediensektor zu vergleichen. Angesichts des Schwerpunkts dieser IRIS *Spezial* werden die wichtigsten Vergleichspunkte die Empfehlungen Rec(2000)23 und CM/Rec(2018)1[1] des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten (i) über die Unabhängigkeit und die Funktionen der Regulierungsbehörden im Rundfunksektor beziehungsweise (ii) über den Medienpluralismus und die Transparenz beim Medieneigentum sowie die Erklärung des Ministerkomitees über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor gegenüber dem neuen Artikel 30 der AVMD-Richtlinie sein. Ausgehend von den Länderkapiteln in diesem Bericht werden in den Schlussfolgerungen einige konkrete Beispiele, die entweder bestehende Konfliktpunkte mit den Normen des Europarates oder der neuen AVMD-Richtlinie aufzeigen oder bestimmte Fälle, in denen die nationalen Rechtsvorschriften bereits konform sind oder verbessert werden könnten, hervorgehoben.

14.2. Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den normsetzenden Instrumenten des Europarates und Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie

Vor einer solchen vergleichenden Analyse ist es wichtig, den Umfang und die Funktion der Instrumente und Normen aus jedem der beiden Rechtskreise zu klären. Die EMRK des Europarates ist ein verbindliches internationales Menschenrechtsinstrument für alle seine Mitgliedsstaaten, und auch das ECTT bindet die Unterzeichnerstaaten nach dem Völkerrecht. Die Empfehlungen und Erklärungen des Europarates hingegen sind nicht durchsetzbar, sondern verbreiten bewährte europäische Praktiken unter seinen 47 Mitgliedsstaaten. Die EU-Mitgliedschaft entfaltet für die derzeit 28 Mitgliedsstaaten (vor dem Brexit) und fünf Kandidatenländer, die sich auf den Beitritt zur EU vorbereiten, sowie zwei weitere angehende Kandidatenländer eine sehr viel stärkere Unmittelbarkeit. Das Recht



der EU ist für ihre Mitgliedsstaaten direkt durchsetzbar und für die Kandidatenländer Bedingung, um der EU beizutreten.

Die EU hat keine kulturelle Zuständigkeit und regelt den audiovisuellen Mediensektor auf der Grundlage ihrer Binnenmarktkompetenzen. Der wirtschaftliche Ursprung der Zuständigkeit führt für die Institutionen der Media Governance in den EU-Mitgliedstaaten aber nicht zu wesentlich unterschiedlichen Ergebnissen.

Die normsetzenden Instrumente des Europarates und das EU-Recht unterscheiden sich zum Teil in Bezug auf den sachlichen Anwendungsbereich. Das EU-Recht verwendet seit der AVMD-Richtlinie von 2010 den Begriff der audiovisuellen Mediendienste, der Fernseh- und Hörfunkmedien, audiovisuelle Abrufmediendienste und nach der Überarbeitung von 2018 auch Video-Sharing-Plattformen umfasst. Die Empfehlung des Europarates Rec(2000)23 und die nachfolgende Erklärung bleiben nach wie vor bei Fernsehen und Hörfunk, für die sie unabhängige Regulierungsbehörden empfehlen. Im Hinblick auf andere normsetzende Instrumente hat sich dagegen ein neuer Medienbegriff entwickelt,⁴⁸⁵ der mit dem EU-Rechtskonzept der audiovisuellen Medien den bestimmenden Schwerpunkt auf redaktionelle Kontrolle und öffentliche Verfügbarkeit gemeinsam hat, konzeptionell jedoch noch weiter gefasst ist, da nicht nur audiovisuelle, sondern alle Mediendienste erfasst werden.

In Bezug auf den Wesensgehalt von Unabhängigkeitsgarantien ist es sinnvoll, neben Artikel 30 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie auch ihre Erwägungsgründe 53 und 55 zu erwähnen. Sie heben hervor, dass die EU-Mitgliedstaaten nationale Regulierungsbehörden oder Stellen schaffen sollen, die rechtlich von der Regierung getrennt sind und nach nationalem Recht überwacht werden, und dass diese Stellen funktionell und effektiv von ihren jeweiligen Regierungen und allen sonstigen öffentlichen oder privaten Stellen unabhängig sein sollen, um Unparteilichkeit in ihrem Handeln zu gewährleisten. Die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen können über verschiedene Sektoren wachen und sollten über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Durchsetzungsbefugnisse und -mittel hinsichtlich Personal, Fachwissen und Finanzmittel verfügen und darüber hinaus den Medienpluralismus, kulturelle Vielfalt, Verbraucherschutz, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und die Förderung des fairen Wettbewerbs im Auge haben. In Erwägungsgrund 55 wird festgelegt, dass Beschwerdemechanismen - die ein Gericht sein können - auf nationaler Ebene bestehen müssen und zudem unabhängig von den beteiligten Parteien sein und nach den nationalen Systemen geregelt werden sollen.

Artikel 30 der AVMD-Richtlinie bekräftigt in vielerlei Hinsicht diese Erwägungsgründe. Darin heißt es, dass die Mitgliedstaaten über eine oder mehrere unabhängige nationale Regulierungsbehörden verfügen sollen, die rechtlich getrennt und funktionell unabhängig von anderen öffentlichen oder privaten Stellen sind und keine Weisungen bezüglich ihrer richtlinienspezifischen Aufgaben einholen oder entgegennehmen. Und er bekräftigt, dass die Regulierungsbehörden Aufsicht über verschiedene Sektoren ausüben können. Die Befugnisse der Behörden müssen unparteiisch

⁴⁸⁵ Ministerkomitee, Empfehlung CM/Rec(2011)7.



und transparent und im Einklang mit den Zielen der Richtlinie ausgeübt werden, insbesondere in Bezug auf Medienpluralismus, kulturelle Vielfalt, Verbraucherschutz, Binnenmarkt und Förderung eines fairen Wettbewerbs. Die Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht der Behörden müssen rechtlich klar definiert sein und sie müssen sowohl über angemessene Durchsetzungsbefugnisse zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgaben als auch über Vorschriften für Entlassungen und öffentliche Beschlüsse verfügen. Gemäß der Richtlinie müssen unabhängige Behörden über getrennte öffentliche Haushalte und ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können; zudem müssen sie wirksame Beschwerdemechanismen anbieten, die für Nutzer, Mediendiensteanbieter und Anbieter von Video-Sharing-Plattformen zugänglich sind.

In der Empfehlung Rec(2000)23 wird, ähnlich wie in der AVMD-Richtlinie, die Notwendigkeit von Regeln und Verfahren für die Tätigkeit der Regulierungsbehörden (wie Pflichten und Befugnisse der Regulierungsbehörden und ihre Funktionsweise) erwähnt. Darüber hinaus konzentriert sie sich auf die erforderliche Qualität echter Unabhängigkeit für die effektive Ausführung der Aufgaben der Regulierungsbehörden und auf die Bedeutung von Transparenz für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Beide Dokumente stimmen hinsichtlich der Verpflichtung überein, Vorschriften für die Ernennung der Mitglieder der Regulierungsbehörden zu erlassen. Zwar greifen beide Dokumente die finanziellen Aspekte der Regulierungsbehörden auf, die AVMD-Richtlinie besagt jedoch lediglich, dass die Behörden über ausreichende finanzielle Mittel verfügen und mit ihren eigenen Haushalten (die öffentlich sein müssen) ausgestattet sein sollten. Die Empfehlung Rec(2000)23 hingegen führt diesen Aspekt etwas weiter aus, indem sie unter anderem besagt, dass die Modalitäten für die Finanzierung der Regulierungsbehörden gesetzlich festgelegt werden und einem klar definierten Plan und Kostenschätzungen folgen sollten, und dass die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden nicht durch die finanzielle Entscheidungsbefugnis öffentlicher Behörden oder die Inanspruchnahme durch Dritte beeinträchtigt werden sollte.

In Bezug auf Rechenschaftspflicht schreibt Empfehlung Rec(2000)23 vor, dass Regulierungsbehörden der Öffentlichkeit gegenüber für ihre Tätigkeiten Rechenschaft ablegen und Berichte veröffentlichen, die für ihre Arbeit relevant sind. Zudem heißt es, dass die Regulierungsbehörden in Bezug auf ihre Tätigkeiten und die Transparenz ihrer Finanztätigkeiten überwacht werden sollten, und dass alle von den Regulierungsbehörden getroffenen Entscheidungen und verabschiedeten Regelungen ordnungsgemäß begründet, überprüfbar und der Öffentlichkeit zugänglich sein sollten. Die Richtlinie ist in Bezug auf die öffentliche Rechenschaftspflicht weniger spezifisch und erwähnt keine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Berichten oder zur Unterordnung unter externe Regulierung - obwohl sie Regulierung als Möglichkeit zulässt und eine Begründung (nur) für Entlassungsentscheidungen fordert. Dahingegen ist die Richtlinie bei den Besonderheiten von Überprüfungs- oder Beschwerdemechanismen präziser. Kurz gesagt, die Empfehlung Rec(2000)23 scheint in einigen Aspekten etwas detaillierter zu sein als die neue AVMD-Richtlinie, da sie einige der Verpflichtungen und Voraussetzungen für eine effektive Tätigkeit von Regulierungsbehörden näher beschreibt. Natürlich ist die Empfehlung wesentlich länger als Artikel 30 der AVMD-Richtlinie, wodurch sich möglicherweise viele dieser Punkte erklären lassen.



Die Erklärung des Ministerkomitees zur Unabhängigkeit und zu den Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor konzentriert sich auf die Bedeutung eines breiten Spektrums an unabhängigen und autonomen Kommunikationsmitteln, die die Verbreitung einer Vielfalt von Ideen und Meinungen (als einem wesentlichen Bestandteil der demokratischen Gesellschaften) ermöglichen. Sie hebt die Rolle der Behörden in einer demokratischen Gesellschaft und ihre Bedeutung für die Schaffung einer vielfältigen und pluralistischen Rundfunklandschaft, für die Gewährleistung einer unabhängigen und transparenten Vergabe von Lizenzen und deren Überwachung, für die Wahrung einer Kultur der Unabhängigkeit und die Entwicklung damit zusammenhängender Leitlinien sowie für verpflichtende Transparenz, Effektivität und Rechenschaftspflicht hervor. In dieser Erklärung wird - vergleichbar mit den oben genannten Dokumenten - betont, dass die Mitgliedstaaten des Europarates die Rundfunkregulierungsbehörden rechtlich als unabhängige Behörden einrichten und von ihnen verlangen sollten, unabhängig von ihren jeweiligen Regierungen und sonstigen öffentlichen oder privaten Stellen zu handeln. Zudem sollten die Mitgliedstaaten diese Behörden und ihre Mitglieder vor politischem Druck schützen. Der Abschnitt über finanzielle Unabhängigkeit hebt hervor, dass es in einer Reihe von Mitgliedstaaten keinen eindeutigen Rechtsrahmen für die Finanzierung der Regulierungsbehörden und in vielen anderen keine Regeln gibt, die sicherstellen, dass die Genehmigung der Finanzierung nicht im Ermessen anderer staatlicher Stellen liegt. Ein solches Problem wird in der AVMD-Richtlinie nicht angesprochen.

Die Empfehlung CM/Rec(2018)1[1] hat einen Schwerpunkt, der sich von der Empfehlung Rec(2000)23 und der zuvor genannten Erklärung unterscheidet: Sie zielt darauf ab, den demokratischen Prozess, Meinungsfreiheit, Qualitätsjournalismus und Vielfalt zu gewährleisten sowie Medienpluralismus und sachkundige Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund der zunehmenden Konzentration zu fördern. Die Ziele der Empfehlung CM/Rec(2018)1[1] stimmen mit den Zielen der AVMD-Richtlinie überein, wenn es um Medienpluralismus sowie kulturelle und sprachliche Vielfalt geht. Artikel 30 der AVMD-Richtlinie befasst sich zwar nicht ausdrücklich mit dem demokratischen Prozess, Meinungsfreiheit oder Qualitätsjournalismus, bringt aber andere, in der Empfehlung CM/Rec(2018)1[1] nicht erwähnte Anliegen wie Verbraucherschutz, Barrierefreiheit, Nichtdiskriminierung, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts und die Förderung eines fairen Wettbewerbs zum Ausdruck.

14.3. Ländererfahrungen im Vergleich

14.3.1. Rechtliche Trennung und funktionelle Unabhängigkeit

Den einzelnen Länderberichten zufolge scheinen viele Länder, wie zum Beispiel Spanien und Slowenien eine hohe funktionelle Unabhängigkeit zu haben, die sowohl den Normen des Europarates als auch der neuen AVMD-Richtlinie entspricht. In Bosnien und Herzegowina kann die hohe funktionelle Unabhängigkeit der Behörde jedoch aufgrund des politisierten Charakters der Ernennung ihrer wichtigsten Entscheidungsorgane gefährdet



sein. Einige Länder, darunter die Niederlande und Schweden, verfügen zwar nicht über ein hohes Maß an gesetzlich garantierter, dafür aber an hoher tatsächlicher Unabhängigkeit. In anderen Fällen kann das Fehlen spezifischer Rechtsvorschriften für die Unabhängigkeit die Regulierungsbehörden jedoch wie in Polen oder Ungarn anfällig für politischen Druck machen, wo die nationalen Rechtsvorschriften zur Unabhängigkeit auf EU-Ebene zufriedenstellend sein mögen, die Regulierungsbehörde jedoch Probleme bei ihrer praktischen Tätigkeit haben kann.

14.3.2. Unparteiische und transparente Ausübung von Befugnissen

In Bezug auf Unparteilichkeit gibt es Länder wie Bosnien und Herzegowina, in denen die Regulierungsbehörden vor politischer Einmischung in ihre tägliche Entscheidungsfindung geschützt sind, und es gibt andere wie zum Beispiel Ungarn, in denen Unparteilichkeit zwar gesetzlich vorgesehen ist, die Entscheidungsfindung in bestimmten Bereichen sich in der Praxis jedoch als nicht unparteiisch erwiesen hat. In Bezug auf Transparenz haben viele der untersuchten Länder weitgehend zufriedenstellende Maßnahmen ergriffen, um amtliche Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich zu machen: In Irland, Bosnien und Herzegowina, den Niederlanden und Slowenien werden beispielsweise Dokumente wie einzelne Behördenentscheidungen und Sitzungsprotokolle online auf den offiziellen Websites veröffentlicht, auch wenn nicht alle Landesgesetzgebungen dies verlangen. In einigen Fällen konstatierten die Länderberichte auch Potenzial für Verbesserungen bei Transparenz: In Polen zum Beispiel stellt die nationale Behörde über ihre Website zwar umfassende Informationen über ihre Aktivitäten bereit, bei Informationen über Medienorganisationen und Anbieter wäre mehr Transparenz aber sicher von Nutzen. In Spanien werden die Berichte sowie die Jahres- und Mehrjahrespläne der Behörde online veröffentlicht, es gibt jedoch keine Veröffentlichung der Protokolle oder Beratungen der Verwaltungsratssitzungen, und nur ein Dokument mit den Vereinbarungen der Verwaltungsratssitzungen wird regelmäßig veröffentlicht.

14.3.3. Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechenschaftspflicht

Viele der untersuchten Länder wie die Niederlande und Spanien weisen Konvergenzen bei den Zuständigkeiten auf, indem sie audiovisuelle Mediendienste mit anderen Diensten zusammenfassen (häufig im Zusammenhang mit Telekommunikation oder Medien). In den meisten Ländern wie Irland, Ungarn und Bosnien und Herzegowina bestehen weitreichende und gesetzlich klar definierte Zuständigkeiten und Befugnisse. Eine Reihe von untersuchten Behörden wie beispielsweise in Bosnien und Herzegowina, Ungarn, Polen und Slowenien ist ihren Regierungen oder Regierungsstellen gegenüber rechenschaftspflichtig. Häufig müssen sie Jahresberichte erstellen und zur Überprüfung durch diese Stellen und manchmal auch zur Finanzkontrolle vorlegen. In Polen wurde der Jahresbericht in einigen Fällen abgelehnt, was zeigt, dass ein Teil der Rechenschaftspflicht der nationalen Behörde eng



mit politischer Zustimmung verbunden ist. In vielen Ländern überschneiden sich die Rechenschaftspflichten und die Transparenzanforderungen: In den Niederlanden, Ungarn, Polen, Irland, Spanien und Schweden umfasst der Rechenschaftsprozess die Veröffentlichung von Jahresberichten und Beschlüssen. In Schweden gibt es geeignete Rechenschaftsverfahren, auch wenn sie nicht gesetzlich vorgeschrieben sind; in Slowenien kann die Regulierungsbehörde bei der Änderung allgemeiner Rechtsakte und Leitlinien öffentliche Konsultationen durchführen.

14.3.4. Angemessene finanzielle und personelle Ressourcen

Einige Regulierungsbehörden wie beispielsweise in Bosnien und Herzegowina und Spanien erhalten ihr Budget teilweise von der Regierung. Einige Budgets stammen hauptsächlich aus Lizenzgebühren und eigenen finanziellen Einkünften der Behörden (wie in Bosnien und Herzegowina und Ungarn) oder vom Staat (wie in Schweden und den Niederlanden). Jahreshaushalte müssen oft von der Regierung oder einer Regierungsstelle genehmigt werden, zum Beispiel in Ungarn oder den Niederlanden (wo auch eine private Prüfung von Jahreshaushalten und Konten vorgenommen wird). Viele Regulierungsbehörden stehen bei Finanzierung und Personal vor Herausforderungen und haben Bedenken wegen des Mangels an Personal, das für eine effektive Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist. In Irland zum Beispiel hat die Behörde Schwierigkeiten bei der Personalausstattung und der Ressourcenbeschaffung. In den Niederlanden hat die Behörde in verschiedenen Jahresberichten das hohe Risiko angesprochen, dass sie weder für die Erfüllung ihrer Aufgaben noch für die Gewinnung und Bindung von ausreichend qualifiziertem Personal, das für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, über ausreichende Mittel verfügt. In anderen Ländern wie Bosnien und Herzegowina, Polen und Schweden waren die finanziellen und personellen Ressourcen im Allgemeinen angemessen und für die Behörden ausreichend.

14.3.5. Angemessene Durchsetzungsbefugnisse

Alle untersuchten Länder scheinen über Behörden mit angemessenen Durchsetzungsbefugnissen zu verfügen. Die Behörden in Polen, Slowenien, Spanien und den Niederlanden verfügen alle über umfassende Inspektionsbefugnisse mit dem Auftrag, je nach Schwere des Verstoßes Sanktionen einschließlich Geldbußen und Entzug der Lizenz zu verhängen. In den Niederlanden ist die Behörde auch berechtigt, öffentlich-rechtlichen Medien Sendezeit zu kürzen oder zu entziehen. Die Regulierungsbehörde von Bosnien und Herzegowina verfügt ebenfalls über ein breites Spektrum an Durchsetzungsmaßnahmen, einschließlich Verwarnungen, Inspektionen, Aufforderungen zur Einstellung der Tätigkeit, Geldstrafen, Anordnungen zur vorübergehenden Aussetzung der Ausstrahlung und Entzug der Lizenz, die verhältnismäßig zu den Verstößen angewendet werden können. Die Behörde in Bosnien und Herzegowina hat auch die Befugnis, den Betrieb eines Telekommunikations- oder Rundfunknetzes oder -dienstes, der über keine Lizenz verfügt, zu unterbinden.



Es sei darauf hingewiesen, dass die ungarische Behörde über einen außergewöhnlich weitreichenden Umfang an Durchsetzungsbefugnissen und beispiellosen Sanktionsbefugnissen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern verfügt, wobei die Instrumente von allgemeinen Inspektionen über spezifische Marktanalyseverfahren bis hin zu starken Sanktionen reichen. Irland und Slowenien könnten aufgrund der Anforderung der AVMD-Richtlinie an angemessene Durchsetzungsbefugnisse mit regulatorischen Änderungen konfrontiert sein - Irland aufgrund der derzeit begrenzten Rolle seiner Regulierungsbehörde in Bezug auf audiovisuelle Abrufmediendienste und Slowenien aufgrund des bescheidenen Personalbestands in der Medienabteilung der Behörde, die möglicherweise weitere Ressourcen benötigt.

14.3.6. Ernennungs- und Entlassungsverfahren

Einige Regulierungsbehörden haben politisierte Ernennungsverfahren, die die Behörde einem gewissen politischen Einfluss aussetzen können. So war beispielsweise die Ernennung der wichtigsten Entscheidungsorgane der Regulierungsbehörde von Bosnien und Herzegowina der umstrittenste Fall, der sich negativ auf den erforderlichen Grad an Unabhängigkeit ausgewirkt hat. Das Kapitel über Irland weist ebenfalls auf ein hohes Maß an politischer Beteiligung bei der Ernennung der wichtigsten Medienbehörde hin, und in Polen sieht das Ernennungsverfahren für Regulierungsbehörden die Nominierung durch regierende politische Parteien vor, so dass Kandidaten der Opposition immer in der Minderheit sein werden. In Schweden war es unterdessen nicht unüblich, Parlamentsabgeordnete in der Rundfunkkommission zu haben; diese Praxis wurde inzwischen eingestellt, obwohl es immer noch keine dagegen gerichtete Vorschrift gibt. Die neue AVMD-Richtlinie könnte daher zu Änderungen in Bezug auf das Fehlen von Ernennungs- und Entlassungsverfahren führen.

In Spanien müssen die gesetzlichen Bestimmungen für eine Entlassung möglicherweise geändert werden, um eine öffentliche Begründung für eine Entlassung im Sinne von Artikel 30 der AVMD-Richtlinie aufzunehmen. In den Niederlanden werden die Verwaltungsratsmitglieder der Regulierungsbehörde vom Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft ernannt und abberufen, und es gibt mehrere Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten seitens der Kommissionsmitglieder. In Slowenien werden die Mitglieder der Regulierungsbehörde in ähnlicher Weise von der Regierung ernannt.

14.3.7. Beschwerdemechanismen

Die meisten der untersuchten Regulierungsbehörden respektieren bereits in einem gewissen Grad die Anforderung, Beschwerdemechanismen anzubieten. Im Bericht über Polen wurde hervorgehoben, dass die an den Beschwerdemechanismen beteiligten Gerichte wirksamer und zeitnäher agieren müssen. Die Beschlüsse der slowenischen und schwedischen Regulierungsbehörden können vor Verwaltungsgerichten angefochten werden, während es in Spanien je nach Art des fraglichen Beschlusses möglich ist, entweder



auf dem Weg des Verwaltungsverfahrens Widerspruch oder vor einem Verwaltungsgericht Klage einzulegen. In Ungarn ist es in vergleichbarer Weise möglich, bestimmte Beschlüsse im Zuge eines öffentlichen Verwaltungsverfahrens anzufechten, ansonsten ist eine gerichtliche Überprüfung vor dem zuständigen Gericht für Verwaltungsklagen vorgesehen. In den Niederlanden müssen Widerspruchsverfahren auf dem Verwaltungsverfahrensweg durchgeführt werden, bevor Klage bei Gericht eingelegt werden kann; gegen einen Beschluss eines Verwaltungsgerichts kann anschließend beim Staatsrat Berufung eingelegt werden. Auch in Bosnien und Herzegowina müssen Widersprüche im Wege eines Verwaltungsverfahrens eingelegt werden, bevor sie einer gerichtlichen Überprüfung durch staatliche Gerichte unterzogen werden können.

14.4. Ausblick

Das zentrale normsetzende Instrument des Europarates, der wissenschaftliche Hintergrund, der verdeutlicht, warum rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit für unparteiische Regulierungsergebnisse von Bedeutung sind, und die Entwicklung des EU-Rechts im Bereich des audiovisuellen Mediensektors unterstreichen gemeinsam das Ringen um eine „Kultur der Unabhängigkeit“ im Streben nach dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Medienfreiheit und Medienpluralismus. „Wie die Demokratie“, so Jakubowicz, „ist die Unabhängigkeit nicht ein für alle Mal gegeben. Sie muss ständig gerechtfertigt, bekräftigt und gestärkt werden.“⁴⁸⁶

Während unabhängige nationale Regulierungsbehörden lange das Bild der audiovisuellen Media Governance in den europäischen Ländern geprägt haben, haben jüngste Entwicklungen dazu geführt, dass bestehende nationale Garantien auf die EU-Ebene „hochgeladen“ wurden. Dies wiederum gewährleistet ein breiteres Forum als das nationale, um die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden im Mediensektor zu gewährleisten. Der neue Artikel 30 der AVMD-Richtlinie 2018 legt verbindliches Recht für die EU-Mitgliedstaaten fest und kann in Form des EU-Konditionalitätsmechanismus Auswirkungen auf die Beitritts- und Kandidatenländer der EU entfalten.

Die nationalen Regulierungsbehörden in den europäischen Ländern setzen die audiovisuellen Mediengesetze weiterhin um und durch, während sie gleichzeitig mit zusätzlichen und sich entwickelnden Rollen und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf neue Mediendienste konfrontiert sind. Jakubowicz stellt fest: „Die Rolle unabhängiger Regulierungsbehörden ist weit davon entfernt zu schwinden, in der neuen Medienökologie wird sie noch erweitert, da neue Mediensegmente (zum Beispiel nichtlineare audiovisuelle Mediendienste) ihrer Aufsicht unterstellt und ihnen neue Aufgaben im Zusammenhang mit neuen Plattformen und neuen Inhaltswerten übertragen werden.“⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ Jakubowicz K. (2007), „The Independence of Regulatory Authorities“, Grundsatzrede auf der 25. EPRA-Sitzung: Prag, Tschechische Republik, 16.-19. Mai 2007, https://cdn.epra.org/attachments/files/1380/original/EPRA_keynote_KJ.pdf?1323685662.

⁴⁸⁷ Jakubowicz (2013), S. xxii.



15. Anhang: Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGCOM	<i>Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni</i> (IT) - Behörde für Medien und Kommunikation
AKOS	<i>Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije</i> (SI) – Behörde für Kommunikationsnetze und -dienste der Republik Slowenien
AVMD-RICHTLINIE	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
BAI	<i>Broadcasting Authority of Ireland</i> - Irische Rundfunkbehörde (IE)
CMCS	<i>Center for Media and Communications Studies</i> – Zentrum für Medien- und Kommunikationsstudien
CNMC	<i>Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia</i> (ES) - Nationale Markt- und Wettbewerbskommission
CRA	<i>Communications Regulatory Agency - Regulatorna agencija za komunikacije</i> (BA) - Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen
CvdM	<i>Commissariaat voor de Media</i> (NL) – Niederländische Medienbehörde
ECTT	<i>European Convention on Transfrontier Television</i> - Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen
EGMR	Europäischer Menschenrechtsgerichtshof
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERGA	<i>European Regulatory Group for Audiovisual Media Services</i> - Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GRCh	Charta der Grundrechte der EU
KRRiT	<i>Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji</i> (PL) - Nationaler Rundfunkrat
NMHH	<i>Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság</i> (HU) - Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde
SVOD	Subscription Video on Demand
TVwFD	<i>Television without Frontiers Directive</i> - Fernsehrichtlinie
VOD	Video on Demand

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

