

osteuropa Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
54. JAHRGANG · HEFT 5 September 2008

Gábor Polyák

Das ungarische Rundfunkrecht – ein Faktor

der Wettbewerbsunfähigkeit?¹

Das Rundfunkrecht in Ungarn ist vorläufig das größte Hindernis für die Wahrnehmung der technischen Möglichkeiten. Im Vergleich zu den Regelungen der Nachbarländer ist es weder konkurrenzfähig noch für die Medienunternehmen attraktiv. Das Gesetz Nr. I von 1996 über Hörfunk und Fernsehen (RundfG), das den Rundfunkmarkt regelt und bereits das duale Rundfunksystem ermöglichte, belastet die Medienunternehmen mit erheblichen inhaltlichen, finanziellen und sonstigen Pflichten. Aus diesem Grund nutzen immer mehr Programmanbieter die sich nach europäischem Recht bietende Möglichkeit, sich in einem anderen Land der EG niederzulassen und von dort aus Programme für Ungarn zu senden. Im Jahr 2007 hat das Parlament das Gesetz Nr. LXXIV über die Regelung der Programmverbreitung und der digitalen Umstellung (digTVG) verabschiedet, das einen Rahmen für die digitale Umstellung geschaffen hat. Gleichzeitig wurde eine Überprüfung des Rundfunkrechts eingeleitet. Die Richtungen dieser Überprüfung wurden in der sog. Nationalen Audiovisuellen Medien-Strategie festgelegt². Innerhalb der letzten Jahre hat auch das Verfassungsgericht zahlreiche wichtige Regelungen des Rundfunkgesetzes beanstandet und für unwirksam erklärt, was ebenfalls eine umfassende Neuregelung notwendig gemacht hat. Da aber für die meisten Regelungen im Medienbereich eine Zweidrittel-Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist³, es also eines

¹ Der Beitrag ist ein Resultat der Zusammenarbeit zwischen dem Studien- und Forschungsschwerpunkt Medienrecht der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) und dem Institut für Informations- und Kommunikationsrecht der Universität Pécs (Fünfkirchen).

² <http://www.meh.hu/tevekenyseghatteranyagok/nams20070905.html>.

³ Zur Verabschiedung des Gesetzes über die Medienfreiheit, über die Überwachung und die Ernennung der Leiter des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Rundfunks und der Presseagentur sowie ferner über die Genehmigung der kommerziellen Rundfunksender und der privaten Fernsehsender beziehungsweise zur Verabschiedung des Gesetzes über die Verhinderung des Informationsmonopols ist eine Zweidrittel-

politischen Kompromisses bedarf, ist der Zeitpunkt der Novellierung schwer vorauszusagen.

Das Rundfunkgesetz ist offenbar das Ergebnis politischer Kompromisse; es ist von komplizierten Rechtsfehlern durchzogen und kann eine von den Parteien unabhängige Funktion des Rundfunksystems nicht sicherstellen. Zur Ausgestaltung einer dualen Rundfunkordnung und zur Schaffung eines Rahmens für die rasche Entwicklung des Marktes wäre dies jedoch unverzichtbar. Fragen der Regulierung der digitalen Medien können aber nicht anhand dieser Bestimmungen beantwortet werden. Ein erster Schritt zu einer digitalen Rundfunkordnung wurde mit dem digTVG getan. Auch dieses Gesetz ist jedoch nicht frei von politischen Überlegungen und schafft eine Reihe von Problemen für die Rechtsanwendung.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Gemäß der Verfassung haben alle Menschen in Ungarn das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie das Recht, Informationen von öffentlichem Interesse und Informationen über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu erhalten und zu verbreiten (§ 61 Abs. 1 Gesetz Nr. XX von 1949). Die Verfassung legt auch fest, dass die Ungarische Republik die Medienfreiheit anerkennt und schützt (§ 61 Abs. 2). Die Verfassung bestimmt schließlich auch, welche Gesetze an eine Zweidrittel-Mehrheit gebunden sind.

Dabei wird im ungarischen Verfassungsrecht zwischen der Presse- und der Rundfunkfreiheit nicht konsequent unterschieden. Das Verfassungsgericht spricht von der „Medienfreiheit“, die die Freiheit aller Medien einschließt. Ein Zensurverbot ist nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert; das Verfassungsgericht hat aber festgestellt, dass dieses ein wesentliches Element der Medienfreiheit darstellt⁴.

In den Entscheidungen zur Medienfreiheit folgt das Verfassungsgericht der – grundsätzlich objektiv-rechtlichen – Interpretation, wonach sich das Recht auf Meinungsfreiheit auf die Medienfreiheit insofern bezieht, als dies dem verfassungsrechtlichen Grundrecht auf freie Meinungsäußerung dient⁵. Die Medien dienen der Realisierung der freien Meinungsäußerung, indem sie die „wichtigsten Mittel zur Informationserlangung, zur Meinungsäußerung und zur Meinungsbildung“ darstellen. „Sie sind nicht nur Mittel zur freien Meinungsäußerung, sondern auch zum Informationserwerb, d.h. sie spielen eine grundlegende Rolle beim Erwerb von Informationen, die wiederum die Voraussetzung

Mehrheit der Stimmen der anwesenden Abgeordneten erforderlich (§ 61 Abs. 3-4). Die Festlegung bestimmter Rechtsmaterien, die dieser qualifizierten Mehrheit bedürfen, stößt an ernste Deutungsschwierigkeiten, deren Beseitigung durch keine verfassungsrechtliche Regelung gesichert ist.

⁴ Insofern ist vor allem 20/1997 (III. 19.) VG zu nennen. In dieser Entscheidung qualifizierte das Gericht jedoch nicht die Bestimmung, wonach der Staatsanwalt bei Vorliegen der gesetzlichen Gründe ohne gerichtliche Entscheidung die Verbreitung von Presseerzeugnissen verbieten kann, als Zensur. Denn hier gehe es nicht um eine obligatorische vorherige Überprüfung des Inhalts, da sich an das Verbot des Staatsanwaltes immer ein Gerichtsverfahren anschließe. Die Bestimmung wurde allerdings aus anderen Gründen für verfassungswidrig erklärt und existiert heute nicht mehr.

⁵ Die Auslegung in Deutschland war auch für das ungarische Verfassungsgericht ein wichtiges Vorbild; die objektiv-rechtliche Konzeption der „dienenden Freiheit“ wurde jedoch nicht so konsequent verfolgt. Das ungarische Verfassungsgericht spricht nämlich von der Beschränkung der Medienfreiheit im Zusammenhang mit der Ausgestaltung einer „positiven Ordnung“ der Medien.

für eine individuelle Meinungsbildung sind“⁶. Da „eine demokratische öffentliche Meinung nur durch umfassende und sachliche Information zu Stande kommen kann“, ist der Staat verpflichtet, solche Regelungen zu schaffen, die eine umfassende und sachliche Information in den Medien und dadurch das Funktionieren der demokratischen öffentlichen Meinung ermöglicht. Der Gesetzgeber hat also die Bedingungen für eine pluralistische Rundfunkordnung zu schaffen. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es nicht nur einen Weg. Der Gesetzgeber hat vielmehr sowohl hinsichtlich der Struktur des Mediensystems als auch hinsichtlich der Auswahl der Regelungsinstrumente, die der Realisierung des Systems dienen, einen breiten Spielraum. Die Verfassungsmäßigkeit der so gefundenen Lösungen beantwortet sich nach der Frage, „ob die Regelungen grundsätzlich geeignet sind, dass die in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen umfassend, wahrheitsgetreu und in einem ausgeglichenen Verhältnis zum Ausdruck gebracht werden sowie über Geschehnisse und Tatsachen, die das allgemeine Interesse berühren, objektiv berichtet wird“⁷. Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs erfordert es zugleich, dass der Gesetzgeber die Regelungsinstrumente immer nach Maßgabe der jeweiligen technischen und wirtschaftlichen Bedingungen des Mediensystems bestimmt und den Medienmarkt nur insoweit begrenzt, als die Tätigkeit der Marktteilnehmer ohne diesen Eingriff den verfassungsrechtlichen Regelungszweck nicht verwirklichen würde. Als derartige regulierende Faktoren wurden von der Rechtsprechung die Knappheit der Frequenzen und die Wirkung der jeweiligen Medien auf das Publikum angesehen. Das Erfordernis der Staatsfreiheit begrenzt den Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers; dies wird vom Verfassungsgericht insofern erweitert, als nicht nur Regierung, Parlament, lokale Selbstverwaltungskörperschaften und die politischen Parteien, sondern auch „andere gesellschaftliche Gruppen und Interessenvertretungen“ keinen bestimmenden Einfluss auf den Inhalt von Fernsehen und Hörfunk haben dürfen. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts zum Rundfunkgesetz werden bei den entsprechenden Bestimmungen erläutert.

II. Rundfunkaufsicht

1. Rundfunkbehörde

Die Überwachung des Medieninhalts und des Medienmarkts obliegt dem Landesgremium für Hörfunk und Fernsehen (ungar. Abk. ORTT, fortan: Rundfunkrat/Rundfunkbehörde) in Zusammenarbeit mit der Telekommunikationsbehörde, der Wettbewerbsbehörde und der Verbraucherschutzbehörde⁸. Hauptaufgabe des Rundfunkrats ist die Verteilung der analogen Rundfunkkapazitäten; darüber hinaus überwacht er die Einhaltung der Vorschriften des Rundfunkgesetzes und die Zulassungen.

Der Rundfunkrat ist ein Staatsorgan mit autonomem Rechtsstatus, der unter der Aufsicht des Parlaments steht und sich nicht in die Verwaltungshierarchie eingliedern lässt. Er besteht aus mindestens fünf Personen. Der Vorsitzende des Gremiums wird vom Staatspräsidenten und vom Ministerpräsidenten gemeinsam nominiert, die anderen Rundfunkratsmitglieder werden von den Parlamentsfraktionen vorgeschlagen (§ 33

⁶ 37/1992 (VI. 10.) VG.

⁷ 37/1992 (VI. 10.) VG Beschluss.

⁸ <http://www.ortt.hu>.

RundfG). Alle Fraktionen dürfen jeweils ein Mitglied nominieren. Der Rat wird dann vom Parlament mit mehr als der Hälfte der Abgeordnetenstimmen für vier Jahre gewählt. Entsteht nach Wahl des Rundfunkrats eine neue Fraktion, kann diese ein neues Mitglied vorschlagen. Löst sich dagegen eine Fraktion auf, so verliert ihr Kandidat das Mandat. Das Stimmenverhältnis der Mitglieder ist unabhängig von ihrer Zahl; sowohl die Kandidaten der Regierung als auch diejenigen der Opposition haben die gleiche Anzahl an Stimmen.

Der Gesetzgeber hat sich bemüht, die Unabhängigkeit des Rundfunkrats und seiner Mitglieder durch zahlreiche Vorkehrungen zu schützen; laut Verfassungsgericht sind diese Vorkehrungen allerdings im verfassungsrechtlichen, nicht aber im politischen Sinne zu diesem Zweck geeignet⁹. Normiert ist, dass die Rundfunkratsmitglieder nicht abberufen werden können; ein Rundfunkratsmitglied verliert sein Mandat nur, wenn es in einem rechtskräftigen Strafurteil zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde (§ 37 Abs. 5 RundfG). Die Mitglieder unterstehen nur dem Gesetz; ihnen dürfen im Rahmen ihrer Tätigkeit keine Weisungen erteilt werden (§ 31 Abs. 2 RundfG). Für die Rundfunkratsmitglieder gelten bestimmte Unvereinbarkeitsregeln, die einerseits eine entsprechende fachliche Qualifikation der Mitgliedern verlangen und andererseits persönliche Beziehungen zur Regierung, zu den politischen Parteien oder zu den Mitwirkenden auf dem Medienmarkt ausschließen sollen (§§ 34-35 RundfG). Die finanzielle Unabhängigkeit wird dadurch gesichert, dass der Haushalt des Rundfunkrats in einem Spezialgesetz normiert ist und zumindest die Deckung eines Teils der Betriebskosten normativ bestimmt wird (§§ 32 Abs. 1, 84 Abs. 2 RundfG). Die informellen, politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten können aber kaum mit Regelungsinstrumenten angegangen werden; diese Abhängigkeiten haben in der Praxis die fachliche Authentizität der Tätigkeit dieses Gremiums in Frage gestellt.

2. Aufgaben und Befugnisse der Rundfunkbehörde sowie medienrechtliche Sanktionen

In die Zuständigkeit der Rundfunkbehörde (§ 41 RundfG) fällt die Entscheidung über den Zugang zum Medienmarkt und die Erteilung der Erlaubnis zur Erbringung von Programmdienstleistungen. Die Rundfunkbehörde

- schreibt Frequenzen aus und beurteilt die Bewerbungen um die Zulassung zu terrestrischen Hörfunk- und Fernsehprogrammen; sie verteilt die zur Verfügung stehenden Satellitenkanäle, die jedoch kaum vorhanden sind;
- führt das öffentliche Register der Programmveranstalter;
- legt die Gebühren für Programmdienstleistungen fest.

Eine weitere Aufgabe ist die Kontrolle der Tätigkeit der Programmanbieter, und zwar vor allem die Überwachung der Anordnungen des Rundfunkgesetzes und der Zulassung (Programmdienstleistungsverträge). Im Interesse einer effektiven Wahrnehmung der im Gesetz vorgeschriebenen Aufsichts- und Kontrollfunktionen erfüllt die Rundfunkbehörde folgende Aufgaben. Sie

⁹ 46/2007 (VI. 27.) VG.

- führt das Monitoring durch, d.h. sie organisiert den Dienst für Programmebeobachtung und Programmanalyse, der die Ermittlung von Rechtsverletzungen beeinflusst und kontrolliert, ob Sanktionen verhängt werden; sie analysiert bestimmte Themenbereiche – z.B. die Darstellung von Gewalt und Sexualität, politische Sendungen oder die Werbung¹⁰.
- unterhält einen sog. Beschwerdeausschuss, bei dem sich Zuhörer sowie Zuschauer melden können, um auf einen Verstoß gegen das Gebot der Ausgewogenheit der Berichterstattung aufmerksam zu machen.

Das Rundfunkgesetz betraut die Rundfunkbehörde auch mit strategischen, konsultativen und sonstigen Funktionen, hinsichtlich derer sich der Rundfunkrat in den letzten Jahren anders als zuvor sehr aktiv gezeigt hat. Hierzu gehören folgende Aufgaben. Er

- nimmt Stellung zu Entwürfen von Rechtsvorschriften im Bereich Frequenzwirtschaft und Fernmeldewesen;
- arbeitet Stellungnahmen und Entwürfe zu prinzipiellen Fragen der Entwicklung des ungarischen Rundfunksystems aus¹¹;
- veröffentlicht sein Konzept für eine die Programmdienstleistung berührende Frequenzwirtschaft¹².

Im Rahmen der Überwachung kann die Rundfunkbehörde die im Rundfunkgesetz vorgesehenen medienrechtlichen Sanktionen verhängen. Dies schließt die parallele Einleitung zivil- oder strafgerichtlicher Verfahren durch die Rundfunkbehörde oder auch der Verwaltungsbehörden wie z.B. der Verbraucherschutz-, der Datenschutz- oder der Wettbewerbsbehörde nicht aus. Für die Entscheidungen der Rundfunkbehörde über Sanktionen gelten die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens, wonach der Betroffene u.a. das Recht hat, vor Gericht eine Änderung der Entscheidung zu beantragen. In der Praxis führen derartige gerichtliche Rechtsbehelfe zu mehrjährigen Verzögerungen, die das Sanktionssystem nicht unerheblich abgewertet haben.

Als Sanktionen gegenüber den Programmanbietern sind folgende Sanktionen vorgesehen (§ 112 RundfG)

- die Aufforderung zur Einstellung rechtswidrigen Verhaltens,
- die Aussetzung der Rundfunktätigkeit für höchstens 30 Tage,
- die Verhängung finanzieller Sanktionen (Vertragsstrafen oder Geldbußen),
- die Erteilung einer letzten schriftlichen Mahnung,
- der Widerruf der Zulassung.

¹⁰ Die Analysen des Monitoring-Dienstes können auf der Internetseite des Rundfunkrats eingesehen werden (http://ortt.hu/oldal.php?menu_id=53).

¹¹ Das Institut für angewandte Kommunikationswissenschaft, das im Bereich des Rundfunkrats tätig ist, hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Forschungen durchgeführt und 2006 eine Gesetzesvorlage vorgestellt (Entwurf des Gesetzes über elektronische Mediendiensteleistungen, <http://www.akti.hu/media/torveny/index.html>), die den aktuellen Regelungsprozess beeinflusst hat.

¹² Diesen Regelungen hat die Rundfunkbehörde nie entsprochen.

Letzteres ist allerdings nur im Fall schwerster Rechtsverstöße möglich. Ein zwischen der Rundfunkbehörde und einem terrestrischen Veranstalter abgeschlossener Programm-dienstleistungsvertrag kann mit sofortiger Wirkung aufgelöst werden, wenn

- der Vertrag nicht hätte abgeschlossen werden dürfen und dieser rechtswidrige Zustand fortbesteht,
- der Programmanbieter die gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Medienkonzentration verletzt hat,
- seit Vertragsabschluss zum zweiten Mal eine schriftliche Mahnung ergangen ist.

Die Zulassung eines Veranstalters, der ausschließlich über Kabel oder Satellit sendet, ist im Fall der wiederholten groben Verletzung der gesetzlichen Regelungen über den Programminhalt zu widerrufen (§ 113 RundfG).

Da die Rundfunkbehörde bei Verteilung der terrestrischen Kapazitäten mit dem Gewinner der Ausschreibung einen zivilrechtlichen Vertrag, den sog. Programmdienstleistungsvertrag abschließt, stößt es auf verfassungsrechtliche Bedenken, dass auch auf dieses Rechtsverhältnis von einem öffentlichrechtlichen Organ Sanktionen in einem Verwaltungsverfahren verhängt werden. Auf eine zehn Jahre anhängige Beschwerde hat das Verfassungsgericht 2007 in diesem Zusammenhang wie folgt Stellung genommen: „Dadurch, dass die Rundfunkbehörde ihre verfassungsrechtlichen Befugnisse mit den Berechtigungen aus einem Zivilrechtsverhältnis verbindet, entsteht die Gefahr einer willkürlichen, subjektiven Entscheidung; dies entspricht nicht den Erfordernissen der Rechtssicherheit gemäß Art. 2 Abs. 1 Verfassung“¹³. Damit ist die Möglichkeit der Sanktionierung durch die Rundfunkbehörde praktisch aufgehoben worden. Das Verfassungsgericht hat dem Parlament eine Frist bis zum 31. Dezember 2007 gesetzt, um den verfassungswidrigen Zustand zu beheben. Obwohl es zunächst schien, als ob diese Entscheidung einen Anreiz zur Verabschiedung eines neuen Rundfunkgesetzes gibt, hat das Parlament im Dezember 2007 nur eine kleine Korrektur vorgenommen, die zudem aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht unbedenklich ist.

Da Verwaltungsorgane in Ungarn keine Rechtsetzungsbefugnis haben, steht diese auch der Rundfunkbehörde nicht zu. Bezüglich der Grundsatzbeschlüsse, die nicht auf einen konkreten Fall bezogen sind, eine allgemeine Gesetzesauslegung beinhalten und ohne gesetzliche Ermächtigung erlassen wurden, hat das Verfassungsgericht darauf hingewiesen, dass diese als „informelle Interpretationen“ dazu fähig seien, im Kreis der Programmanbieter eine normative Wirkung zu entfalten. Da hierfür eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist, sei der Erlass der Grundsatzbeschlüsse verfassungswidrig und könne keine Rechtswirkung entfalten¹⁴.

¹³ 46/2007. (VI. 27.) VG.

¹⁴ 2/2005. (II. 10.) VG. Das Rundfunkgesetz berechtigt den Rundfunkrat nur ausnahmsweise zum Erlass allgemeiner Verhaltensregeln. Die wichtigste Kompetenz ist die Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf den Schutz von Minderjährigen. Dies erfolgt durch eine Stellungnahme, die nicht nur für das Verfahren des Rundfunkrats, sondern auch mittelbar für den Veranstalter verbindlich ist (§ 5/F. RundfG). Das Gesetz sieht eine spezielle Kompetenz des Rundfunkrats hinsichtlich der Bestimmung des Katalogs von Ereignissen vor, die für die Gesellschaft von großer Bedeutung sind: Er erteilt sein Einverständnis zum Erlass der Regierungsverordnung (§ 9/A. Abs. 2 RundfG). Diese Verordnung ist jedoch in Anbetracht des niedrigen Entwicklungsstands des ungarischen Pay-TV Marktes noch nicht erlassen worden.

Die Rundfunkbehörde legt dem Parlament jedes Jahr einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Rundfunkordnung, die Ausgewogenheit der Informationen, die Eigentumsverhältnisse sowie die Veranstalter und die Frequenzwirtschaft vor (§ 43 RundfG).

3. Programmdienstleistungsfonds

Die Rundfunkbehörde ist zu einem wichtigen Faktor der Medienordnung geworden. Hierfür hat insbesondere gesorgt, dass sie durch den sog. Programmdienstleistungsfonds auch die Redistribution der Finanzmittel des Mediensystems durchführt. Der Programmdienstleistungsfonds ist eine juristische Person und stellt laut Rundfunkgesetz einen außerhalb des Staatshaushalts stehenden Finanzfonds dar (§§ 77-78 RundfG). Aufgabe des Fonds ist die Unterstützung öffentlich-rechtlicher und nicht gewinnorientierter Rundfunkveranstalter sowie die Herstellung öffentlich-rechtlicher Programme¹⁵. Mithilfe dieses Fonds sollen die Kultur bewahrt und entfaltet, die Programmvietalt gewährleistet sowie andere gesetzlich festgelegte Aufgaben – wie z.B. die Modernisierung der Infrastruktur des Rundfunkbetriebs – erfüllt werden. Gespeist wird der Fonds in erster Linie aus den Rundfunkgebühren der Bürger sowie den periodischen Zahlungen der Rundfunkveranstalter. Über die Subventionen entscheidet der Rundfunkrat auf Antrag des Veranstalters unter Berücksichtigung der von *ad hoc* eingesetzten sachkundigen Ausschüssen gemachten Vorschläge.

4. Aufsicht über den digitalen Rundfunk

Der Rundfunkrat hat nicht nur infolge der Entscheidung des Verfassungsgerichts, womit seine Sanktionsbefugnis in Frage gestellt wurde, an Gewicht verloren. Auch mit dem digTVG wurde seine Stellung geschwächt; bei der Ausschreibung der digitalen terrestrischen Multiplex-Kapazitäten wurden ihm keine Befugnisse eingeräumt. Mit der fachlichen Abwicklung der Anträge ist vielmehr die Telekommunikationsbehörde betraut. Dieses Gesetz legt ferner weitere wichtige Fragen der Ausgestaltung des Rundfunks in die Zuständigkeit der Telekommunikationsbehörde. Hierzu gehören die Überwachung der *must carry*-Verpflichtungen (Übertragungspflichten) und die Beilegung damit zusammenhängender Streitigkeiten sowie die Regelung der Voraussetzungen für den Zugang zu den Rundfunk-Sendernetzen. Der Rundfunkrat wirkt allerdings im Rahmen der Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Netzbetreibern und den Rundfunkveranstaltern als sog. Fachbehörde mit; an seine Stellungnahme ist die Telekommunikationsbehörde gebunden. Dagegen hat der Rundfunkrat keine Befugnisse im Hinblick auf die Zugangsberechtigungssysteme (*conditional access system*) mit den Schnittstellen für Anwendungsprogramme (*application program interface*) und den Navigatoren (*electronic program guide*). Der Gesetzgeber hat die Telekommunikationsbehörde auch mit der Registrierung und Überwachung der sog. zusätzlichen digitalen Dienstleistungen beauftragt. Der Rundfunkrat wird aber als Fachbehörde beteiligt.

Bei der Ausarbeitung des digTVG zeigte es sich, dass der Rundfunkrat nicht in der Lage war, bei der Ausgestaltung des Mediensystems so mitzuwirken, dass er auch in der

¹⁵ Zwischen 1997 und 2007 verteilte der Fonds Fördergelder in Höhe von insgesamt 113.000.000 Euro.

Zukunft eine bedeutende Position behält. Auch das Gutachten zum Medienrecht kam zu dem Schluss, dass „die durch die Rechtsvorschriften verursachte funktionale Verwirrung (parallele Zuständigkeiten, Vermengung bürgerlicher und öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse), die durch die behördlichen Strukturen verursachten Widersprüche (in der Praxis nur beschränkt zur Geltung kommende persönliche und fachliche Autonomie) und die Mängel des Finanzierungssystems gemeinsam dazu geführt haben, dass die Rundfunkbehörde nicht fähig war, den Akteuren auf dem Markt eine positive Beurteilung und eine entsprechende Legitimation zu erteilen. (...) Die Anerkennung einer konstruktiven, aktiven Einstellung und Kultur der Regulierungsbehörde ist leichter zu erreichen, wenn nach der Auflösung des Rundfunkrats eine neue Organisation auf neuer Grundlage die Aufsicht im audiovisuellen Mediensektor übernimmt“¹⁶. Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, dass mit einem neuen Rundfunkgesetz auch eine neue Regulierungsbehörde etabliert wird, die auch künftig als eine eigenständige, von der Telekommunikationsbehörde unabhängige Behörde, ihre Aufgaben wahrnimmt¹⁷.

III. Markteintritt

Das geltende Rundfunkgesetz unterscheidet beim Markteintritt zwischen der Genehmigung des terrestrischen Rundfunks und der Genehmigung von Dienstleistungen, die über Kabel oder Satelliten verbreitet werden¹⁸. Das digTVG regelt die Ausschreibung von terrestrischen Multiplex-Kapazitäten sowie den Zugang der einzelnen digitalen Programmveranstalter.

1. Persönliche Voraussetzungen der Zulassung

Das Rundfunkgesetz untersagt bestimmten Personen, Rundfunk zu betreiben (§§ 86-87 RundfG). Dies betrifft vor allem natürliche Personen, die öffentliche Gewalt ausüben, sowie juristische Personen, die unter dem Einfluss dieser Personen stehen, sowie politische Parteien und die mit diesen verbundenen Personen und Unternehmen. Genannt werden ferner die Mitglieder der Rundfunkbehörde sowie Personen, die als öffentlich-rechtliche Programmanbieter tätig sind. Nach den Ausschreibungsbedingungen des Rundfunkrats können lokale Selbstverwaltungen Rundfunkveranstalter besitzen und an diesen mit Anteilen oder Stimmen von höchstens 25 Prozent als Anteilseigner beteiligt sein. Fernsehsender mit landesweitem oder regionalem Sendegebiet oder Hörfunksender mit landesweiter Verbreitung können nur in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft oder einer sog. gemeinnützigen Gesellschaft, deren Anteile sich ausschließlich in der Hand von lokalen Selbstverwaltungseinheiten oder von nationalen und ethnischen Min-

¹⁶ Nationale Audiovisuelle Medien-Strategie, S. 127-128.

¹⁷ Zwar stellt die Nationale Audiovisuelle Medien-Strategie das integrierte Modell der Rundfunk- und Telekommunikationsbehörde dar; es ist aber in der jetzigen Station der Vorbereitungsarbeiten schon fast sicher, dass trotz der fachlichen Argumente vorläufig noch keine integrierte („konvergente“) Behörde zu Stande kommt.

¹⁸ Zugleich macht das Gesetz aber bei den einzelnen Regelungen keinen Unterschied zwischen Hörfunk- und Fernsehprogrammen, sondern benutzt einheitlich den Begriff des Rundfunks. Nach dem Gesetz ist Rundfunk „die Produktion eines zum Empfang für die Öffentlichkeit bestimmten Radio- bzw. Fernsehprogramms durch den Programmanbieter sowie dessen Erscheinen in Form elektronischer Zeichen“ (§§ 2, 30 RundfG). Die Verbreitung des Programms ist kein Bestandteil mehr der Definition.

derheitenselbstverwaltungen befinden, betrieben werden. An einer Aktiengesellschaft, die zu landesweiten Programmdiensten berechtigt ist, müssen natürliche oder juristische Personen der EWR-Mitgliedsstaaten über einen Stimmrechtsanteil von mindestens 25 Prozent verfügen (§ 122 Abs. 1 RundfG).

2. Zuweisung der analogen terrestrischen Kapazitäten

Die Verteilung der analogen terrestrischen Rundfunkkapazitäten erfolgt im Rahmen einer Ausschreibung. Als Ergebnis der Ausschreibung schließt der Rundfunkrat einen sog. Programmdienstleistungsvertrag mit dem ausgewählten Programmanbieter. Neben dem Rundfunkgesetz werden Ausschreibung und Vertrag durch die sog. Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen geregelt, die vom Rundfunkrat aufgestellt wurden (§ 91 RundfG). Trotz Ermächtigung im Gesetz wurden keine speziellen Bedingungen für die Ausschreibung lokaler und regionaler Dienstleistungen geschaffen; auch wurden die schon im Jahr 1996 ergangenen Ausschreibungsbedingungen für das landesweite Privatfernsehen niemals modifiziert.

Das Rundfunkgesetz hat für die Ausschreibungen ein Verfahren *sui generis*, das sich nicht auf die allgemeinen Garantien des Verwaltungsverfahrens stützt, eingeführt. Trotzdem werden vom Rundfunkgesetz nicht alle Verfahrensfragen gelöst. Das Verfassungsgericht hat die Regeln im Jahr 2007 für verfassungswidrig erklärt, da „kein transparentes Bewerbungssystem“ institutionalisiert worden sei¹⁹. Für verfassungswidrig erklärt wurden insbesondere die Bestimmungen, die die Frist der Beurteilung der Bewerbungen, die die Begründungspflicht der Regulierungsbehörde und die die übergreifende, inhaltliche Überprüfung der Genehmigungsentscheidung durch die Gerichte zum Gegenstand haben. Das Gesetz enthält insofern nur äußerst rudimentäre Regeln. Das Verfassungsgericht hat damit nachträglich die Legitimität der Ausgestaltung des Mediensystems in Frage gestellt²⁰. Der Gesetzgeber ist aber bisher untätig geblieben; eine Abhilfe vor Verabschiedung des neuen Rundfunkgesetzes ist nicht zu erwarten.

In erster Linie wegen der lückenhaften Regelung hat der Oberste Gerichtshof 1999 entschieden, dass der Rundfunkrat bei Ausschreibung des landesweiten Privatfernsehens rechtswidrig gehandelt habe. Die Vermischung²¹ öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Instrumente in den Rechtsvorschriften über den Rundfunkrat und die Vorgehensweise der Verfahrensbeteiligten²² haben die Vollstreckung des Urteils vereitelt. Das Verfassungsgericht hat darüber hinaus ausgeführt, dass „die Kriterien der Beurteilung, die im Verlauf der Ausschreibung zur Auswahl der Veranstalter benutzt werden, im Gesetz nicht geregelt sind und das Verfahren der Beschlussfassung weder für die Bewerber noch

¹⁹ 46/2007 (VI. 27.) VG.

²⁰ Hätte das Gericht jedoch nicht zehn Jahre mit seiner Entscheidung gewartet, wäre das ungarische Rundfunksystem vielleicht ganz anders aufgebaut worden.

²¹ Trotz Feststellung der Rechtsverletzung durch den Rundfunkrat konnte das Gericht den Vertrag nicht für nichtig erklären, da dies ausschließlich in einem Verwaltungsverfahren erfolgen kann. Das Gericht konnte den Rundfunkrat als ein eigenständiges Organ auch nicht zur Kündigung des Vertrages verpflichten.

²² Der Gewinner der Ausschreibung, *SBS Broadcasting S.A.*, hat zusammen mit der in dieser Sache am meisten betroffenen *CLT-Ufa* den ungarischen Veranstalter der *CME*, also den Kläger dieses Prozesses, aufgekauft.

für die Öffentlichkeit nachvollziehbar ist²³. Die Auswahlkriterien seien vom Gesetz nicht geregelt, sondern in den allgemeinen Ausschreibungsbedingungen und in den konkreten Ausschreibungen vom Rundfunkrat festzulegen. Das Gericht nimmt auch dazu, ob die Kriterien einer Auktion oder die Kriterien eines *beauty-contests* größeres Gewicht haben sollen, keine Stellung. Jede Ausschreibung muss die Mindest-, „Programmdienstleistungsgebühr“, die der Bewerber während des Zeitraums seiner Zulassung zu entrichten hat, sowie die Anforderungen an den Programminhalt und die Programmstruktur enthalten. In diesem gemischten Bewertungssystem wurde die Ausschreibungspraxis des Rundfunkrats unüberschaubar und unberechenbar. Bei einigen Anträgen wurde die Zugrundelegung unkontrollierbarer, subjektiver Kriterien und die ungleichmäßige Handhabung deutlich sichtbar.

Der Gewinner der Ausschreibung schließt einen Vertrag, den Programmdienstleistungsvertrag, mit der Rundfunkbehörde. Aufgrund dieses Vertrags ist der Veranstalter in dem festgelegten Zeitraum und zu der Sendezeit, der der vorgelegten Programmstruktur entspricht, unter Verwendung seines Identifikationszeichens zur Ausstrahlung des Programms berechtigt und zugleich verpflichtet. Die Ausstrahlung erfolgt gegen Zahlung der Dienstleistungsgebühr im eigenen Übertragungsnetz oder unter Mitwirkung eines Telekommunikationsdienstes (§ 90 Abs. 2-3 RundfG). Das Angebot des Bewerbers wird zum Inhalt des Vertrags und kann während des gesamten Zeitraums überwacht werden.

Die Programmdienstleistungsgebühr ist als Gegenleistung für die Rundfunkerlaubnis während der Ausstrahlungszeit zu entrichten. Hinsichtlich der Höhe der Gebühr ist vom Rundfunkrat der Größe des Versorgungsgebietes, dessen regionaler Lage, der Sendezeit sowie der Wettbewerbslage im betroffenen Empfangsgebiet bzw. – als Gebühren mindernder Faktor – das Verhältnis von öffentlich-rechtlichen und ursprünglich in ungarischer Sprache produzierten Sendungen Rechnung zu tragen. Die Gebühr ist also unabhängig von der wirtschaftlichen Leistung des Rundfunkunternehmens. Sie kann als eine einmalige Abgabe der Programmanbieter betrachtet werden, die durch den Programmdienstleistungsfonds im Mediensystem neu verteilt wird. Es geht hierbei nicht um eine Gegenleistung für die Nutzung von Frequenzen, denn Veranstalter, deren Programme ausschließlich in Kabelnetzen oder durch Satelliten übertragen werden, sind ebenso einbezogen. Dieses Element der ungarischen Medienregulierung hat sich im Hinblick auf die Konkurrenzfähigkeit der ungarischen audiovisuellen Branche als negativ erwiesen²⁴. Vom Verfassungsgericht wurde die betreffende Regelung für verfassungswidrig erklärt, da das Rundfunkgesetz der Regulierungsbehörde hinsichtlich der Gebührenhöhe einen unbeschränkten Spielraum einräume und damit eine willkürliche Rechtsanwendung nicht ausgeschlossen sei²⁵.

Die Geltungsdauer des Programmdienstleistungsvertrages beträgt im Fall des Fernsehens höchstens zehn, im Fall des Rundfunks höchstens sieben Jahre. Nach Vertragsablauf kann der Vertrag auf Antrag des Veranstalters einmal für fünf Jahre verlängert werden, es sei denn, der Berechtigte hat grob gegen den Vertrag verstoßen (§ 107 RundfG). Welche Vertragsverstöße als grob anzusehen sind, ist nicht geregelt. Letzteres bereitet der Praxis Schwierigkeiten und hat zum Vorwurf der willkürlichen Handhabung geführt.

²³ 46/2007 (VI. 27.) VG.

²⁴ Die landesweiten Privatfernsehanbieter müssen jährlich ungefähr 6.000.000 Euro Gebühr bezahlen. Die jährliche Gebühr eines Satellitenfernseh-Anbieters beträgt ungefähr 164.000 Euro.

²⁵ 37/2008 (IV. 8.) VG.

Die Rechtmäßigkeit der Verlängerung der Verträge der beiden landesweiten Privatsender wurde sowohl vom Ombudsmann als auch vom zuständigen Staatsanwalt angezweifelt.

Nachträglich ist schwer nachzuvollziehen, weshalb der Gesetzgeber statt einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung eine privatrechtliche Lösung gewählt hat. Trotz der privatrechtlichen Form ist das Rechtsverhältnis zwischen Rundfunkrat und Veranstalter öffentlich-rechtlicher Natur. Diese doppelte Rechtsnatur des Rechtsverhältnisses wurde – wie oben geschildert – als verfassungswidrig angesehen.

Ende 2007 wurde vom Parlament eine Regelung verabschiedet, die dem Rundfunkrat bis Ende 2008 das Recht, neue Ausschreibungen zu veröffentlichen sowie Verträge regionaler und landesweiter Rundfunkveranstalter zu erneuern oder Verträge zugunsten von Veranstaltern zu modifizieren, entzieht. Damit wird einerseits die digitale Umstellung unterstützt; zum anderen wird aber auch die Absicht der Parteien ersichtlich, ein neues Rundfunkgesetz zu verabschieden. Der Rundfunkrat hat mit dieser Neuerung und schon zuvor mit der Regelung der digitalen Umstellung seine Zuständigkeiten bezüglich der Regulierung des Rundfunkmarkts beinahe vollständig verloren. Die Chancen, dass ein neues Gesetz tatsächlich verabschiedet wird, können allerdings derzeit nur als gering eingeschätzt werden.

3. Zulassung der Kabel- und Satellitenprogramme

Die Ausstrahlung von Kabel- und Satellitenprogrammen²⁶ knüpft das Rundfunkgesetz an keine strengen administrativen Voraussetzungen (§ 113 RundfG). Erforderlich sind nur eine einfache Anmeldung spätestens 30 Tage vor Aufnahme der Tätigkeit und die Registrierung. Der Rundfunkrat kann die Registrierung nur verweigern, wenn der Veranstalter die persönlichen Anforderungen nicht erfüllt. Auch in diesem Fall hat der Veranstalter eine Programmdienstleistungsgebühr zu entrichten, deren Höhe vom Rundfunkrat in seiner verwaltungsrechtlichen Entscheidung festgelegt wird.

4. Verknüpfung im Netz

Das Rundfunkgesetz ermöglicht die sog. Verknüpfung mehrerer Veranstalter im Netz, d.h. zwei oder mehrere Veranstalter können sich zur gleichzeitigen Ausstrahlung desselben Programms zusammenschließen (§ 2 Nr. 8 RundfG). Ein derartiges Vorhaben muss von beiden Veranstaltern beim Rundfunkrat angemeldet werden (§ 108 RundfG). Weichen bei der geplanten Verknüpfung im Netz der Empfangsbereich des geplanten Netzes oder die Kennwerte des Programms von der Zulassung ab, sind die Programmdienstleistungsverträge zu ändern; darüber hinaus ist keine Genehmigung erforderlich. Die betroffenen Veranstalter sind aber verpflichtet, täglich eigene Programmdienstleistungen von mindestens vier Stunden anzubieten. Die Möglichkeit der Verknüpfung im Netz hat besonders beim Hörfunk die Entwicklung beeinflusst und stellt beim lokalen Fernsehen einen wichtigen Faktor dar.

²⁶ Laut Gesetz erfolgt die Verteilung der Satellitenkapazitäten, die der Regierung zur Verfügung stehen, auch durch Ausschreibung; derartige Kapazitäten wurden jedoch nicht zugänglich gemacht.

5. Zuweisung der digitalen terrestrischen Kapazitäten

Laut digTVG kann ein digitales terrestrisches Programm nach der Registrierung durch die Rundfunkbehörde bzw. aufgrund einer früher erlangten Zulassung ausgestrahlt werden (§ 8 Abs. 4 digTVG). Der Gesetzgeber verzichtet damit in allen Plattformen des digitalen Mediensystems auf eine Auswahl der einzelnen Rundfunkprogramme und engt damit seinen medienpolitischen Spielraum erheblich ein. Der Betreiber des digitalen Sendernetzes wählt die Programme der zugelassenen Rundfunkveranstalter aus, die auf der terrestrischen Plattform verbreitet werden. Diese Auswahl wird vom Gesetzgeber nur insoweit durch das Gesetz C. von 2003 über die elektronische Kommunikation (Telekommunikationsgesetz, TKG) eingeschränkt, als ein Multiplex-Betreiber die Programme und sonstigen Dienstleistungen unter fairen, angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen anzubieten hat (§ 89 TKG).

Beim digitalen terrestrischen Rundfunk liegt der Schwerpunkt der Regelung auf der Ausschreibung der Lizenzen für den Multiplex-Betrieb, die von der Nationalen Telekommunikationsbehörde unter Beachtung der im Telekommunikationsrecht geregelten Frequenznutzung durchführt wird. Das digTVG ist aber ebenfalls das Ergebnis eines politischen Kompromisses, der sich darin zeigt, dass die Ausschreibung von einem *ad hoc* Ausschuss des Parlaments überwacht wird. Das Gesetz legt als Datum der Einstellung der analogen terrestrischen Fernsehsendungen den 31. Dezember 2011 fest, dies allerdings mit der Anmerkung, dass zu diesem Zeitpunkt die digitale terrestrische Ausstrahlung der öffentlich-rechtlichen Programme mindestens 94 Prozent der Bevölkerung erreichen muss und digitale Empfangsgeräte in gleichem Verhältnis zur Verfügung stehen müssen (§ 38 Abs. 1 digTVG). Im internationalen Vergleich kann es als unangemessen angesehen werden, dass der Gesetzgeber auch auf dem Gebiet des Hörfunks ein Umstellungsdatum, den 31. Dezember 2014, festgelegt hat. Voraussetzung der analogen Programmdienstleistungen ist, dass mindestens 75 Prozent der Bevölkerung Zugang zu digitalen öffentlich-rechtlichen Radiosendungen haben und einen entsprechenden Apparat besitzen (§ 38 Abs. 2 digTVG). Die rechtzeitige Erfüllung dieser Voraussetzungen ist aber unter Berücksichtigung der Situation im übrigen Europa auch in Ungarn eher unwahrscheinlich.

Das Gesetz regelt die Ausschreibung der digitalen terrestrischen Kapazitäten, die sich auf den Betrieb des digitalen Sendernetzes beziehen. Der Gewinner der Ausschreibung wird zum Ausbau des digitalen Sendernetzes und zur Nutzung des nötigen Spektrums berechtigt; darüber hinaus kann dieser Fernsehprogramme, ergänzende digitale Dienstleistungen und sonstige Telekommunikationsdienstleistungen – sowohl für den Klein- als auch für den Großhandel – anbieten (§ 8 Abs. 2 digTVG). In der Multiplex-Ausschreibung können sich Unternehmen, die eine wesentliche Position beim Betrieb einer anderen Plattform innehaben, sowie Programmveranstalter mit Sitz in Ungarn nicht beteiligen (§ 39 Abs. 5 digTVG).

Gegenstand der ersten Multiplex-Ausschreibung für das Fernsehen ist die Berechtigung zum gemeinsamen Betrieb von fünf digitalen Sendernetzen; das Netz mit der zweitgrößten Abdeckung muss auch für die digitale Programmsendung für einen mobilen Empfang geeignet sein. Der Ausbau des einen Netzes wird mit der Einstellung der analogen Ausstrahlung des öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramms möglich sein, zum Ausbau des anderen Netzes kommt es erst nach der Einstellung der Ausstrahlung der beiden Privatsender (§ 43 Abs. 1 digTVG). Die Zulassung der landesweiten Privatsender

läuft im Juni 2012 ab; im Hinblick auf die Verlängerung ihrer Programmdienstleistungsverträge hat der Rundfunkrat den Programmanbietern keine Verpflichtung zur Unterstützung der digitalen Umstellung auferlegt. Das digTVG sah ursprünglich vor, dass die landesweiten privaten Programme nur dann auf einen terrestrischen Multiplex gelangen können, wenn sie die Einstellung der analogen terrestrischen Ausstrahlung ihrer Sendungen bis zum 31. Dezember 2009 einleiten und die Umstellung bis zum 1. Juli 2010 beendet haben. Der Gesetzgeber hat jedoch erkannt, dass ohne diese Programme eine erfolgreiche terrestrische Plattform nicht zu Stande kommen kann, dass auch eine gesetzliche Änderung des Programmdienstleistungsvertrags bedenklich ist. Daher wurde durch eine Modifizierung des Gesetzes die Lage dieser Veranstalter erheblich verbessert. Hiernach müssen die beiden Programmanbieter die analoge Ausstrahlung ihrer Sendungen je Versorgungsgebiet mit einem Jahr *simulcasting* bis spätestens zum 31. Dezember 2011 einstellen. Zur Belohnung werden ihre Sendungen auf dem digitalen Sendernetz mit dem größten oder zweitgrößten Empfangsgebiet ausgestrahlt (§ 39 Abs. 8 digTVG).

Das Gesetz bestimmt u.a. als Kriterien für die Auswahl der Betreiber:

- die Aufnahme frei zugänglicher Vollprogramme, die früher mit terrestrischer Ausstrahlung nicht verbreitet wurden, in die Programmauswahl,
- die Übernahme von Verpflichtungen in Bezug auf die Übertragungsgebühren der öffentlich-rechtlichen Programme,
- die Übernahme von Verpflichtungen in Bezug auf den Ausbau des Sendernetzes, die günstiger als die gesetzlich festgelegten sind,
- die Einführung interaktiver Dienstleistungen und des Verkaufs von *Set-Top-Boxes*, die zur Inanspruchnahme interaktiver Dienstleistungen geeignet sind,
- die Verpflichtungen bezüglich der Unterrichtung der Konsumenten bzw. des Verkaufs begünstigter *Set-Top-Boxes* (§ 39 Abs. 2 digTVG)²⁷.

Der Gewinner der Ausschreibung verpflichtet sich grundsätzlich zur Übernahme aller Kosten der Umstellung; der Staat ist nicht zur Unterstützung der *Set-Top-Boxes* und zur Unterrichtung der Zuschauer verpflichtet. Die Auswahl des Geschäftsmodells des Betreibers (*Free-To-Air* oder *Pay-TV*) wird durch die Regelung nicht eingeschränkt; die dem Gewinner der Ausschreibung auferlegten Lasten leiten die Umstellung aber immer mehr in Richtung der *Pay-TV-Plattform*. Dies wird allerdings weder durch Erfahrungen im Ausland noch in Ungarn²⁸ unterstützt. Während der Vorbereitung der Ausschreibung war auch ein Wechsel der Konzeption zu spüren: Anstelle der im Gesetz aufgezeigten und mit anderen Übertragungsnetzen im Wettbewerb stehenden terrestrischen Plattform bewegte sich die Regelung in die Richtung einer Plattform mit einem viel geringeren Angebot von Inhalten, als es die universelle Dienstleistung anbietet.

Der Gewinner der Ausschreibung muss sich dazu verpflichten, die Weiterübertragung der öffentlich-rechtlichen Programme, der von den zwei politischen Hauptströmungen

²⁷ Der erste öffentliche Entwurf der Ausschreibung führte auch die Bewerbungsgebühr als Bewertungsgesichtspunkt an.

²⁸ Mehr als 60% der Haushalte verfügen über einen Kabelanschluss, mehr als 10% haben via Satellit (digitale DTH) einen Zugang zu den Programmdienstleistungen.

bevorzugten Spartenprogramme mit Nachrichtensparte²⁹ sowie von bis zu vier landesweiten Vollprogrammen sicherzustellen (§ 39 Abs. 2 digTVG).

Die Ausschreibung bedarf einer vorläufigen und einer endgültigen Genehmigung des *ad hoc* Ausschusses des Parlaments (§ 40 digTVG). Auch der Entscheidung über die Wirksamkeit der Ausschreibung und der einzelnen Bewerber-Anträge hat der Ausschuss zuzustimmen. Das Komitee kann Ausschreibungsunterlagen grundsätzlich unbegrenzt an die nationale Telekommunikationsbehörde zurücksenden. Eine Ausnahme gilt für die Entscheidung über den Gewinner der Ausschreibung, gegen die vom Ausschuss nur einmal wegen eines Form- oder Rechenfehlers Veto eingelegt werden kann. Der Ausschuss hat von seiner Kompetenz sowohl bei der Ausschreibung als auch bei der Auswahl der Gewinner Gebrauch gemacht, im letzteren Fall möglicherweise mit Überschreitung seiner Befugnisse³⁰.

In den *ad hoc* Ausschuss kann jede Partei jeweils ein Mitglied entsenden; dieses besitzt dann so viele Stimmen, wie es Fraktionsmitglieder gibt. Das gesamte Ausschreibungsverfahren ist damit an einen politischen Konsens gebunden. Die Parteien haben als Voraussetzung der Ausschreibung die Vorbereitung des neuen Rundfunkgesetzes verlangt. Aus diesem Grund war die ursprünglich vorgeschriebene Ausschreibungsfrist nicht einzuhalten, so dass die Telekommunikationsbehörde die endgültige Ausschreibung erst im März 2008 veröffentlichen konnte. Auf die Ausschreibung der digitalen Fernsehnetzwerke hin haben zwei Bewerber³¹ einen Antrag eingereicht. Sowohl im Bereich Fernsehen als auch im Bereich Hörfunk hat der Rundfunksender, der als einziger landesweit analog ausstrahlt, die *Antenna Hungária AG*³², die Ausschreibung gewonnen.

Die Telekommunikationsbehörde schließt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag³³ mit dem Gewinner der Ausschreibung. Der Auswahlbeschluss kann vor Gericht angefochten werden (§ 40 Abs. 11 digTVG). Die im Wege der Ausschreibung erlangte Lizenz ist für zwölf Jahre gültig und kann einmal für weitere fünf Jahre verlängert werden (§ 43 Abs. 4 RundfG).

Das digTVG regelt auch die Ausschreibung der Lizenzen für das digitale Hörfunksendernetz. Es gelten mit den im Gesetz festgelegten Abweichungen die Regelungen, die auch im Bereich Fernsehen anzuwenden sind³⁴. Das Gesetz enthält aber keine Bestimmungen über die Ausschreibung der regionalen Multiplexe; die Regierung wird jedoch ermächtigt, dies im Verordnungswege zu regeln.

²⁹ Diese Verpflichtung erstreckt sich neben dem Netz mit dem größten Empfangsgebiet auch auf das Netz mit Mobil-Empfang.

³⁰ Die Tätigkeit des Ausschusses ist nicht öffentlich, seine Entscheidungen und Stellungnahmen sind nicht zugänglich.

³¹ Bewerber sind die Betreiber der ungarischen und der slowakischen Rundfunksendernetze.

³² Diese gehört zur *Telediffusion de France S.A.*

³³ Nach dem Gesetz über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens kann ein öffentlicher Vertrag abgeschlossen werden, wenn dies eine Rechtsvorschrift zulässt und die Vertragsform sowohl aus Sicht der Allgemeinheit als auch aus Sicht des Klienten der wirksamen Regelung der Angelegenheit dient. Im Fall einer Vertragsverletzung wird der Vertrag zu einem bestandskräftigen und vollstreckbaren Verwaltungsbeschluss.

³⁴ Um das Hörfunk-Sendernetz bewerben sich der ungarische Betreiber der Rundfunk-Sendernetze sowie der öffentlich-rechtliche Hörfunkveranstalter.

IV. Einschränkung der Medienkonzentration

Der ungarische Medienmarkt zeichnet sich trotz der strengen Beschränkung der Marktstellung einzelner Medienunternehmen durch eine ziemlich starke Konzentration sowohl bezüglich der Einschaltquote als auch bezüglich des Werbeeinkommens aus³⁵. Diese Regeln sind jedoch, gestützt auf das Prinzip des Herkunftslandes, leicht zu umgehen, und können auch nicht auf die die Konzentration noch erhöhenden geschäftlichen Lösungen, wie die Verwertung der Werbezeit der kleineren Anbieter durch die größeren Veranstalter, reagieren. Eine Korrektur wurde auch wegen der Feststellung des Verfassungsgerichts notwendig, wonach „angesichts des umfassenden Angebots von Hörfunk- und Fernsehprogrammen der externe Pluralismus durch das Zustandekommen eines Rundfunkmarkts mit vielen Akteuren verwirklicht wurde“³⁶. Das Verfassungsgericht hat dabei aber die Verfassungsmäßigkeit der branchenspezifischen Konzentrationsbeschränkung nicht überprüft, hat also seine Feststellung in einer Regelungsumgebung getroffen, die den externen Pluralismus durch einen strengen Regelungseingriff garantiert.

Die horizontale Konzentration des Rundfunkmarkts wird vom Rundfunkgesetz durch die Regelung der Anzahl der Zulassungen, die von einem Veranstalter bzw. von einem Unternehmen kontrolliert werden können, eingeschränkt. Hiernach kann ein Programm-anbieter gleichzeitig höchstens ein landesweites Programm oder zwei regionale und vier lokale Programme oder zwölf lokale Programme anbieten³⁷. Diese Einschränkungen beziehen sich zwar nicht auf die Spartenprogramme; bietet der Veranstalter aber mehr Spartenprogramme an als in den allgemeinen Bedingungen bestimmt wurde, darf die im Gesetz genehmigte Werbezeit bei diesen Programmen nur mit einem Multiplikator von 0,3 berücksichtigt werden (§ 86 Abs. 5-6 RundfG). Diese Einschränkung bezieht sich nicht nur auf den Veranstalter selbst, sondern auch auf die Gesellschafter der Veranstalter-Unternehmen (§ 123 RundfG). Die einzelnen Unternehmen können als mittelbare und unmittelbare Träger mehrerer Programme nur im Rahmen der oben genannten Einschränkungen eine sog. qualifizierte Beteiligung³⁸ erwerben. Der Erwerb einer niedrigeren Beteiligung wird nicht eingeschränkt. Dies wird durch die Bestimmung ergänzt, wonach in einer Aktiengesellschaft, die ein terrestrisches Fernsehprogramm veranstaltet, ein Unternehmen höchstens über 49 Prozent der Stimmrechte verfügen darf (§ 122 Abs. 2 RundfG). Um den Pluralismus der lokalen Märkte zu schützen, verbietet das Gesetz,

³⁵ Die zwei landesweiten Privatfernsehsender, das Tv2, das zur *ProSiebenSat1*-Gruppe gehört, bzw. der *RTL-Klub*, der zur *Bertelsmann/RTL*-Gruppe gehört, verfügten 2006 über 25,6%, bzw. 27,1% der Einschaltquote sowie über einen Anteil von mehr als 42,3%, bzw. 49,2% am Fernseh-Werbemarkt. Die Einschaltquote der größten öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter liegt dagegen bei 14,4%, der Werbemarktanteil bei 2,7% (Daten nach der Nationalen Audiovisuellen Medien-Strategie).

³⁶ 1/2007 (I. 18.) VG.

³⁷ Als lokal gilt ein Programm, in dessen Versorgungsgebiet im Jahresdurchschnitt höchstens 100.000 Einwohner bzw. innerhalb einer Stadt höchstens 500.000 Einwohner wohnen. (§ 2 Nr. 10 RundfG). Regional ist ein Programm, dessen Empfangsbereich den der lokalen Programmdienstleistung übersteigt, wenn im Empfangsbereich weniger als die Hälfte der Landesbevölkerung wohnt (§ 2 Nr. 15 RundfG). Als landesweit gilt ein Programm, in dessen Versorgungsgebiet wenigstens 50% der Landesbevölkerung lebt (§ 2 Nr. 36 RundfG). Nach diesen Definitionen kann die Begrenzung der Zulassungszahlen nicht auf wirtschaftliche oder sonstige Überlegungen gestützt werden; sie erscheinen eher willkürlich und zufällig.

³⁸ Eine qualifizierte Beteiligung ist a) ein direktes und indirektes Anteilseigentum an einem Unternehmen, das insgesamt einen Einfluss in Höhe von mehr als 25% der Vermögens- oder Stimmrechte sichert, oder b) eine Lage, die im Unternehmen auf Grund eines Vertrags, der Gründungsurkunde (Satzung) oder einer Vorzugsaktie durch Ernennung (Entlassung) der Mitglieder der Entscheidungs- oder Aufsichtsorgane oder auf andere Weise einen bedeutenden Einfluss ermöglicht (§ 2 Nr. 2 RundfG).

dass regionale und lokale Veranstalter in ihrem Empfangsgebiet eine qualifizierte Beteiligung an einem anderen Rundfunkveranstalter erwerben (§ 124 Abs. 1 RundfG).

Hinsichtlich der vertikalen Integration konzentriert sich das Gesetz auf die Beschränkung von Verflechtungen zwischen den Rundfunkveranstaltern und den Betreibern von Übertragungsnetzen. Das Gesetz verbietet dem Veranstalter eines landesweiten Vollprogramms sowie Unternehmen, die eine qualifizierte Beteiligung an einem derartigen Veranstalter besitzen, den Erwerb einer qualifizierten Beteiligung an einem anderen Unternehmen, das ein Übertragungsnetz betreibt (§ 123 Abs. 1 RundfG). Eine weitere, allerdings ziemlich vage formulierte, Regelung beschränkt den Spielraum eines vertikal integrierten Dienstleisters, indem untersagt wird, dass ein Rundfunkveranstalter in dem von ihm genutzten Programmübertragungsnetz mehr als ein Drittel der den ungarischen Programmanbietern zur Verfügung stehenden Kapazitäten für die eigenen Programme in Anspruch nimmt (§ 124 Abs. 3 RundfG)³⁹.

Regelungen gegen die diagonale Konzentration wollen einer übermäßigen Verflechtung zwischen Presse und Rundfunk vorbeugen (§ 125 RundfG). Dasselbe Unternehmen kann nicht gleichzeitig eine qualifizierte Beteiligung an einem landesweiten terrestrischen Sender und an einer landesweiten Tageszeitung bzw. eine Mehrheitsbeteiligung an einem landesweiten terrestrischen Sender und eine qualifizierte Beteiligung an einem landesweiten Wochenblatt innehaben. Auch auf dem lokalen Markt ist die Verflechtung von lokalen Zeitschriften und Fernsehprogrammen verboten.

Neben den branchenspezifischen Regelungen wirkt auch das allgemeine Wettbewerbsrecht der Medienkonzentration entgegen; spezifische Bestimmungen für Transaktionen auf dem Medienmarkt enthält das ungarische Kartellgesetz⁴⁰ aber nicht. Unlängst hat der größte ungarische Kabelbetreiber, das zur *Liberty*-Gruppe gehörende Unternehmen *Chello-media* (UPC) mit dem Kauf von Veranstaltern verschiedener Spartenprogramme begonnen. Die Kartellbehörde hat die Fusionen in Anbetracht der vom Netzbetreiber übernommenen Verpflichtung, die betroffenen Programme anderen Plattformbetreiber unter nicht-diskriminierenden Geschäftsbedingungen anzubieten (*must offer*), zugelassen⁴¹.

In der Nationalen Audiovisuellen Medien-Strategie wird in Bezug auf die Kontrolle von Medienkonzentrationen ein anderer Weg vorgeschlagen, der der deutschen Regelung ähnlich ist. Hiernach sollen „die Positionen des Unternehmens auf dem Medienmarkt aufgrund des Zuschaueranteils, der mittels der dem Unternehmen zurechenbaren Programme im Jahresdurchschnitt erworben wurde,“ berechnet werden und auf dieser Grundlage im Fall von „Unternehmen mit vorherrschender Meinungsmacht“ verschiedene, den inneren Pluralismus stärkende Maßnahmen – z.B. bezüglich ausgewogener Information – ergriffen werden⁴². Das Gutachten lässt aber eine Reihe von Fragen offen, und zwar insbesondere im Hinblick auf die zurechenbaren Programme, die Größe des

³⁹ Das digTVG enthält vergleichbare, teils kollidierende Bestimmungen, die besagen, dass die Anzahl der Programme, die durch den gleichen Rundfunkveranstalter oder Netzbetreiber kontrolliert werden, einen Anteil von 25% der Programme in dem betreffenden Übertragungsnetz nicht überschreiten darf (§ 22 Abs. 4).

⁴⁰ Gesetz Nr. LVII von 1996 über das Verbot des unlauteren Marktverhaltens und der Wettbewerbsbeschränkung.

⁴¹ Siehe Vj-61/2006/26, Vj-123/2007/009.

⁴² Nationale Audiovisuelle Medien-Strategie, S. 95-100.

Zuschaueranteils, der die Ergreifung von Maßnahmen rechtfertigt und den Erwägungsspielraum der Regulierungsbehörde.

V. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Wie in allen europäischen Ländern üblich, besteht auch in Ungarn ein eigenständiges Überwachungssystem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (§§ 53-63 RundfG)⁴³. Als öffentlich-rechtliche Programmveranstalter agieren die Ungarische Hörfunk-Aktiengesellschaft (Magyar Rádió Részvénytársaság), die Ungarische Fernseh-Aktiengesellschaft (Magyar Televízió Részvénytársaság) und die Donau-Fernseh-Aktiengesellschaft (Duna Televízió Részvénytársaság). Die zuletzt genannte ist vor allem für die Übertragung von Programmen außerhalb der Grenzen Ungarns zuständig.

1. Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Das Rundfunkgesetz verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Veranstalter zur Ausstrahlung von öffentlich-rechtlichen Programmen während der Mehrzahl der Sendestunden. Derartige Sendungen werden in erster Linie von den „Veranstaltern öffentlicher Programme“⁴⁴, d.h. Programmveranstaltern, die zwar nicht mit öffentlichen Mitteln unterhalten werden, die aber zu einem großen Teil öffentlich-rechtliche Interessen verfolgen, sowie von den Veranstaltern nicht gewinnorientierter Programme produziert. Soweit öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrgenommen werden, sind die Veranstalter der „öffentlichen Programme“ und von nicht gewinnorientierten Programmen von der Programmdienstleistungsgebühr befreit und befinden sich damit bei den Ausschreibungen des Programmdienstleistungsfonds in einer günstigeren Lage.

Der Mangel des Rundfunkgesetzes in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk äußert sich aber darin, dass diesen Veranstaltern keine konkreten inhaltlichen und strukturellen Verpflichtungen auferlegt werden, die auch kontrolliert werden könnten. Das Gesetz formuliert lediglich allgemeine Erwartungen wie z.B. die Pflicht zur Respektierung der Würde der Minderheiten, zur Sendungsvielfalt oder zu regelmäßigen, umfassenden, unparteiischen, authentischen und genauen Informationen (§ 23 RundfG). Eine detaillierte Regelung des Inhalts des öffentlich-rechtlichen Auftrags kann in der Satzung der einzelnen Veranstalter oder auch anlässlich der Berufung der Leiter der einzelnen Veranstalter erfolgen; die Kontrolle ist aber nicht konsequent. So hat sich ein Programm des öffentlich-rechtlichen Hörfunks auf Entscheidung des Unternehmenschefs im Wesentlichen zu einem Spartenkanal mit Unterhaltungsmusik gewandelt, ohne dass dies durch eine gesellschaftliche Diskussion oder einen Rechtsakt gerechtfertigt worden wäre. Die lückenhafte Regelung verletzt nicht nur die Interessen der privaten Programmanbieter; es bestehen auch Zweifel, ob sich die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Aufga-

⁴³ Dies bedeutet aber nicht, dass der Rundfunkrat nicht das Recht hat, das Einhalten der inhaltlichen Anforderungen an das Programm seitens der öffentlich-rechtlichen Veranstalter zu kontrollieren. Zudem obliegt es dem Rundfunkrat, neue öffentlich-rechtliche Programme zu genehmigen. Die Genehmigung der öffentlich-rechtlichen Programme gilt im Fall des Rundfunks für sieben Jahre, im Fall des Fernsehens für zehn Jahre. Nach Ablauf dieser Zeit entscheidet der Rundfunkrat, ob die bisherigen Programmmodalitäten der öffentlich-rechtlichen Veranstalter beibehalten oder modifiziert werden (§§ 133-134 RundfG).

⁴⁴ Eine wörtliche Übersetzung aus dem Ungarischen ist nicht möglich.

ben im Einklang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht befindet. Das Gutachten über die Nationale Audiovisuelle Medien-Strategie schlägt zur Abhilfe vor, einen Vertrag zwischen dem öffentlich-rechtlichen Veranstalter und einem Vertreter des Eigentümers zu schließen, der für mindestens vier Jahre die Strategie festlegt. Darüber hinaus sollte ein Jahresplan den konkreten öffentlich-rechtlichen Auftrag bestimmen⁴⁵.

2. Finanzierung

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sind zunächst finanziell schlechter gestellt als die privaten Anbieter, denn sie verfügen nur über die Hälfte der zulässigen Werbezeit und damit über geringere Werbeeinnahmen. Eine weitere Quelle zur Verrichtung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben ist aber die Betriebsgebühr (Rundfunkgebühr), die nach dem Rundfunkgesetz von den Haushalten gezahlt werden soll, seit 2002 aber aus dem Staatshaushalt gedeckt wird⁴⁶. Da die Methode der Verteilung der Finanzmittel und der normative Charakter der Finanzierung nicht verletzt werden, wurde diese Regelung vom Verfassungsgericht für verfassungsgemäß befunden⁴⁷; unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit ist sie jedoch nicht unproblematisch. Noch bedenklicher ist, dass die Höhe der Gebühr vom Parlament ohne formale Rücksichtnahme auf die Finanzierungsforderungen der Veranstalter und ohne fachliche Prüfung festgelegt wird. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Programme erfolgt schließlich des Weiteren aus dem gesetzlich festgelegten Teil der Programmdienstleistungsgebühren der privaten Rundfunkveranstalter, die allerdings künftig in der digitalen Rundfunkordnung in dieser Höhe nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Das problematischste Element der Finanzierung ist jedoch die *ad hoc* Unterstützung durch den Staat. Diese Finanzierung ist sowohl aus Sicht des Verfassungsrechts als auch aus Sicht des Europarechts zu beanstanden. Denn sie ist nicht geeignet, die vom Staat garantierte Freiheit und eine aufgabenorientierte und angemessene Lösung zu gewährleisten. In der Nationalen Audiovisuellen Medien-Strategie wird überzeugend die Aufhebung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Werbung gefordert; ein nachvollziehbarer Finanzierungsplan ist jedoch nicht vorhanden.

3. Steuerung und Überwachung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Eigentümerbefugnisse und die Kontrolle über die drei Programmanbieter werden von drei vom Parlament gegründeten öffentlich-rechtlichen Stiftungen ausgeübt, deren führendes Organ (Kuratorium) zugleich auch die begrenzten Funktionen der Generalversammlung der Aktiengesellschaften ausübt.

Das Präsidium des Kuratoriums, das aus mindestens acht Mitgliedern besteht, wird vom Parlament ernannt. Die Kandidaten werden jeweils zur Hälfte von der Regierung

⁴⁵ Nationale Audiovisuelle Medien-Strategie, S. 67.

⁴⁶ Die Regierung hat 2002 die Zahlung der Gebühren „übernommen“ und deckt den Betrag mit Haushaltsmitteln in Höhe der Zahl der früher pflichtigen Haushalte. Vom Verfassungsgericht wurde diese Lösung als verfassungsgemäß angesehen.

⁴⁷ 766/B/2002 VG.

und der Opposition vorgeschlagen; jede Fraktion muss mindestens einen Kandidaten haben. Hinsichtlich der Wahl enthält das Rundfunkgesetz zwar eine Reihe von Vorkehrungen, um eine gesetzeswidrige Einwirkung der Parteien zu verhindern. In der Praxis haben diese jedoch versagt; so stand der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeitweilig unter der Kontrolle eines Präsidiums, das ausschließlich aus von den Regierungsparteien gewählten Mitgliedern bestand.

Die übrigen Kuratoriumsmitglieder setzen sich aus 21 (im Falle des Donau-Fernsehens 23) Mitgliedern zusammen, die von den zivilen Organisationen, die für die gesetzlich festgelegten Gebiete zuständig sind, delegiert werden. Diese Mitglieder können jedoch ihre Aufgabe kaum erfüllen. Gründe sind einerseits die ungenügende Entwicklung der ungarischen Zivilgesellschaft, zum anderen die kurze Mandatszeit von nur einem Jahr. Das Präsidium besitzt jedoch im Vergleich zu den zivilen Kuratoriumsmitgliedern erheblich mehr Befugnisse, und zwar sowohl bei der Wahl des Präsidenten der Rundfunkveranstalter als auch im Rahmen der Überwachung der Tätigkeit der Veranstalter. Dieses komplizierte Aufsichtssystem hat sich in den vergangenen zehn Jahren als unfähig erwiesen, einen Rahmen für einen qualitativ hochwertigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereitzuhalten. Im Gutachten zur Rundfunkregulierung wird auf die Notwendigkeit der Integration der öffentlich-rechtlichen Veranstalter und der Aufsichtsorgane hingewiesen, zur konkreten Umsetzung aber keine Stellung bezogen. Vorgeschlagen wird auch, dass die Eigentumsrechte bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern unmittelbar von einem Parlamentsausschuss ausgeübt werden sollen, weil diese Lösung geeignet sei, „die verfassungsrechtlichen Forderungen in Bezug auf die Unabhängigkeit (politische Unabhängigkeit) der öffentlich-rechtlichen Medien bzw. in Bezug auf die Lenkung des politischen Einflusses in eine ausgewogene Richtung“ sicherzustellen⁴⁸. Diese Lösung wäre aber aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich.

VI. Inhaltliche und strukturelle Pflichten der Rundfunkveranstalter

Die allgemeinen Gesetze werden im Hinblick auf die Inhalte der Medien durch die rundfunkrechtlichen Vorschriften ergänzt, die teilweise die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen implementieren, größtenteils aber die Schaffung einer pluralistischen Medienordnung bezwecken.

1. Anforderungen des Rundfunkgesetzes an das Programm

In seinen Grundsätzen gibt das Rundfunkgesetz vor, dass der Rundfunkveranstalter verpflichtet ist, die verfassungsmäßige Ordnung der Republik Ungarn zu achten; seine Tätigkeit darf die Menschenrechte nicht verletzen und darf nicht dazu geeignet sein, Hass gegen Personen, die Geschlechter, Völker, Nationen bzw. gegen nationale, ethnische, sprachliche und andere Minderheiten sowie Kirchen oder religiöse Gruppen zu wecken. Das Programm darf nicht auf die offene oder verdeckte Verletzung oder Ausgrenzung einer Minderheit oder einer Mehrheit gerichtet sein oder diese Gruppe aufgrund von Gesichtspunkten der Rasse darstellen oder verurteilen (§ 3 Abs. 2-3 RundfG).

⁴⁸

Nationale Audiovisuelle Medien-Strategie, S. 74.

Verletzt ein Veranstalter Persönlichkeitsrechte oder werden Personen im Rundfunk verleumdet, verhängt die Rundfunkbehörde die medienrechtlichen Sanktionen⁴⁹.

2. Jugendschutz

Dem Jugendschutz wird in Ungarn nicht umfassend und bezogen auf alle Medien Aufmerksamkeit geschenkt. Das Rundfunkgesetz enthält recht strenge Regeln allein für den Rundfunk und Kinofilme⁵⁰. Die Verhütung jugendgefährdender Inhalte im Internet ist dagegen der Selbstregulierung überlassen; ohne staatliche Mitwirkung ist dieses Instrument aber nur begrenzt wirksam. Allerdings werden extreme Fälle – wie Kinderpornographie – durch das Strafrecht sanktioniert.

Das Rundfunkgesetz (§ 5/A-5/F) verpflichtet die Veranstalter, alle Sendungen mit Ausnahme von Programmankündigungen, Nachrichtensendungen, Sportsendungen und Werbung⁵¹ vor der Ausstrahlung in eine der gesetzlich bestimmten und durch den Rundfunkrat konkretisierten fünf Kategorien einzuordnen. Eine Sendung darf nur in dem Zeitraum ausgestrahlt werden, der dieser Kategorie entspricht⁵². Zu Beginn der Ausstrahlung der Sendung ist die Bewertung mitzuteilen; während der Ausstrahlung ist die Kategorie in Form eines Piktogramms auf dem Bildschirm zu kennzeichnen. Selbst die Programmankündigung darf nicht zu einer Zeit gesendet werden, in dem die vorgestellte Sendung nicht ausgestrahlt werden dürfte; die Piktogramme sind darüber hinaus auch in den Programmzeitschriften aufgeführt. In den vergangenen Jahren hat sich in Bezug auf diese Regelungen eine beständige und auch durch die Gerichte unterstützte Praxis der Rundfunkbehörde herausgebildet.

3. Anforderungen an die Ausgewogenheit der Informationen

Das Gesetz schreibt im Hinblick auf alle (Voll- und Sparten-)Programme vor, dass die Berichterstattung über Ereignisse im In- und Ausland oder über strittige Fragen von öffentlichem Interesse vielseitig, sachlich, aktuell, objektiv und ausgewogen sein muss (§ 4 Abs. 1 RundfG). Zur Überwachung dieser Anforderungen wurde ein Beschwerdeausschuss eingerichtet. Die vom Rundfunkrat ernannten Ausschussmitglieder verhandeln auf Antrag der Zuschauer und Hörer Fälle, in denen dem Veranstalter vorgeworfen wird, einseitig berichtet und insbesondere in einer Frage lediglich die Möglichkeit zur Darlegung einer Auffassung gegeben oder das Gebot der Ausgewogenheit auf andere Weise grob verletzt zu haben (§ 49 Abs. 1 RundfG). In seinem Beschluss verpflichtet der Beschwerdeausschuss den Programmanbieter in einem derartigen Fall zur Veröffentlichung

⁴⁹ Diese Praxis war in der Rechtsliteratur umstritten, ist aber durch mehrere Urteile sowie zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichtes bestätigt worden.

⁵⁰ Siehe Gesetz Nr. II von 2004 über Lichtfilme.

⁵¹ Diese Programme dürfen nicht zu einer Zeit gesendet werden, in der ihre Ausstrahlung voraussichtlich nicht möglich wäre.

⁵² Sendungen, die unter die Kategorie 3 fallen, also für Jugendliche unter 16 Jahren nicht geeignet sind, dürfen nur zwischen 21.00 und 5.00 Uhr, Sendungen, die unter die Kategorie 4 fallen, also für Jugendliche unter 18 Jahren nicht geeignet sind, dürfen nur zwischen 22.00 und 5.00 Uhr ausgestrahlt werden. Sendungen der Kategorie 5 dürfen im Rundfunk überhaupt nicht ausgestrahlt werden.

einer Stellungnahme oder dazu, eine Darstellung der Ansicht des Beschwerdeführers nachträglich zu ermöglichen. Die Verfahrensregelungen sind jedoch ungenau und widersprüchlich⁵³; in der Praxis hat sich der Beschwerdeausschuss bisher nicht bewährt und auch keine Wertschätzung bei Veranstaltern und Zuschauern erlangt.

2007 hat das Verfassungsgericht in einem Beschluss festgestellt, dass trotz des externen Pluralismus, die Ausgewogenheit im Inland (der innere Pluralismus) auch künftig aufrechtzuerhalten ist. Dies gilt jedoch nicht für alle Programme, sondern nur für die mit öffentlichen Mitteln finanzierten öffentlich-rechtlichen Veranstalter sowie für private Hörfunk- und Fernsehsender, sofern letztere über eine vorherrschende Meinungsmacht verfügen⁵⁴.

4. Öffentlich-rechtliche Pflichten

Die Ausstrahlung öffentlich-rechtlicher Inhalte ist laut Rundfunkgesetz nicht allein eine Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter (§ 8 RundfG). Das Gesetz legt vielmehr auch den landesweiten und regionalen privaten Veranstaltern von Vollprogrammen die Verpflichtung auf, 10 Prozent der täglichen Sendezeit öffentlich-rechtlichen Inhalten zu widmen. Diese Sendungen sind in der Hauptsendezeit mindestens 25 Minuten lang auszustrahlen. Das Rundfunkgesetz qualifiziert Kultur-, Unterrichts-, religiöse und beratende Sendungen sowie die Kinderprogramme und die Programme für Minderheiten sowie Nachrichtensendungen als öffentlich-rechtliche Sendungen (§§ 2, 19 RundfG). Im landesweiten Fernsehen sind in der Hauptsendezeit Nachrichtensendungen von mindestens 20 Minuten, im landesweiten Hörfunk von mindestens 15 Minuten auszustrahlen. Infolge dieser Forderungen hat die Rundfunkbehörde das Vollprogramm mit der dritthöchsten Einschaltquote, das ohne terrestrische Verbreitung ein landesweites Versorgungsgebiet erreicht, zur Herstellung von Nachrichtensendungen verpflichtet⁵⁵. Diese Entscheidung wurde vom Veranstalter vor Gericht angefochten; auch hat dieser angedroht, die Sendungen künftig in einem anderen EU-Mitgliedsstaat auszustrahlen. Im Programmdienstleistungsvertrag der landesweiten terrestrischen Programme sind weitere öffentlich-rechtliche Pflichten vorgesehen, deren Auferlegung aber nicht überzeugend ist. Die vorgeschriebenen Inhalte sind der Programmstruktur eines Privatveranstalters fremd, sodass die Verpflichtung regelmäßig zu Streitigkeiten zwischen Sender und Rundfunkbehörde führt.

5. Quotenregelung

Das Rundfunkgesetz setzt die strukturellen Anforderungen an das Programm, die bezüglich der Übernahme von europäischen Sendungen bzw. von Sendungen unabhängiger

⁵³ Es sind weder der Kreis der Beschwerdeführer noch die Sachverhalte, die die Einleitung eines Verfahrens begründen, eindeutig zu bestimmen.

⁵⁴ 1/2007 (I. 18.) VG. Dennoch hat das Verfassungsgericht die Regelung, die allen Programmen ohne Rücksicht auf die Meinungsmacht das Gebot der Ausgewogenheit auferlegt, als verfassungsgemäß angesehen. Dieser Widerspruch der Entscheidung ist kaum aufzulösen.

⁵⁵ Die Programmdienstleistung mit dem Namen *Viasat3* gehört zur *Modern Times Group*.

Produzenten⁵⁶ gelten, um (§ 7 RundfG)⁵⁷. Die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen werden durch die Quotenregelung zugunsten der „ursprünglich in ungarischer Sprache hergestellten Werke“ ergänzt. Derartige Sendungen müssen ein Drittel der jährlichen Sendezeit ausmachen.

VII. Regulierung der Werbung

Die Werbung ist Gegenstand mehrerer Gesetze, nämlich des Gesetzes über die wirtschaftliche Werbetätigkeit⁵⁸, des Wettbewerbsgesetzes und des Rundfunkgesetzes. Die Zuständigkeiten sind insofern zwischen der Verbraucherschutzbehörde, der Wettbewerbsbehörde und der Rundfunkbehörde aufgeteilt. Ein neues Gesetz über die Werbung wurde im Jahr 2008 verabschiedet und setzt vor allem die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken um. Auch das Gesetz über die Dienste für die Informationsgesellschaft enthält die Werbung betreffende Regelungen, die insbesondere die sog. *spam* betreffen. Die für die Werbeinhalte geltenden Beschränkungen sowie die Regeln bzgl. irreführender und vergleichender Werbung entsprechen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen, die jedoch hier nicht behandelt werden sollen.

Auch im Rundfunkgesetz sind neben sonstigen inhaltlichen und strukturellen Anforderungen die Werbung in Hörfunk und Fernsehen und das Sponsoring (§§ 10-18 RundfG) geregelt. Hinsichtlich der Werbezeit stellt das Gesetz nicht auf eine bestimmte Uhrzeit ab; innerhalb einer Programmstunde darf die Werbezeit zwölf Minuten nicht überschreiten, obwohl dies schwer zu berechnen ist. Die zulässige Zahl von Unterbrechungen durch Werbung wird in der Praxis der Behörde nach dem Nettoprinzip bestimmt; die Zeitdauer der Werbung wird in der Zeitdauer der einzelnen Sendungen nicht berücksichtigt. Des Weiteren wird die Verwendung der Werbeeinkommen dadurch eingeschränkt, dass die landesweiten und regionalen Fernsehveranstalter verpflichtet sind, sechs Prozent ihres Werbeeinkommens für die Herstellung neuer ungarischsprachiger Filme zu verwenden.

VIII. Programmübertragung

Das Rundfunkgesetz hat bis 2007 auch die Programmübertragung geregelt. Mit dem digTVG, das diese Materie novelliert hat, wurde einerseits versucht, die Regelung von Inhalten und der Infrastruktur zu trennen sowie andererseits, dem Neutralitätserfordernis hinsichtlich der Technologie nachzukommen. Die Registrierung und die Überwachung der Programmübertragung fallen in die Zuständigkeit der Telekommunikationsbehörde. Neu geregelt wurden ferner die Beziehungen zwischen dem Rundfunkveranstalter und

⁵⁶ Das Rundfunkgesetz schreibt für die Werke, die von einem unabhängigen Produzenten hergestellt wurden, nicht nur ein bestimmtes Verhältnis am Gesamtprogramm vor, sondern ordnet auch die Verwendung eines bestimmten Prozentsatzes der Finanzmittel zur Anschaffung derartiger Sendungen an.

⁵⁷ Die Rundfunkbehörde kann auf einzelnen begründeten Antrag, die spezialisierten sowie die Satelliten-Fernsehsender ganz oder teilweise für eine bestimmte Zeitperiode (1-2 Jahre) von den Verpflichtungen befreien (Beschluss des Rundfunkrats 505/2004 (IV. 15.).

⁵⁸ Zum Zeitpunkt der Abgabe des Manuskriptes war das Gesetz Nr. LVIII von 1997 über die wirtschaftliche Werbetätigkeit noch in Kraft. Dieses wird jedoch voraussichtlich durch das bisher noch nicht verkündete Gesetz über die Grundbedingungen und Schranken der kommerziellen Werbetätigkeit ersetzt.

dem Plattformbetreiber (Netzbetreiber). Schließlich wurden die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen bezüglich der digitalen Programmübertragung umgesetzt.

Nach diesem Gesetz dürfen die Betreiber von Übertragungsplattformen nicht nach dem Inhalt zwischen den Programme differenzieren; gestattet ist nur eine Differenzierung aufgrund von wirtschaftlichen und technischen Eigenschaften (§ 22 Abs. 1 digTVG). Laut Gesetzesbegründung ist diese Regelung erforderlich, „weil ...[die Plattformbetreiber] keine publizistische Tätigkeit ausüben dürfen und verpflichtet sind, die Vielfalt der Meinungen im Rahmen der Programmverbreitung zu sichern“. Verfassungsrechtlich ist diese Auffassung nicht begründet. Programmverbreitung kann nicht als „einfache Datenübertragung“ angesehen werden, da der Plattformbetreiber – zumindest nach dem in Ungarn verbreiteten Geschäftsmodell – selbst die Programme auswählt, die er in einzelnen Paketen ausstrahlt. Dies wird auch in der Gesetzesbegründung eingeräumt, denn hiernach erfolgt die wirtschaftlich begründete Differenzierung notwendigerweise nach dem Inhalt.

Das Gesetz schreibt ferner vor, dass die Vereinbarung zwischen Betreiber und Rundfunkveranstalter keine Bedingungen enthalten darf und die Partner der Vereinbarung auch kein Benehmen an den Tag legen dürfen, das ausschließt, dass der Betreiber mit anderen Rundfunkveranstaltern Verträge abschließt oder negative Folgen für den Fall androht, dass das betroffene Programm auch in einem anderen Übertragungssystem verbreitet wird (§ 22 Abs. 3 digTVG).

Das neue Gesetz regelt die Übertragungspflichten. Ein Teil dieser Verpflichtungen bezieht sich unabhängig von der Technologie und dem Versorgungsgebiet auf alle Plattformbetreiber; andere Pflichten treffen dagegen nur die sog. „Betreiber, die aus medienpolitischen Gründen von erheblicher Bedeutung sind“.

Die allgemeinen *must carry* Vorschriften befinden sich dabei nicht unbedingt im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht, wonach nur jene Unternehmen verpflichtet werden, deren elektronische Kommunikationsnetze von vielen Endnutzern als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen genutzt werden⁵⁹. Dieser Anforderung entspricht nur die ungarische Regelung, die für Veranstalter gilt, die aus medienpolitischer Sicht von Bedeutung sind. Diese Betreiber werden anhand der Anzahl ihrer Abonnenten bzw. nach ihrem Versorgungsgebiet und ihrem Einkommen bestimmt⁶⁰.

Über einen *must carry* Status verfügen

- bestimmte öffentlich-rechtliche Programmdienstleistungen,

⁵⁹ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und die Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienste-Richtlinie), Art. 31.

⁶⁰ Der Betreiber wird als Betreiber, der aus medienpolitischer Sicht von Bedeutung ist (im Weiteren: bestimmende Programmverbreiter) qualifiziert, wenn a) die Anzahl seiner Abonnenten 100.000 Personen übersteigt oder b) im Fall eines kostenlos zugänglichen Übertragungsdienstes sein Empfangsgebiet mehr als ein Drittel der Bevölkerung der Ungarischen Republik erfasst und sein Jahreseinkommen aus der Programmübertragung auf dem Gebiet der Ungarischen Republik oder aus damit im Zusammenhang stehenden Dienstleistungen jährlich 1.000 Millionen Forint überschreitet (§ 24 Abs. 2 digTVG).

- die im Versorgungsgebiet des Netzes tätigen lokalen Programme, insbesondere die lokalen nicht gewinnorientierten Programme, die über mindestens 10 Prozent der verfügbaren Übertragungskapazität, höchstens aber über drei Programme,
- die ungarischen regionalen oder landesweiten Programme mit einer täglichen Sendezeit von mindestens vier Stunden, die bis zu 10 Prozent der Kapazitäten innehaben, aber nicht über mehr als drei Programme verfügen (§ 25 digTVG).

Der *must carry* Status der landesweiten und regionalen Programme ist aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht bedenklich. Es fehlt an einem klar umrissenen Ziel der allgemeinen Interessen, was aber nach der Universalienrichtlinie eine unerlässliche Voraussetzung der Regulierung darstellt. Diese Verpflichtung diskriminiert sogar zwischen den Anbietern Ungarns und denjenigen anderer EG-Mitgliedsstaaten, was aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar ist.

Neben den allgemeinen Übertragungspflichten werden die dominierenden Programmveranstalter durch weitere Verpflichtungen belastet. Diese Anbieter sind verpflichtet, den Veranstaltern von Programmen, die der Bewahrung der Kultur der nationalen, ethnischen Minderheiten oder der Pflege der europäischen Kultur, der Pflege der nationalen, ethnischen Minderheitensprache, der Befriedigung der Informationsbedürfnisse der Zuschauer, der Mitwirkung der Staatsbürger im demokratischen öffentlichen Leben, der Bewahrung der Meinungsvielfalt und dem Medienpluralismus dienen, Sendezeit zu überlassen (§ 26 digTVG). Diese Kriterien sind wenig hilfreich hinsichtlich der Auswahl konkreter Programme oder im Hinblick auf die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Betreiber und der Behörde. Der Programmanbieter ist schließlich verpflichtet, die gesetzlich festgelegten Vertragsbedingungen insbesondere in Bezug auf die Paketbildung, die Gebühren, die technischen Voraussetzungen so auszugestalten, dass sie gerechtfertigt und überprüfbar sind, und zu veröffentlichen.

Die Regelungen über die Zugangsberechtigungssysteme, die Schnittstellen für die Anwendungsprogramme und die elektronischen Programmführer schreiben im Einklang mit den EG-Telekommunikations-Richtlinien die Verpflichtung zur Gewährleistung eines fairen, angemessenen und nicht diskriminierenden Zugangs sowie die Verwendung öffentlicher Normen vor. Die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten wird von der Nationalen Telekommunikationsbehörde überwacht (§§ 30-35 digTVG).

IX. Schlusswort

In den vergangenen zwölf Jahren sind in Ungarn eine duale Rundfunkordnung und ein Medienmarkt mit einer zunehmenden Zahl von Dienstleistungen und Anbietern, die um die Aufmerksamkeit der Zuschauer werben, entstanden. Der Markt wird aber trotz der reichen Auswahl an lokalen Programmen und Spartenprogrammen von den beiden großen landesweiten Privatveranstaltern beherrscht. Die im Vergleich zu anderen (mittel-) europäischen Ländern sehr hohen Gebühren der Rundfunklizenzen, die bedeutenden, aber nur begrenzt kontrollierbaren inhaltlichen Pflichten, die Vorschriften, die einer Medienkonzentration entgegenwirken wollen, aber in Europa übliche Geschäftsstrategien ausschließen, und die restriktive Auslegung der Werberegeln machen den ungarischen Rundfunkmarkt für Investoren wenig attraktiv. Die permanente Funktionskrise hat zudem dazu geführt, dass die Rundfunkbehörde die Fähigkeit, aktiv bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung mitzuwirken, verloren hat. Die Folge ist, dass medienpolitische und verfassungsrechtliche Überlegungen hinsichtlich der digitalen Rundfunkord-

nung Gefahr laufen, in den Hintergrund gedrängt zu werden. Die Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich bisher als ungeeignet erwiesen, zu verhindern, dass die öffentlich-rechtlichen Veranstalter, besonders das öffentlich-rechtliche Fernsehen, ihren guten Ruf und ihr Publikum verlieren. Die rechtstechnischen Probleme der Umsetzung des Rundfunkgesetzes verunsichern die Praxis; dabei ist zu spüren, dass Sachfragen des Öfferten politischen Kompromissen untergeordnet wurden. Das RundfG von 1996 hat sich zum größten Hindernis für die Herausbildung eines wettbewerbsfähigen digitalen Rundfunksystems entwickelt. Mängel sind aber auch in der neuesten Gesetzgebung zu beobachten. Es hat sich dabei gezeigt, dass die digitale Medienordnung leicht zum Opfer politischer Kompromisse wird, und es ist fraglich, ob die dringend nötige umfassende Novellierung des Rundfunkrechts in absehbarer Zeit erfolgen wird.