

Polyák Gábor – Szőke Gergely

Médiaszabályozás Németországban

Budapest, 2007. január, 6. szám

ISSN 1788-134X

ISBN 978-963-420-897-6

Kiadja az Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet

Budapest, 1021 Hűvösvölgyi út 95.

Felelős Kiadó: Nahimi Péter igazgató

Borítóterv: Czakó Zsolt

Nyomdai munkák

Műegyetemi Kiadó

Felelős vezető: Wintermantel Zsolt

www.kiado.bme.hu

Tartalomjegyzék

1. Alkotmányos alapok	5
1.1. Az Alaptörvény rendelkezései	5
1.2. Alkotmánybírósági gyakorlat	5
2. A médiaszabályozás hatálya	7
2.1. Tárgyi hatály	8
2.1.1. Az új szolgáltatások és a hagyományos elektronikus médiumok viszonya	9
2.1.2. Távszolgáltatások, médiaszolgáltatások	11
2.2. Területi hatály	12
3. Médiafelügyelet	13
3.1. A felügyeleti intézményrendszer	13
3.2. Feladat- és hatáskör, együttműködési kötelezettség	14
3.3. Felügyeleti eszközök	15
4. Engedélyezés	15
4.1. Eljárási szabályok	15
4.2. Az engedély megszerzésének feltételei	17
4.3. A földfelszíni műsorszórási kapacitások elosztása	18
4.4. A műholdas kapacitások elosztása	19
4.5. Kábeles továbbközvetítés	20
4.6. További hozzáférési szabályok	22
5. A médiakoncentráció szabályozása	24
5.1. Az országos televíziók koncentrációja	24
5.1.1. Közönségáranyszabályozási modell	24
5.1.2. Intézkedések a megengedett közönségáranyszabályozással szemben	25
5.1.3. Hatáskörök a médiakoncentrációval kapcsolatban	26
5.1.4. Átláthatóság	27
5.2. Tartományi szabályozás	28
6. A közszolgálati műsorszolgáltatás	28
6.1. A szabályozási környezet áttekintése	28
6.2. Alapelvek	29
6.2.1. A közszolgálati műsorszolgáltatások megbízatása	29
6.3. Finanszírozás	29
6.4. Reklámszabályok	30
6.5. Közszolgálati televíziócsatornák	31
6.6. Az ARD	31
6.7. A ZDF	32
6.7.1. Szervezeti felépítés	32
6.7.1.1. A televíziós tanács	32
6.7.1.2. Az igazgatótanács	33
6.7.1.3. Az intendáns	34
7. Digitális átállás	34
7.1. A digitális televíziózás helyzete Németországban	34
7.2. Digitális átállási koncepció	35
7.3. Az átállás szabályozása	36
7.4. Digitális technikai és adminisztratív szolgáltatások	37
8. Egyes tartalomszabályozási kérdések	38
9. A gyermekek védelme	39
9.1. A szabályozási környezet áttekintése	39
9.2. A Jugendmedienschutz-Staatsvertrag hatálya	40
9.3. A Jugendmedienschutz-Staatsvertrag gyermekvédelemre vonatkozó szabályai	41
9.3.1. Alapfogalmak	41
9.3.2. A megengedhetetlen tartalmak (unzulässige Angebote)	41
9.3.3. A kiskorúak fejlődésére káros tartalmak (entwicklungsbeeinträchtigende Angebote)	42

9.3.4. A műsorszámok jelölése (Kenntlichmachung).....	42
9.4. Felügyelet és szankciórendszer	43
9.4.1. A Gyermekvédelmi Bizottság	43
9.4.2. Önszabályozás	43
9.4.3. Szankciórendszer	44

1. Alkotmányos alapok

1.1. Az Alaptörvény rendelkezései

A német Alaptörvény (*Grundgesetz*, GG) 5. cikke rendelkezik a véleményszabadságról (*Meinungsfreiheit*), az információs szabadságról, a sajtószabadságról, valamint a művészet és a tudomány szabadságáról. A médiaszabadság e rendelkezésből levezetett értelmezése Európaszerte jelentősen befolyásolták a médiaszabályozás és a médiarendszerek fejlődését, és a magyar Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlatára is döntő hatással volt.

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van véleményét szóban, írásban, képből szabadon kifejezni és terjeszteni, valamint a nyilvánosan elérhető forrásokból korlátozás nélkül tájékozódni. Az Alaptörvény nevesíti továbbá a sajtószabadságot és az elektronikus média (*Rundfunk*) és film útján történő tájékoztatás szabadságát, amelyekkel kapcsolatban azonban nem a joggyakorlás szabadságát hangsúlyozza, hanem – a magyar Alkotmány megfogalmazásához hasonlóan – azt, hogy e szabadságokat biztosítani kell (*wird gewährleistet*). A magyar Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény kifejezetten rögzíti a cenzúra tilalmát.

A véleményszabadság korlátaiként az Alaptörvény az „általános törvények” (*allgemeine Gesetze*) előírásait, a fiatalok védelmére vonatkozó törvényi előírásokat és az egyén becsületét határozza meg. „Általános törvények” azok, amelyek nem meghatározott kommunikációs tartalmakkal szemben fogalmazzak meg korlátokat, hanem olyan értékeket védenek, amelyek a kommunikációval szemben a médiumtól függetlenül védendők.¹

1.2. Alkotmánybírói gyakorlat

A médiaszabadság jelentősége a német Alkotmánybíróság szerint a szabad és demokratikus alaprend szempontjából „konstituáló”.² Az állam egésze számára integráló funkciót lát el, közfeladatot teljesít, a nyilvános véleményformálás médiuma és tényezője.³ Széleskörű hatása, aktualitása, és meggyőző ereje miatt különleges jelentőségre tett szert, ami mind szubjektív védelmi jog funkciójában, mind – és elsősorban – objektív, intézményi jellegével kapcsolatban tükröződik.⁴ Objektív alapelvként a törvényhozóra a médiaszabadság a médiarendszer kialakításának átfogó kötelezettségét (*Ausgestaltungsauftrag*) rója.⁵ A német alkotmányjogi felfogás szerint a médiaszabadság nem elsősorban a médiumok tulajdonosainak/szerkesztőinek/újságíróinak egyéni véleménynyilvánítását garantálja, hanem a véleményszabadság érvényesülését „szolgáló” funkciót tölt be (*dienende Funktion*).⁶

A német Alkotmánybíróság ún. „televíziós ítéletei” (*Rundfunkurteil, Fernsehurteil*) a német médiaszabályozás legfontosabb kiindulópontjai. Az első televíziós ítélet (1961, BVerfGE 12, 205.) a szövetségi kormányzat és a tartományok közötti hatáskörmegosztás kérdését vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a Konrad Adenauer alapította Deutschland-Fernseh-GmbH alkotmányellenességét megállapító határozatban rögzítette, hogy szövetségi szinten kizárólag az átviteli infrastruktúra, mint távközlési kérdés szabályozható, a média szervezeti és tartalmi kérdéseinek szabályozása azonban tartományi hatáskör. A határozat ezen kívül a média szervezetére vonatkozó követelményeket is megfogalmazott, mint a sokszínűség garantálása, illetve a médiaszabadság biztosítása a televíziós területén. E követelmények alapján a

¹ Paschke, Medienrecht, Springer, 2001. 65.

² BVerfGE 35, 202, 219.

³ BVerfGE 12, 205, 260.

⁴ BVerfGE 90, 60, 87.

⁵ BVerfGE 57, 295, 320.

⁶ BVerfGE 87, 181, 197.; BVerfGE 57, 295, 320.

televízió, mint fontos véleményalakító eszköz nem válhat kiszolgáltatottá egyes társadalmi csoportoknak. E követelmények alapja a média „különleges helyzete” (*Sondersituation des Rundfunks*), ami a frekvenciaszűkösségből és a jelentős ráfordítás-igényből ered.

A „forgalmi adó ítéletben” (1971, BVerfGE 31, 314.) az Alkotmánybíróság alkotmányosértőnek találta a tartományi műsorszolgáltatók tevékenységének gazdasági tevékenységként történő besorolását, mivel a műsorszolgáltatás a német jogfejlődés alapján közzeladat, a műsorszolgáltatók pedig „közjogi felelősséget” (*öffentliche Verantwortung*) viselnek és az állam egésze számára integráló feladatokat látnak el.

A kereskedelmi televíziózást lehetővé tevő tartományi törvény alkotmányosságát vizsgálta a harmadik tévéítélet (FRAG-Urteil, 1981, BVerfGE 57, 295.). Az Alkotmánybíróság a kereskedelmi televízió működésének lehetővé tételét nem találta alkotmányosértőnek, hatékony törvényi intézkedést követelt azonban meg annak biztosítására, hogy minden társadalmilag releváns erő szót kapjon. A vizsgált konkrét jogszabályt azonban alkotmányosértőnek találta az Alkotmánybíróság, mert az nem felelt meg a kereskedelmi televíziózás alkotmányos követelményeinek. Ez a határozat, valamint a negyedik tévéítélet alapozta meg a duális médiarendszer kialakulását. A harmadik tévéítéletben vázolta fel az Alkotmánybíróság a sokszínűség megvalósításának belső és külső pluralista modelljét.⁷

A negyedik tévéítélet (1986, BVerfGE 73, 118.) Niedersachsen kereskedelmi televíziózást lehetővé tevő médiatörvényének alkotmányosságát vizsgálta, és a törvény egészét alkotmányosnak találta, de számos rendelkezésről – mint pl. az engedélyezési eljárás, a műsoridő-hozzárendelés, a túlzott véleménybefolyásoló erő elleni intézkedések, kiegyensúlyozottság szabályozása – állapította meg azok alkotmányosértő jellegét. Ebben a határozatban dolgozta ki az Alkotmánybíróság a média sokszínűségével, a plurális médiarendszerrel kapcsolatos követelményeket. A kereskedelmi televíziózással kapcsolatban a „kiegyensúlyozott sokszínűség” (*gleichgewichtiger Vielfalt*) követelményét fogalmazta meg, ami egyrészt az egyoldalú, nagymértékben kiegyensúlyozatlan véleménybefolyásolás kizárását, másrészt minden véleményirányzat megjelenési lehetőségének biztosítását foglalja magában.⁸ A megjelenés lehetősége a hozzáférés reális lehetőségét, nem pedig az egyes társadalmi csoportok tényleges megjelenését jelenti. A közzeladati műsorszolgáltatás fő feladatát a határozat az „alapszolgáltatás” (*Grundversorgung*) biztosításában határozta meg, és megállapította, hogy e szolgáltatók magasabb követelményeknek kötelesek megfelelni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy feladatuk a kereskedelmi műsorszolgáltatás hiányosságainak pótlása lenne.⁹

Az ötödik tévéítéletben (1987, BVerfGE 74, 297.) az Alkotmánybíróság a baden-württembergi médiatörvénynek azt a rendelkezését semmisítette meg, amely a közzeladati műsorszolgáltatóknak megtiltotta tematikus csatornák és online szolgáltatások működtetését. Az indoklás szerint e szolgáltatások is az alapszolgáltatás fogalma alá eshetnek, amivel az alapszolgáltatás nem minimum-szolgáltatást jelent. A határozat pontosította továbbá a közzeladati és a kereskedelmi műsorszolgáltatás garanciáit.

A hatodik ítélet (1991, BVerfGE 83, 238.) a közzeladatisággal kapcsolatban tartalmazott számos megállapítást, Nordrhein-Westfalen szabályozása kapcsán. A határozat foglalkozik többek között az alapellátási feladatokkal, a közzeladatiság létének és fejlődésének garantálásával, a vegyes finanszírozás kérdésével, új szolgáltatások átvételével. A

⁷ BVerfGE 57, 295, 324; 75.

⁸ BVerfGE 73, 118, 160.

⁹ BVerfGE 57, 295, 324; 73, 118, 159.

kereskedelmi műsorszolgáltatással kapcsolatban a műsortartalmi követelmények kialakítását vizsgálja.

A hetedik, ún. „Hessen 3” ítélet (BVerfGE 87, 181.) megállapította, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatást érintő teljes reklámtiltalom nem jelent beavatkozást a médiaszabadságba, hanem a médiaszabadság megengedett kialakításaként értelmezendő.

A következő határozat az üzemeltetési díjak megállapítására vonatkozó eljárás alkotmányellenességét mondta ki (1994, BVerfGE 90, 60.).

A kilencedik tévéítélet (1195, BVerfGE 92, 203.) a televíziós irányelv implementálásával kapcsolatban született. Egyes tagállamok kifogásolták, hogy a szövetségi kormányzat hozzájárult a televíziós irányelv elfogadásához. Az Alkotmánybíróság e határozatában a közösségi jogi, szövetségi és tartományi hatáskörök megosztását tisztázta.

A következő határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy törvényhozó köteles megakadályozni a közszolgálati műsorszolgáltatók felügyeleti szervének egyoldalú befolyásolását (1995, BVerfGE NVwZ 1995, 781.). E kötelezettségből azonban egyetlen társadalmi szervezetnek sem keletkezik alanyi joga arra, hogy a felügyeleti szerv összeállításánál figyelembe vegyék.

A rövid tudósításokkal foglalkozó határozat (1998, BVerfGE NJW 1998, 1627.) az ellenszolgáltatás nélküli rövid tudósításhoz való jog alkotmányosságát vizsgálta. Az intézményt magát az Alkotmánybíróság alapvetően alkotmányosnak találta, mivel az a tájékoztatási monopóliumok megakadályozását szolgálja, és azzal kapcsolatban ezért a jogalkotó szélesebb mozgástérrel rendelkezik. A hozzáférés ingyenességét azonban alkotmányértőnek – a vállalkozás szabadságát aránytalanul korlátozóknak – találta az Alkotmánybíróság.

Az „extra radio” határozat (1998, BVerfGE 97, 298.) szerint a pályázó már az engedélyezési eljárás során is a médiaszabadság alapjogilag védett pozícióban lévő alánya. Ezzel az Alkotmánybíróság megalapozta a médiavállalkozások szabadságát, a konkrét ügyben pedig alkotmányértőnek minősítette azt a szabályozást, amely alapján Bayern tartományban csak a tartományi közszolgálati műsorszolgáltató volt műsorszolgáltatónak tekinthető.

A Guldenburg-ítélet (1998, elutasító végzés) a médiaszabadság hatálya alá vonta mindazokat a tevékenységeket – így különösen a merchandising egyes formáit, mint a médiatevékenység finanszírozási eszközét –, amelyek a médiatevékenységgel kapcsolatban vannak, olyan mértékben, amilyen mértékben ez a kapcsolat fennáll.

A Radio-Bremen határozat (1999, elutasító végzés) szerint a törvényhozó a műsorszolgáltatás szervezeti kereteit utólag is módosíthatja, de a módosítások nem befolyásolhatják a műsorkészítési, szerkesztési tevékenységet. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság a sürgető és kényszerítő körülmények miatt a tartományi médiahatóság szervezetének a megbízatási idő lejárta előtti módosítását is elfogadhatónak tartotta.

2. A médiaszabályozás hatálya

A német médiaszabályozás összetett szabályozási rendszerben valósul meg. Mivel a médiaszabályozás tartományi hatáskörben van, ezért a média működését alapvetően 15 különböző törvény határozza meg (Berlin és Brandenburg közös törvényt fogadott el); a tartományi hatáskör nem terjed ki a hírközlési kérdések szabályozására. Azonban a műszaki és gazdasági fejlődés, majd az európai közösségi jogi jogfejlődés egyértelművé tette, hogy ez a megoldás nem képes hatékonyan kezelni a médiarendszerrel szabályozási feladatokat. A tartományok hatásköreiket közösen is gyakorolhatják, és ennek keretében tartományközi

szerveződéseket (*Staatsvertrag*) fogadhatnak el. E szerződés a szabályozott kérdésekben minden tartományban irányadóvá válik.

Az elektronikus médiával kapcsolatban a tagállamok 1991-ben fogadtak el egy tartományközi szerződést, az ún. *Rundfunkstaatsvertrag*-ot (RStV). A szerződést eddig nyolc alkalommal módosították. A szerződés gondoskodik a közösségi médiajog németországi harmonizációjáról, egységes fogalmi rendszert hoz létre, és az elektronikus média működésének minden szabályozási kérdésében egységes kereteket hoz létre. Saját hatályát úgy határozza meg, hogy a Németországban végzett műsorszolgáltatásra és műsorterjesztésre kell alkalmazni, egy duális médiarendszer keretei között [RStV 1. § (1)]. A szerződés mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi műsorszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. A közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatban a tartományok további tartományközi szerződéseket is elfogadtak (ld. a közszolgáltatásról szóló részt), illetve néhány tagállam a műholdas műsorszolgáltatást is közösen, tartományközi szerződésben szabályozta.¹⁰

A tartományközi szerződéssel létrehozott keretek továbbra is széles mozgásteret biztosítanak a tartományi jogalkotónak: mindazokban a kérdésekben, amelyeket a tartományközi szerződés nem szabályoz, a tartományi médiatörvények szabályozása irányadó [RStV 1. § (2)].

A szabályozást további jogforrások is kiegészítik, amelyeket törvényi felhatalmazás alapján az egyes médiahatóságok bocsátanak ki (ld. később).

2.1. Tárgyi hatály

Az elektronikus kommunikáció szolgáltatásainak jogi kategorizálására a német jogalkotó tette a legelső és legátfogóbb kísérletet. Az elektronikus kommunikációs hálózatokon nyújtható szolgáltatásokat a jogalkotó három kategóriába sorolta: a hagyományos műsorszolgáltatások a *Rundfunk*, az egyéb média jellegű szolgáltatások a *Mediendienst*, a nem média jellegű elektronikus szolgáltatások pedig a *Teledienst* fogalma alá tartoznak. Az ilyen felosztás mentén megalkotott normatív szolgáltatás-típusok szükségszerűen ellentmondásba kerülnek a konvergencia gyakorlati érvényesülésével. A német kísérlet összességében érdekes és több szempontból követhető kezdeményezés, ugyanakkor a jogalkotási feladat nehézségeinek és buktatóinak is jó példája.

A szolgáltatás-típusok definiálásában a jogalkotó alkalmazta egyrészt az elosztott szolgáltatás és a lehívható szolgáltatás közötti megkülönböztetést. A német jogszabályok meghatározása szerint az elosztott szolgáltatás olyan szolgáltatás, amely egyéni kezdeményezés nélküli adatátvitel segítségével egyidejűleg a felhasználók korlátlan számához jut el. A lehívható szolgáltatások azok, amelyek adatátvitel útján egy meghatározott felhasználó egyéni kezdeményezésére kerülnek nyújtásra.

A felhasználói hozzáférés módján kívül azonban a kategóriák megkülönböztetésében elsődleges jelentősége van a tartalmi-funkcionális szempontoknak is. A beavatkozás terjedelmét az egyes szolgáltatásokra vonatkozóan a német jogalkotó az alapján határozta meg, hogy a szolgáltatás milyen mértékben vesz részt a vélemények alakításában.

A szabályozás koncepcióját jelentősen befolyásolta a német Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, hogy az elektronikus médiumok (*Rundfunk*)¹¹ fogalma „véglegesen nem

¹⁰ A jogforrási rendszert ld. <http://www.alm.de/index.php?id=50>

¹¹ A német „*Rundfunk*” szó magyarul „rádiót” jelent, de annak jogi tartalma egyértelműen bővebb, minden elektronikus médiumra kiterjed. A német jog különbséget tesz a fogalom alkotmányjogi értelmezése és pozitív

határozható meg. Tartalma a GG 5. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján védett társadalmi terület tényleges változásai szerint módosul.¹² A német médiaszabályozásban tehát már régóta jelen van a technológia-semleges megközelítés. „Ahhoz, hogy a médiaszabadság a gyors technikai változások között is megőrizze normatív tartalmát, a médium fogalmát nem szabad egy már bevezetett technikához kötni. Ellenkező esetben az alapjogi védelem nem terjedhetne ki minden olyan területre, amely, ha új eszközök segítségével is, de szintén a médiumok funkcióit látja el.”¹³ Ennek a szemléletnek a konkrét törvényi megoldásokban is tükröződnie kell. Egy további alkotmánybíróági döntés azt is egyértelműen kimondja, hogy a médiumok alkotmányi védelme nem függ a tartalom terjesztésének technikai megoldásától, az a lehívható szolgáltatásokra is kiterjed.¹⁴

2.1.1. Az új szolgáltatások és a hagyományos elektronikus médiumok viszonya

Az RStV a műsorszolgáltatás normatív fogalmát tetszőleges formájú programkínálatnak (*Darbietung*) a közösség felé irányuló összeállításaként és terjesztéseként határozza meg, ami történhet szóban, hangban és képből, elektromágneses rezgések felhasználásával, vezeték nélkül illetőleg vezeték mentén vagy segítségével; a fogalom magába foglalja azokat a kínálatokat is, amelyek terjesztése kódolva vagy valamely külön ellenszolgáltatás ellenében történik [RStV 2. § (1)]. A meghatározás szerint a fogalom nem terjed ki az ún. médiaszolgáltatásokra (*Mediendienste*).

A „médiaszolgáltatásokat” a tagállamok által 1997-ben kötött államszerződés (Mediendienst-Staatsvertrag, MDStV) szabályozza. 2003-ban a jogszabály átfogó módosítására került sor, ami elsősorban az Európai Unió elektronikus kereskedelmi irányelvének jogharmonizációját szolgálta.

Médiaszolgáltatások a nyilvánosság felé irányuló, szövegben, képből, hangban megjelenő információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyek terjesztése elektromágneses rezgések felhasználásával vagy vezeték mentén, illetve útján történik [MDStV 2. § (1)]. Médiaszolgáltatások különösen a nyilvánosságnak szóló közvetlen ajánlat formájában megjelenő elosztott szolgáltatások, amelyek termékek vételére, eladására vagy bérletére, illetve szolgáltatások nyújtására vonatkoznak (teleshopping); azok az elosztott szolgáltatások, amelyekkel mérési eredmények vagy adatközlések szöveges vagy képi terjesztése történik, kísérőszöveggel vagy anélkül; a televízió-szöveg, a rádiószöveg vagy hasonló szöveges elosztott szolgáltatások; valamint azok a lehívható szolgáltatások, amelyeknél valamely szöveges, hang- vagy képkínálat felhasználói kezdeményezésre elektronikus tárolóról felhasználás végett közvetítésre kerül, a kölcsönös egyéni teljesítést vagy a tiszta adattovábbítást előtérbe állító szolgáltatások és a távjátékok kivételével [MDStV 2. § (2) 1-4].

A műsorszolgáltatást és a médiaszolgáltatást a jogalkotó a vélemények alakításának befolyásolásában betöltött szerepük alapján határolja el. A médiaszolgáltatások esetében a jogalkotó feltételezi, hogy hiányzik a műsorszolgáltatás „kiemelkedő, a nyilvános véleményképzés közvetítőjeként és tényezőjeként jellemezhető szerepe”.¹⁵ Az RStV-ben szabályozott médiumok a médiaszolgáltatásoktól „programkínálat” csak rájuk jellemző elemében határolhatók el. Ezen keresztül érvényesül a műsorszolgáltatás széles hatása, aktualitása és meggyőző ereje, kiemelkedő szerepet biztosítva a társadalmi

(törvényi) meghatározása között; míg az első a lehető legszélesebben értett „elektronikus médium”-ra utal, a második lényegében azonos a magyar médiajogi terminológia műsorszolgáltatás-fogalmával.

¹² BVerfGE 83, 238/302.

¹³ BVerfGE 83, 238/302.

¹⁴ BVerfGE 74, 297/351.

¹⁵ MDStV Indokolás. Különös rész, a 2. §-hoz.

véleményképzésben.¹⁶ Ez a megkülönböztetés azonban a technikai lehetőségek bővülésével egyre kevésbé releváns.

A „programkínálat” tartalmának bizonytalanságát felismerve a jogalkotó a konkrét szolgáltatások valamely jogszabály hatálya alá sorolását kétség esetén a tagállamok médiahatóságaira bízta. Ha az illetékes média-felügyeleti szerv az összes média-felügyeleti szervvel egyetértésben megállapítja, hogy az adott médiaszolgáltatás a hagyományos média fogalma alá sorolható, a szolgáltatónak választása szerint a tudomására jutástól számított hat hónapon belül ennek megfelelő engedélyezési igényt kell benyújtania vagy a médiaszolgáltatást a továbbiakban úgy kell nyújtania, hogy az ne legyen a műsorszolgáltatás fogalma alá sorolható. A jogbizonytalanság elkerülése végett médiaszolgáltatások szolgáltatónak lehetőségük van az illetékes média-felügyeleti szervnél egyértelmű médiajogi helyzetük megállapítására vonatkozó igény benyújtására.

A tagállamok médiahatóságai a következő általános elhatároló ismérveket jelölték meg:

- A teleshopping és az adattovábbítás szűk tartalmi határai, a szöveges szolgáltatások csekély meggyőző erejük miatt nem rendelkeznek a „programkínálat” elemével.
- A lehívható szolgáltatások esetében hiányzik a tartalom egyidejű vételéből származó jelentős befolyásoló hatás (multiplikációs hatás).
- Gyakran a szolgáltatás aktualitása is hiányzik, és a technikai feltételek mozgóképek esetében sem biztosítják a műsorszolgáltatás meggyőző erejét.

Az egyes konkrét szolgáltatások jellemzőit azonban mindig összességükben kell értékelni, mert adott esetben az MDStV 2. § (2) bekezdés 1-4 pontjának megfelelő szolgáltatás vélemény-befolyásoló ereje a hagyományos médiumokéval azonos lehet. A szélessávú technológiák tarthatatlanná teszik azt az álláspontot, hogy a hang- és mozgókép-elemek meggyőző ereje az adatátvitel kis sebessége miatt nem éri el a hagyományos műsorszolgáltatások meggyőző erejét.

Az MDStV szerinti lehívható szolgáltatás tipikus példájaként a német médiahatóságok a VOD-szolgáltatást nevezik meg, amelyben a szolgáltató nem fejt ki program-összeállítási, műsorszerkesztési tevékenységet. A szolgáltatásnak a közvélemény alakítására gyakorolt hatása csekély, mivel az elért programot és az időpontot teljes egészében a felhasználó határozza meg, és így a széleskörű hatás kritériuma nem teljesül. A terjesztés műszaki módja nem meghatározó.

A médiahatóságok 2004-es közös állásfoglalásukban¹⁷ hangsúlyozták, hogy egy szolgáltatás műsorszolgáltatóként történő besorolásában nem lehet meghatározó jelentőségű annak elektronikus terjesztése, vagyis kizárólag egy szolgáltatás műszaki adottságaiból nem lehet a jogi helyzetére vonatkozó következtetéseket levonni. Az elektronikus terjesztés módja önmagában nem olyan ismertetőjegy, amire a műsorszolgáltatásként vagy médiaszolgáltatásként történő besorolása alapozható. A médiahatóságok szerint sokkal inkább az adott szolgáltatás véleményalakító jelentősége és a befogadóra gyakorolt hatása a döntő szempont. Egy szolgáltatás annál inkább tekinthető műsorszolgáltatónak,

- minél nagyobb a terjesztett tartalom hatásának intenzitása;

¹⁶ Erstes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten. Pressemitteilung der Landesmedienanstalten. <http://www.alm.de/aktuelles/presse/struktur2.htm>

¹⁷ Drittes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten

- minél fokozottabb mértékű a tartalom szerkesztőségi formálása;
- minél valóságosabb módon közvetítik a tartalmat;
- minél nagyobb az elért közönség és az egyidejű vételi lehetőség/tényleges felhasználás;
- minél kisebb mértékben határozza meg a felhasználó a befogadási folyamatot (a felhasználói magatartás passzivitása és a vevőkészülék egyszerű kezelhetősége).

A 2004-es állásfoglalás kifejezetten megkérdőjelezi, hogy a szolgáltatás lehívható jellege önmagában minden esetben kisebb véleményalakító hatást eredményez.

2.1.2. Távszolgáltatások, médiaszolgáltatások

A „távszolgáltatások”-ra vonatkozó rendelkezéseket a szövetségi törvényhozó által 1997-ben elfogadott és 2003-ban módosított, az információs- és kommunikációs szolgáltatások keretfeltételeinek szabályozásáról szóló törvénycsomag (*Informations- und Kommunikationsdienste – Gesetz, IuKDG*), elsősorban pedig az ennek részét képező távszolgáltatásokról szóló törvény (*Teledienstgesetz, TDG*) tartalmazza.

A távszolgáltatások azok az információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyek kombinálható szöveges, képi vagy hang-adatok egyéni használatára szolgálnak, és alapjukat távközlési úton végzett terjesztés képezi. A TDG Indokolása szerint ezek „nem a nyilvános véleményképzésre alkalmas tömegkommunikációs ellátást, hanem a felhasználó által meghatározható kommunikációt szolgálják”. Távszolgáltatások különösen az egyéni kommunikáció területére eső szolgáltatások (pl. banki távszolgáltatások, távmunka, távoktatás), mindazok az információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyeknél nem a nyilvánosságukról szóló, a véleményképzés befolyásolására irányuló szerkesztett tartalom áll az előtérben (pl. a közlekedési, időjárási, környezeti vagy tőzsdei adatok, árukra és szolgáltatásokra vonatkozó információk, azzal a fontos megszorítással, hogy a szolgáltatásokból hiányzik a nyilvános véleményképzés befolyásolásának szándéka), az Internet vagy más hálózatok használatát lehetővé tevő szolgáltatások (pl. a web-böngészők és a keresők), a távjátékok, valamint az elektronikusan lehívható, árukra és szolgáltatásokra vonatkozó ajánlatok interaktív eléréssel és közvetlen megrendelési lehetőséggel.

A távszolgáltatások és a médiaszolgáltatások elhatárolása – hasonlóan a műsorszolgáltatás/médiaszolgáltatás elhatároláshoz – jelentős értelmezési nehézségeket vet fel.

A TDG és az MDStV a hatályuk alá tartozó szolgáltatások sokfélesége miatt ötszintű szabályozást valósít meg. A TDG általában szabályozza a távszolgáltatásokat, de ezen belül néhány rendelkezés különböztet az üzletszerű és nem üzletszerű szolgáltatás között. Az MDStV a médiaszolgáltatásokra vonatkozó általános szabályoknál szigorúbb követelményeket támaszt az „újságírói-szerkesztői kialakítású” szolgáltatásokkal szemben, és több helyen eltérő rendelkezések vonatkoznak az elosztott és a lehívható szolgáltatásokra. A legszigorúbb rendelkezések az újságírói-szerkesztői kialakítású médiaszolgáltatásokra vonatkoznak, amelyek egészben vagy részben időszaki sajtótermékek tartalmát adják vissza szövegben vagy képben, illetve amelyekben periodikus sorozatban szöveg kerül terjesztésre. Mivel ezek hatásukat tekintve is ténylegesen hasonlítanak a hagyományos sajtóra, szabályozásuk terjedelme lényegében megegyezik azzal (impresszum, helyreigazítás). Nem egyértelmű, hogy a periodikus megjelenés a tartalomnak milyen időközönkénti változását jelenti, és lehívható szolgáltatások esetében a tartalomnak milyen mértékű megváltozása szükséges.

A távszolgáltatás és a médiaszolgáltatás fogalmában jelentős átfedések vannak, amelyeket a jogszabályok hatályára vonatkozó rendelkezések sem oldanak fel. A TDG kizárja a hatálya alól azokat a tartalomszolgáltatásokat, amelyeknél az MDStV szerinti, a nyilvánosságnak szóló, a véleményképzés befolyásolására irányuló szerkesztett tartalom áll az előtérben. Az MDStV nem érinti a TDG meghatározásait.

2002-ben a német jogalkotó egy újabb fogalmat vezetett be: a „telemédia” (Telemedien) fogalmát a gyermekek védelméről szóló államszerződés határozza meg, e körbe sorolva mindazokat a távszolgáltatásokat és médiaszolgáltatásokat, amelyek nem minősülnek műsorszolgáltatásnak (ld. a gyermekvédelemmel kapcsolatban).

A jelentősen eltérő terjedelmű szabályozás miatt súlyos problémák merülnek fel az új szolgáltatások és a hagyományos médiumok – műsorszolgáltatások – elhatárolása során. Sem a TDG, sem az MDStV nem érinti az RStV hatálya alá tartozó tevékenységeket, és az RStV is tartalmaz ilyen kizáró rendelkezést, az egyértelmű elhatárolás mégsem biztosított.

A távszolgáltatások meghatározásánál a törvényhozó az egyéni felhasználást nem tartalmi, hanem formális-technikai feltételként határozta meg. „A felhasználók által az új információs és kommunikációs technológiák útján egyénileg használható szolgáltatások”¹⁸ egyidejűleg a médiaszolgáltatás fogalmának megfelelően „közösség felé irányulóak” is lehetnek. A „közösség felé irányulás” ténylegesen csak annyit jelent, hogy az adott szolgáltatás nyilvánosan elérhető, azt bárki igénybe veheti. A szolgáltatást nyújtó szempontjából egyéni felhasználásról akkor lehet beszélni, ha a szolgáltatáshoz egyetlen felhasználó férhet hozzá, ez gyakorlatilag az egyéni kommunikáció esete. A felhasználó szempontjából viszont minden nyilvánosan elérhető információs- és kommunikációs szolgáltatás esetében egyéni felhasználás történik, a televíziós csatorna kiválasztásánál éppúgy, mint egy honlap letöltésénél vagy egy e-mail fogadásánál.

2.2. Területi hatály

Az RStV a szabályozás területi hatályára vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. Ebből következően a német médiajog azokra a szolgáltatásokra terjed ki, amelyek a televíziós irányelvben szabályozott származási ország elve német joghatóság alatt állnak. A területi hatályt érintő rendelkezést tartalmaz azonban a műsorszolgáltatás engedélyezésének szabályozása. E szerint az engedély megtagadásának vagy visszavonásának van helye [RStV 20. § (4)], ha

- a műsorszolgáltatás teljes egészében vagy nagy részben egy másik állam lakossága felé irányul, amely állam részese az Európa Tanács Határok nélküli televíziózásról szóló egyezményének, és
- a műsorszolgáltató abból a célból telepedett le Németországban, hogy a fogadó ország jogi előírásait megkerülje, és
- a megkerülni szándékozott előírások az egyezmény szabályozási tárgyát érintik.

E rendelkezés az Európai Unió Bíróságának a jogszabályok megkerülésével kapcsolatos gyakorlatát tükrözi, azonban nem feltétlenül van összhangban a származási ország elvével. Az engedély megtagadása vagy visszavonása helyett az engedélyben mellékkötelezettségek is rögzíthetők, ha a jogszabály megkerülése ilyen módon is biztosítható.

¹⁸ LuKDG Indokolás. Általános rész.

3. Médiafelügyelet

3.1. A felügyeleti intézményrendszer

A médiafelügyeleti intézményrendszer a médiaszabályozás egészének tartományi tagoltságát követi. Berlin és Brandenburg közös médiahatóság felállításáról állapodott meg, a többi tartomány ilyen törekvései azonban meghiúsultak. Ennek eredményeként Németországban jelenleg 15 tartományi szintű médiahatóság (*Landesanstalt, Medienanstalt, Landesrundfunkzentrale*, stb.) működik.¹⁹ Minden médiahatóság közjogi jogi személyiséggel rendelkezik, és a függetlenség – az ún. *Staatsfreiheit* – biztosítása végett nem tagozódik be a tartományi közigazgatási rendszerbe, és feladatait önállóan, más szerv utasításaira tekintet nélkül végzi.²⁰ Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a médiaszabadság alanyainak is tekintendők, és alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultak.²¹

A tartományi médiahatóságok öngazgatási joga (*Selbstverwaltungsrecht*) kiterjed a normaalkotási jogra is (*Satzungsautonomie*). Ez alapján a hatáskörükbe tartozó kérdésekben általános érvényű normát (ún. *Satzung*) alkothatnak. Ez a normaalkotási jog azonban csak a saját működést érintő kérdésekben korlátlan; abban az esetben, ha a norma más jogalanyok jogi helyzetét is érinti, a normaalkotás kifejezett törvényi felhatalmazáshoz kötött. Ilyen felhatalmazást tartalmaznak a tartományi médiatörvények például a különböző közterhek (koncessziós díjak) megállapításával kapcsolatban, a kábelkapacitások elosztási tervével, a reklám, a gyermekvédelem részletes szabályozásával, illetve az ún. nyílt csatornák (*Offene Kanäle*) működésével kapcsolatban. A tartományközi szerződés egyes kérdésekben – különösen a reklámozás, szponzorálás részletes szabályozásával, a médiakoncentráció elleni intézkedésekkel, a gyermekek védelmével kapcsolatban – irányelvek (*Richtlinie*) kibocsátására hatalmazza fel a médiahatóságokat.

A médiahatóságok általában két szervből állnak. A hatóság élén egy – általában egyszemélyes, egyes tartományokban azonban kollegiális – végrehajtó szerv áll; ezek megnevezése tartományonként eltérő (*Direktor, Vorstand, Präsident*). A hatóság fő döntéshozó szerve minden esetben testületi szerv. A viszonylag nagy számú testületek (*Medienrat, Landesrundfunkausschuss, Medienkommission, Versammlung, Vorstand*) különböző társadalmi csoportok képviselőiből állnak, akiket – nem egységes eljárási szabályok alapján – a tartományi kormány, a tartományi parlament, illetve társadalmi szervezetek delegálnak (*Versammlungsmodell*).²² Egyes tartományok – Berlin, Sachsen – más szabályozási modellt követnek, és a plurális képviselet helyett szakértőkből álló, a parlament 2/3-os többségével megválasztott testületet hoztak létre (*Ratsmodell*). Néhány tartományban a két modell elemei vegyesen jelennek meg (pl. Baden-Württembergben úgy, hogy a társadalmi képviseletet megvalósító testület szűk hatáskörökkel rendelkezik a kollegiális végrehajtó szervhez képest, Hamburgban pedig a testület alacsony létszámával).

A hatáskörök megosztásában mindig a testületi döntéshozó szervet illetik az alapvető, a műsort és médiarendszert érintő döntési jogosultságok; a végrehajtó szerv az előkészítő és végrehajtó feladatokon kívül csak a törvényben meghatározott hatáskörökkel rendelkezik, illetve kivételesen – törvényi keretek között – a halasztást nem tűrő kérdésekben hoz döntést.²³

¹⁹ Ld. <http://www.alm.de/index.php?id=92>

²⁰ Hesse, *Rundfunkrecht*, Verlag Franz Vahlen, 2003. 220.

²¹ Hesse, 2003. 220.

²² Hesse, 2003. 225.

²³ Hesse, 2003. 226.

A médiahatóságok állami felügyelete – igazodva a német közigazgatási rendszer jellemzőihez – minden esetben jogi felügyeletet jelent. A szakmai felügyelet, illetve az azzal járó utasítási jog nem lenne összeegyeztethető az intézmények függetlenségével. A jogi felügyelet sem terjedhet ki a döntések tartalmi felülvizsgálatára.²⁴

A médiahatóságok finanszírozása az állami költségvetés keretein kívül történik. Korábban saját bevételekből – különböző igazgatási díjakból, illetve a reklámbevételek meghatározott arányából – kellett fenntartaniuk magukat, ma azonban az üzemeltetési díjak (*Rundfunkgebühr*) 2%-a biztosítja a működési költségeket.²⁵ E díjrészesedésből egyúttal biztosítaniuk kell a földfelszíni műsorszórás műszaki infrastruktúrájának, valamint a nyílt csatornáknak a támogatását. Ennek az egységes megoldásnak a kidolgozása az RStV létrejöttének is előfeltétele volt, ugyanakkor az egyes hatóságok részére az adott tartomány lakosságszámától függő, eltérő mértékű finanszírozást biztosít.²⁶

3.2. Feladat- és hatáskör, együttműködési kötelezettség

A tartományi médiahatóságok feladata általánosságban a tartományi médiatörvények érvényesülésének felügyelete. E hatóságok osztják ki a kereskedelmi műsorszolgáltatás nyújtásához szükséges engedélyeket, és ellenőrzik az azokban foglaltak betartását. A műsorok továbbközvetítésével kapcsolatban a kábelkapacitások egy részének elosztása is e hatóságok feladata. Nem terjed ki azonban a hatáskörük automatikusan a médiaszolgáltatásokra; az e szolgáltatásokkal kapcsolatos hatásköröket a tartományi jogalkotó külön szabályozza. Nincs továbbá hatásköre a médiahatóságoknak a közszolgálati médiumokkal kapcsolatban.

Néhány tartományi törvény külön hatáskörként említi a médiát érintő kutatások folytatását és támogatását, a képzés és továbbképzés támogatását, valamint az infrastruktúra kiépítésének támogatását.

A tartományközi szerződés a tartományi médiahatóságok hatáskörét annyiban szabályozza, hogy az illetékes médiahatóságot kötelezi a szerződésben foglalt előírások megtartásának ellenőrzésére (RStV 38. §). Az egyes hatóságok döntéseiket a mindenkor tartományi jognak megfelelően hozzák, ugyanakkor kötelesek a felügyeleti tevékenységgel kapcsolatban egy egységes eljárás szabályait kialakítani [RStV 38. § (2)]. E célból kötelesek közös szerveket (*Stelle*) kialakítani, és kötelesek a tervező és műszaki előkészítő feladatokban együttműködni.

A tartományi médiahatóságok együttműködését nélkülözhetetlenné teszi az a követelmény, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók az országos szintű szabályozási kérdésekben minden tartományban azonos követelményekkel és elbánással találkozzanak, valamint az, hogy az egyes hatóságok döntéseit hatékonyan végre lehessen hajtani. Az együttműködés lehetővé teszi továbbá a feladatok megosztását.²⁷ Az RStV előírásai alapján (ld. RStV 38. §) a hatóságok létrehozták a tartományi médiahatóságok munkaközösségét (*Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland*, ALM). Az együttműködés területeit és formáját az ALM statútuma (*Grundsätze für die Zusammenarbeit*) határozza meg.²⁸ Az együttműködés e szerint három szinten zajlik. Az „egyesített konferenciának” (*Gesamtkonferenz*) mind a döntéshozó testületek vezetői, mind a hatóságokat képviselő személyek részt vesznek, és e testület foglalkozik a duális médiarendszert alapvetően érintő médiapolitikai kérdésekkel. A döntéshozó testületek vezetőinek konferenciája

²⁴ Hesse, 2003. 227.

²⁵ Hesse, 2003. 227.

²⁶ Hesse, 2003. 227.

²⁷ Hesse, 2003. 222.

²⁸ http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/alm_statut_200104.pdf

(*Gremienvorsitzenderkonferenz*) elsősorban a műsorszolgáltatás, a műsortartalom fejlődésének kérdéseivel foglalkozik (*Fragen der Programmentwicklung*). Az igazgatók konferenciája (*Direktorkonferenz*, DLM) a hatóságokat képviselő személyekből áll, feladata a végrehajtási feladatok koordinálása. A DLM mellé rendelten működnek az ún. közös szervek (*gemeinsame Stelle*), amelyek meghatározott feladatok ellátásában segítik a hatóságok együttműködését. Az ALM-státútum a műsorért, reklámért és médiakompetenciáért felelős közös szervezet, valamint a digitális hozzáféréssel foglalkozó közös szervezet hozta létre. A közös szervek mellett az igazgatók közül ki kell jelölni egy-egy megbízottat a jogi, az európai, a közösségi műsorszolgáltatás (*Bürgermedien*) és az igazgatási kérdések felügyeletére. A státútum előírja továbbá egy műszaki bizottság (*Technische Kommission*, TKLM) létrehozását.

Minden tartományi médiahatóságot feljogosít továbbá a tartományközi szerződés arra, hogy az engedélyt kibocsátó médiahatóságnál kifogásolja, hogy valamely országos terjesztési műsorszolgáltatás a szerződésbe ütközik [RStV 38. § (3)]. Az illetékes hatóság a bejelentéssel köteles foglalkozni, és a megtett lépésekről a köteles kifogást tevő hatóságot tájékoztatni.

A médiahatóságok feladataik ellátása során kötelesek együttműködni a szövetségi hírközlési hatósággal (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*) és a szövetségi versenyhivatallal (*Bundeskartellamt*), illetve a tartományi versenyhivatalokkal, azokkal szemben – a feladataik ellátásához szükséges adatokra vonatkozó, de részletesen nem meghatározott tartalmú – adatszolgáltatási kötelezettségük van (RStV 39a. §).

3.3. Felügyeleti eszközök

Törvénysértés esetén az egyes médiahatóságok felhívják a műsorszolgáltatót a jogsértés megszüntetésére, és figyelmeztetik, hogy az ismételt jogsértés az engedély visszavonásával járhat. Az engedély visszavonása azonban csak végső eszközként vehető igénybe;²⁹ a hatóság enyhébb szankciókat – mint az engedély határozott idejű felfüggesztése vagy egyes műsorszámok további közlésnek tilalma – is alkalmazhat, illetve további kötelezettségeket írhat elő a műsorszolgáltatóval szemben. Számos tartományi törvény teszi lehetővé pénzbírság kiszabását, különösen a reklám-előírások megszegése esetére. A szankciók részletes szabályozása irányában az általános közigazgatási eljárási szabályok irányadók. Ez egyúttal minden esetben lehetővé teszi a bírósági felülvizsgálatot is. Az RStV az általános szabályokkal szemben – amelyek tartományi ügyben kizárják a szövetségi bíróság hatáskörét – azonban lehetővé teszi, hogy az abból eredő jogvitákban a szövetségi közigazgatási bíróság hozzon végleges döntést (RStV 48. §); ez biztosítja az egységes jogértelmezést és a jobbiztonságot.

Országos műsorszolgáltatás esetén a szankció kiszabására az a médiahatóság jogosult, amely az engedélyt kibocsátotta; a többi hatóság kizárólag arra jogosult, hogy jelezze a jogsértést [ld. fent, RStV 38. § (3)].

4. Engedélyezés

4.1. Eljárási szabályok

A tartományközi szerződés általános jelleggel engedélyezéshez (*Zulassung*) köti a kereskedelmi (magán) műsorszolgáltatók szolgáltatásnyújtást [RStV 20. § (1)]. A német Alkotmánybíróság az engedélyezést alkotmányos kötelezettségként határozta meg, ami a vélemény szabadságot veszélyeztető magatartások előzetes megakadályozását szolgáló

²⁹ E szankció alkalmazásra a gyakorlatban még nem került sor. Hesse, 2003. 231.

formális akadály.³⁰ Az engedélyezés részletes szabályozása tartományi hatáskörben marad, az RStV csak a tartományi szabályozás kereteit határozza meg. Az engedélyezési eljárásokkal és a műsorszolgáltatók felügyeletével kapcsolatos hatásköröket a tartományi szerződés és illetékes tartományi médiahatóságnak az engedély kibocsátására hatáskörrel rendelkező szervéhez telepíti [RStV 36. § (2); ld. fent].

A tartományi médiatörvények megerősítik a műsorszolgáltatás engedélyhez (*Zulassung*, *Konzession*, *Erlaubnis*) kötöttségét. Az újabb tartományi törvények az engedélyezés hagyományos szabályozástól eltérő modelleket is bevezettek.

A német médiaszabályozásban először Baden-Württemberg tartomány médiatörvényében jelent meg 1999-ben az a szabályozási modell, amely a műsorszolgáltatási engedélyt (*Zulassung*) különválasztja a terjesztési kapacitások hozzárendelésétől (*Zuordnung*).³¹ E modellben az engedély alapján a műsorszolgáltató olyan „média-jogosítvánnyal” („*Medienführerschein*”) rendelkezik,³² ami feljogosítja arra, hogy közvetlenül a műsorterjesztőtől vagy – földfelszíni frekvenciák esetében – az illetékes médiahatóságtól terjesztési kapacitásokat igényeljen. Az engedély megszerzéséhez a műsorszolgáltatónak a törvényben meghatározott minimum-követelményeket kell teljesítenie, és a hatóság további értékelési szempontok figyelembe vételével dönt a kapacitások elosztásáról. E szabályozási koncepció időközben több tartományi médiatörvényben is megjelent.³³

A piacra lépés németországi szabályozásának további modellje az ún. „engedélyezési fikció” („*Zulassungsfiktion*”)³⁴. Saarland tartomány médiatörvénye szerint a műsorszolgáltatási tevékenység megkezdését be kell jelenteni a tartományi médiahatósághoz, és a nyilvántartásba vétel megtagadására nyitva álló idő eltelte után – a törvény szerint egyébként továbbra is szükséges – engedélyt megadottnak kell tekinteni.

A tartományközi szerződés meghatározza az országos műsorszolgáltatások engedélyezésének eljárására vonatkozó alapelveket, kiemelt figyelmet fordítva a valamennyi előírás végrehajtásához elengedhetetlen adatszolgáltatási kötelezettségekre. Ezek keretében kötelezi a kérelmezőket – valamint az abban tulajdoni részesedéssel rendelkezőket, a velük kapcsolat vállalkozási viszonyban állókat, illetve mindazokat, akik a kérelmezőre befolyást gyakorolnak –, hogy az engedélyre vonatkozó kérelem megvizsgálásához szükséges minden adatot, tájékoztatást és dokumentumot rendelkezésre bocsássanak [RStV 21. § (1)]. A nevesített adatszolgáltatási kötelezettségek elsősorban a kérelmező tulajdoni viszonyaira, a koncentráció-korlátozás érvényesítéséhez szükséges adatokra vonatkoznak [RStV 21. § (2)]. Az adatszolgáltatással kapcsolatos együttműködési kötelezettség megszegése megalapozhatja a kérelem elutasítását [RStV 21. § (5)]. A kérelem előterjesztését és az engedély megadását követően az adatokban bekövetkezett változásokat haladéktalanul közölni kell az illetékes

³⁰ BVerfGE 57, 295, 326. „Schließlich ist bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung unverzichtbar, ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den dargelegten Anforderungen Genüge getan ist. Sofern sich der Gesetzgeber für eine Rundfunkorganisation entscheidet, die privaten Rundfunk umfaßt, hat er Zugangsregelungen zu schaffen, die diese Überprüfung, gegebenenfalls die Versagung des Zugangs, sicherstellen und die für die Prüfung und Entscheidung ein rechtsstaatliches Verfahren vorsehen. Ein solches Erlaubnisverfahren darf neben der Überprüfung allgemeiner Voraussetzungen wie etwa Geschäftsfähigkeit oder Zuverlässigkeit des Antragstellers nur der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit dienen, um derentwillen es verfassungsrechtlich geboten ist.”

³¹ Jürgens, Marktutzitsregulierung elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste, Nomos Verlag, 2005, 32. Ld. Lmedieng BW 12-22. §§

³² Jürgens, 2005. 32.; <http://www.lfk.de/dielfk/aufgaben/main.html>

³³ Saarland, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Rheinland-Pfalz

³⁴ Jürgens, 2005. 33.

médiahatósággal. Ezen kívül is minden évben köteles a műsorszolgáltató és a benne érdekeltéssel rendelkező az illetékes médiahatóság felé a tulajdoni viszonyaira, illetve az általa elért közönségárányra vonatkozó változásokkal kapcsolatban nyilatkozni [RStV 21. § (6)-(7)].

A tartományközi szerződés részletesen szabályozza a médiahatóságok tájékozdási és felderítési jogosultságait, illetve az igénylők együttműködési kötelezettségeit, ezzel lényegében sajátos média-eljárásjogi rendelkezéseket bevezetve. Az illetékes médiahatóság a körülmények felderítéséhez szükséges minden cselekményt elvégezhet, és minden bizonyítást felvehet, ami a feladatai ellátásához szükséges; minden olyan bizonyítási eszközt felhasználhat, ami mérlegelése (*nach pflichtgemäßem Ermessen*) alapján a tényállás felderítéséhez szükséges [RStV 22. § (1)]. A tartományközi szerződés részletesen meghatározza a médiahatóságok által igénybe vehető bizonyítási eszközöket, rendelkezik a tanúk és szakértők kötelességeiről, az adatok teljességének és valóságának biztosításáról, a hatóság képviselőinek az érintettek helyiségébe való belépésére vonatkozó feltételekről, a bizonyítást szolgáló dokumentumok bemutatásának kötelezettségéről, a házkutatás feltételeiről [RStV 22. § (2)-(8)].

Az engedélyezési eljárásokat részletesen az egyes tartományi médiatörvények szabályozzák. Az eljárás minden esetben pályázati kiírással (*Ausschreibung*) indul, amire akkor kerül sor, ha az adott médiahatóság szabad átviteli kapacitásokkal rendelkezik. Az átviteli kapacitások rendelkezésre állásától független az engedélyezés a korábban említett „*Medienführerschein*” modellben. A pályázati kiírás egyúttal az esélyegyenlőség (*Chancengleichheit*) alkotmányos követelményének érvényesítését is szolgálja.³⁵

Azokban az eljárási kérdésekben, amelyekben sem az RStV, sem a tartományi médiatörvény nem tartalmaz szabályozást, az általános közigazgatási eljárási szabályok alkalmazandók.³⁶

Az RStV felhatalmazza a tartományokat egyszerűsített eljárás kialakítására. Ilyen eljárásra akkor kerülhet sor, ha a műsorszolgáltatás egy nyilvános rendezvény helyére és időtartamára korlátozódik, vagy ha kizárólag egy intézmény részére, az intézmény által ellátandó feladatokkal funkcionális összefüggésben kerül nyújtásra [RStV 20. § (3)].

4.2. Az engedély megszerzésének feltételei

A szabályozás – az egyes tartományi törvényekben eltérő módon és mértékben – különbséget tesz a műsorszolgáltatási engedély megszerzésének alapvető személyi és tárgyi feltételei, valamint a terjesztési kapacitások hozzárendelése során figyelembe vett értékelési szempontok között.

Az engedély megszerzésének minden tartományban alapvető személyi feltétele, hogy a pályázó (igénybejelentő, *Antragsteller*) németországi lakóhellyel/székhellyel rendelkezzen, teljesen cselekvőképés legyen, valamint megbízható (*zuverlässig*) legyen abban az értelemben, hogy várhatóan betartja a műsorszolgáltatásra vonatkozó követelményeket. Az igénybejelentő tárgyi feltételeknek is köteles megfelelni: be kell nyújtania a tervezett műsor műsorszerkezetét, és valószínűsítienie kell, hogy képes a műsor finanszírozására.

A tartományi médiatörvények meghatározzák azt a személyi kört, amely műsorszolgáltatási engedélyt nem szerezhet. Az államtól való független műsorszolgáltatás biztosítása érdekében nem szerezhetnek engedélyt az állami szervek, területi önkormányzatok

³⁵ Hesse, 2003. 228.

³⁶ Hesse, 2003. 231.

(*Gebietskörperschaften*), valamint – az egyházak kivételével – a közjogi jogi személyek. A szabályozás terjedelme tartományként eltérő; egyes tartományok e szervek képviseletére jogosultakat, e szervek tagjait és alkalmazottait, illetve a hozzájuk kapcsolódó vállalkozásokat is kizárják a műsorszolgáltatás lehetőségéből.³⁷ A politikai pártok kizárásáról sem egységesen rendelkeznek az egyes törvények; a kizárást az Alkotmánybíróság a média pártatlansága, pártok fölöttisége (*Überparteilichkeit*) érdekében alkotmányosnak találta.³⁸ További összeférhetetlenség áll fenn a közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatás között.

Az engedély időtartama tagállamonként nagyrészt eltérő, 10 évnél hosszabb időre azonban egyetlen tartományban sem szereshető engedély. Az egyes tartományi törvények rendelkeznek arról, hogy az engedély nem ruházható át, sőt egyes esetekben a tulajdonosi szerkezet meghatározott mértékű változását is átruházásnak tekintik.

4.3. A földfelszíni műsorszórás kapacitások elosztása

A műsorterjesztéshez rendelkezésre álló átviteli kapacitások hozzárendeléséről és használatáról a tartományok döntenek, az RStV és a tartományi jog alapján (RStV 50. §). A tartományi törvényekben gyakran alkalmazott megoldás a műsorszolgáltatási engedély megszerzésének és a terjesztési kapacitások hozzárendelésének különválasztott szabályozása. A tartományi törvények szabályozzák továbbá a műsorszórás célú frekvenciák kijelölésének, illetve a frekvenciáknak a közszolgálati vagy kereskedelmi műsorszolgáltatások közötti megosztásának kérdését.

A – földfelszíni – terjesztési kapacitások elosztásánál, illetve az egyes műsorszolgáltatásokhoz való hozzárendelésénél a tartományi médiatörvények a kiválasztási modellt követik, azaz jellemzően a kapacitás megszerzésére pályázók egyike kapja meg a kapacitást (frekvencia) egészét. Egyes törvények (Baden-Württemberg és Bayern médiatörvénye) kivételesen a kapacitások megosztott használatát is lehetővé teszik, amennyiben ilyen módon a sokszínűség jobban garantálható. Néhány törvény előírja, hogy a médiahatóság köteles a pályázók közötti egyezség kialakítását elősegíteni. Megegyezés hiányában a médiahatóság meghatározott kiválasztási szempontok alapján döntést hoz a kapacitások hozzárendeléséről.

A legfontosabb – a különböző törvényekben különböző módon megfogalmazott – kiválasztási szempont szerint az az igénylő részesül előnyben, amelyik nagyobb mértékben járul hozzá a teljes programkínálat – és egyes törvények szerint a műsorszolgáltatók – sokszínűségéhez, illetve az, amelyik nagyobb tartalmi sokszínűséget biztosít. Ennek megítélésében nem csak a műsorszerkezet, hanem a műsorszolgáltatónak a sokszínűséget garantáló szervezeti felépítése is irányadó.

A programválaszték sokszínűségét közvetlenül érintő kiválasztási szempont lehet a műsorszolgáltatás tematikája. Egyrészt jellemzően előnyt élveznek az általános tematikájú műsorszolgáltatások, mivel azok önmagukban is sokszínűbb programválasztékot biztosítanak.³⁹ A német szabályozás szerint általános tematikájú az a műsorszolgáltatás, amely változatos tartalmakból áll össze, és amelyben a tájékoztatás, az oktatás, a tanácsadás és a szórakoztatás a műsor lényeges részét képezi [RStV 2. § (2) 1.]. Tematikus szolgáltatás a német szabályozás szerint az, amely lényegében azonos tartalmakból áll [RStV 2. § (2) 1.].

³⁷ Ld. Hesse, 2003. 242.

³⁸ BVerfGE 73, 118.

³⁹ Reinemann, Zugang zu Übertragungswegen. Zur Verfassungsmäßigkeit der Ausgestaltung privater Fernsehanbieter zu digitalen Übertragungswegen, Peter Lang Verlag, 2002. 177.

Széles körben alkalmazott kiválasztási szempont az egyes műsorszám típusok, tartalom típusok meghatározott arányának előírása, illetve előnyben részesítése. E kiválasztási szempont előmozdítja azoknak a tartalom típusoknak a bemutatását, amelyeknek a piaci szempontok szerint összeállított műsorban kevesebb megjelenési lehetőségük lenne. Ezzel e szempont alkalmazása szintén hozzájárul a sokszínűség erősítéséhez. A német tartományi médiatörvények ilyen tartalom típusként határozzák meg a kultúrát, a tájékoztatást, az oktatást, a tanácsadást, a politikai, gazdasági, társadalmi témákat bemutató műsorszámokat, illetve a vallási műsorszámokat.⁴⁰

Ugyancsak a műsorszerkezet befolyásolásával segíti a sokszínűség érvényesítését az adott vételkörzetben élők igényeit kielégítő műsorszámok bemutatásának értékelési szempontként történő meghatározása. A német tartományi szabályozásban gyakori kiválasztási szempont a tervezett műsortartalomnak a vételkörzethez való kapcsolódása, az adott tartomány politikai, kulturális, gazdasági életének bemutatása.⁴¹

Számos tartományi törvényben szerepel a kiválasztási szempontok között a saját és a külső gyártás aránya, ahol a saját gyártás a műsortartalmi függetlenség egyik garanciájaként előnyt élvez a külső gyártással szemben.⁴²

További kiválasztási szempontként az egyes tartományi törvényekben a munkatársaknak biztosított lehetőség a szerkesztői döntések befolyásolására (*redaktionelle Mitbestimmung*), a műsorszolgáltatás professzionalizmusa, azaz a műsorszolgáltatási tapasztalat, az engedély és a műsorszolgáltatás vállalt időtartama, valamint az engedélyező tartományban végzett műsorgyártás.

Az RStV a kiválasztási szempontokat azzal a rendelkezésével befolyásolja, amely szerint a tartományi médiahatóságok kötelesek elősegíteni, hogy a műsorszolgáltatókban kulturális műsorok szolgáltatásában érdekelt csoportok (*Interessenten mit kulturellen Programmbeiträgen*) is részt vegyenek [RStV 25. § (3)].

4.4. A műholdas kapacitások elosztása

A műholdas kapacitásoknak az ARD, a ZDF, illetve az egyes tartományok rendelkezésére bocsátásáról a tartományi miniszterelnökök határozatban döntenek, a tartományok rendelkezésére álló kapacitásokat pedig az egyes tartományi hatóságok osztják el [RStV 51. § (1)-(2)].

Az RStV a kapacitásoknak az egyes szolgáltatók részére történő hozzárendelését nem szabályozza, csak a közszolgálati és kereskedelmi szolgáltatások közötti kapacitás-megosztás elveit határozza meg [RStV 51. § (3)]. A rendelkezésre álló szabad kapacitásokról értesíteni kell az ARD-t, a ZDF-et valamint a tartományi médiahatóságok által megjelölt szervet. Ha a szabad kapacitások a felmerült igényeket nem elégítik ki, akkor a tartományi miniszterelnökök egyezsége próbálnak létrehozni az érintettek között. Egyezség hiányában a miniszterelnökök az alapszolgáltatás biztosítására, a kereskedelmi műsorszolgáltatás azonos súlyú figyelembevételére, a közszolgálati műsorszolgáltatásnak az új technológiákban és műsorszámokban való részvételére, a műsorkínálat sokszínűségére, valamint az egyes tartományoknak már rendelkezésére álló kapacitásokra tekintettel döntenek a kapacitások megosztásáról.

⁴⁰ Reinemann, 2002. 178.

⁴¹ Hesse, 2003. 259.

⁴² Reinemann, 2002. 180.

4.5. Kábeles továbbkövetítés

A műsorok továbbkövetítése szabályozásának a német médiajogban azért van különös jelentősége, mert ez egyúttal a kibocsátó tartomány területére korlátozó hatályú engedélyek mellett a más tartományokban történő szolgáltatásnyújtás jogalapját is megteremti.⁴³ A kábelhálózat kiépítése után a tartományok elfogadtatták azt az álláspontot, ami szerint a továbbkövetítés nem egyszerűen technikai-távközlési – és így szövetségi hatáskörbe tartozó – tevékenység, hanem a médiaszabályozás szempontjából is releváns – tartományi hatáskörbe tartozó – szolgáltatás.⁴⁴ Ez ugyanakkor nem jelentette azt, hogy a továbbkövetítésre a műsorszolgáltatással azonos követelményeket kell alkalmazni. A német Alkotmánybíróság kifejezetten nem vizsgálta a megközelítés alkotmányosságát, ugyanakkor nem kifogásolta a megoldást.⁴⁵ Németországban egyébként a háztartások több mint 50%-a kábeles műsorrelosztás útján jut hozzá a műsorokhoz. A műholdas sugárzás a lakosságnak kb. 30%-át látja el, 20% alatti azoknak a háztartásoknak az aránya, amelyek kizárólag földfelszíni műsorszórás útján férnek hozzá a műsorokhoz.

A tartományközi szerződés az országosan fogható, Európában jogszerűen nyújtott és az európai tanácsi egyezménynek megfelelően nyújtott műsorszolgáltatások egyidejű és változatlan továbbkövetítésének szabályozását a tartományi médiatörvényekhez utalja [RStV 52. § (1)]. A továbbkövetítés felfüggesztésére az európai médiajogi előírásokkal összhangban kerülhet sor.

A tartományi szabályozások a továbbkövetítést nem kötik újabb engedély megszerzéséhez, arra alapozva, hogy a szolgáltatásnyújtás megkezdésének helyén a szükséges ellenőrzés már megtörtént. A továbbkövetítés feltétele ennek megfelelően egy egyszerű bejelentés. Az Európai Unió más tagállamából származó műsorszolgáltatások esetében ugyanez az eljárás érvényesül, mivel a televíziós irányelvben szabályozott származási ország elve nem is tenné lehetővé az újbóli engedélyezést. Az RStV alapján a tartományi médiahatóságok nem közvetlenül a más tartományban engedélyezett műsorszolgáltatóval szemben érvényesítik a jogszabályokat, hanem az engedélyt kibocsátó médiahatóságon keresztül [az eljárásról ld. korábban, RStV 38. § (3)].

Az analóg kábeles kapacitások tartományi szabályozása a tartományközi szerződés szerint akkor megengedett, ha az világosan meghatározott közérdekű célok eléréséhez, különösen a plurális, a vélemények sokszínűségét megvalósító médiarendszer kialakításához szükséges. A részletszabályozást, különösen a kábelkapacitások elosztásánál érvényesítendő sorrendet a tartományi jog határozza meg [RStV 52. § (1)].

A német médiajog tehát a kábelkapacitások, különösen az analóg kapacitások felhasználásával (*Kabeleinspeisung*) kapcsolatban a hazaitól jelentősen eltérő szemléletet követ, és széles mozgásteret biztosít az állami beavatkozásnak. Az egyes tartományi médiatörvények azonban ezt a mozgásteret sok esetben éppen úgy érvényesítik, hogy a kapacitások elosztásában biztosítják a kábelüzemeltetők döntési szabadságát, ezzel ösztönözve a fejlesztéseket és befektetéseket. Az általános európai szabályozástól eltérő megoldás oka egyébként a német kábelhálózat felépítésének sajátossága, amelyben ugyanazon hálózat különböző részei különböző üzemeltetőkhez tartoznak.

⁴³ Hesse, 2003. 272.

⁴⁴ Hesse, 2003. 273.

⁴⁵ BVerfGE 73, 118, 197.

A kábelkapacitások felhasználására vonatkozó döntés végső mércéje, hogy a kábeles műsorkínálat egészében érvényesülnie kell a vélemények sokszínűségének.⁴⁶ Ebből az következik, hogy a kapacitások felhasználására vonatkozó döntés nem az egyes műsorszolgáltatásokat érinti, hanem a műsorszolgáltatások összességét. A tartományi szabályozások két modellt követnek: a sorrend-meghatározási (*Vorrangmodell*) vagy a kiválasztási (*Auswahlmodell*) modellt.

A sorrend-meghatározási modell szerint a törvény a műsorszolgáltatások csoportjainak olyan rangsorát tartalmazza, amihez a médiahatóság kötve van. A hatóság csak akkor hoz döntést a műsorszolgáltatások közötti választásról, ha a rendelkezésre álló kábelkapacitások már nem elegendők minden műsorszolgáltatás továbbításához, és az érintett műsorszolgáltatások a rangsor szerint azonos értékűek. A kiválasztás ebben az esetben is törvényi kritériumok alapján történik. A tartományi törvények rendszerint három programcsoportról rendelkeznek: a törvényben meghatározott műsorszolgáltatásokat, amelyekkel gyakran egy kategóriába tartoznak az adott tartományban engedélyt szerzett műsorszolgáltatások; az adott helyen szokásosan fogható szolgáltatásokat; végül a műholdas szolgáltatásokat. Az első csoportba a törvény szerint az adott tartomány részére nyújtott szolgáltatások, azaz a közszolgálati szolgáltatások tartoznak. A helyben szokásosan fogható szolgáltatások azok, amelyek az adott tartományban földfelszíni terjesztéssel is elérhetők. A műholdas szolgáltatások közül jellemzően valamilyen kiválasztási eljárásban kell meghatározni azokat, amelyek kábeles kapacitáshoz jutnak; az egyes törvények e kategórián belül különböző kiválasztási szempontokat határoznak meg (pl. nyelv, általános/szakosított tematika, nézői érdekek). Egyes törvények a kapacitások időben megosztott használatát is lehetővé teszik.⁴⁷

A kiválasztási modellben a törvény csak az előnyben részesítendő műsorszolgáltatások szűk körét határozza meg, a kapacitások nagyobb részéről a médiahatóság egyedi döntéseket hoz.

Mivel az új szolgáltatások részére biztosított kábelkapacitás minden esetben már működő szolgáltatások kiszorításával jár, ezért a médiahatóság vonatkozó döntéseit rendszeresen megtámadják bíróság előtt.⁴⁸ A bíróság csak a döntés jogszerűségét vizsgálhatja, a médiahatóság mérlegelési mozgásterét nem szűkítheti.

Közösségi jogi szempontból a kábelkapacitások elosztására vonatkozó döntéssel kapcsolatban a diszkriminációmentesség követelménye fogalmazódik meg, azaz a más EU-tagállamból származó szolgáltatások nem kerülhetnek hátrányosabb helyzetbe.

Egyes tartományi médiatörvények a kábelkapacitások egészének vagy egy részének az elosztását a kábelüzemeltetőkre bízják. E megoldásokat *must carry* kötelezettségek egészítik ki, amelyek elsősorban a közszolgálati szolgáltatásokra terjednek ki. A *must carry* kötelezettségen túl egyes törvények a kapacitások és a kapacitások elosztásánál irányadó szempontként előírják a vélemény-sokszínűség – pontosabban nem meghatározott – követelményét. A kábelszolgáltató és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatot egyébként a médiatörvények nem szabályozzák, e szerződésekre az általános szerzői jogi, versenyjogi szabályok irányadók.⁴⁹

Külön rendelkezéseket tartalmaz a tartományközi szerződés a digitális kábelkapacitások elosztására vonatkozóan, amelyekkel a digitális kapacitások elosztásánál jelentősen szűkíti a médiahatóság mozgásterét [RSStV 52. § (2)-(5)]. A digitális kapacitások elosztása minden

⁴⁶ Hesse, 2003. 277.

⁴⁷ Hesse, 2003. 278-279.

⁴⁸ Hesse, 2003. 280.

⁴⁹ Hesse, 2003. 282.

tartományban egységes, a tartományközi szerződésben meghatározott szabályok alapján történik. A digitális műsorelosztási kapacitások szabályozásában a német jogalkotó olyan modellt követ, amelyben a kapacitások egyik része *must carry* kötelezettségek teljesítésére, egy további része pedig a sokszínűség alkotmányos követelményének a – Németországban is jelentős lefedettséggel rendelkező – kábeles műsorterjesztésre vonatkozó érvényesítésére szolgál. A műsorelosztó csak az e kapacitásokon felül rendelkezésre álló kapacitásokkal gazdálkodhat szabadon, az „általános törvények” keretei között (*nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze*) [RStV 52. § (4) 2].

Az elosztási kapacitások egyik részét tehát a tartományközi szerződés széles *must carry* kötelezettségek teljesítésére tartja fenn. E kötelezettség alapján a kábelüzemeltető a digitális kapacitások körében köteles átviteli kapacitást biztosítani

- az adott tartomány törvényben meghatározott közszolgálati műsorszolgáltatásai és műsorcsomagjai részére, valamint
- a regionális műsorablakot tartalmazó kereskedelmi műsorszolgáltatások részére, továbbá
- egy analóg televíziós műsorszolgáltatás átviteli kapacitásai erejéig az adott tartományban engedélyezett regionális és helyi televíziós műsorszolgáltatás részére, valamint a nyitott csatornák részére rendelkezésre; ha ezt a kapacitást nem használják ki, akkor elosztásuk a tartományi jog alapján történik [RStV 52. § (3) 1-3].

A szabályozás nem csak a *must carry* körbe tartozó műsorszolgáltatásokat határozza meg, hanem az érintett szolgáltatások elosztásának feltételeire vonatkozó előírásokat is tartalmaz [RStV 52. § (3) 4-5]. Egyrészt rögzíti, hogy az elosztási kötelezettségek teljesítéséhez felhasznált átviteli kapacitásoknak más digitális csatornákkal egyenértékűnek kell lenniük. Másrészt kereteket szab a műsorelosztás ellenértékének meghatározásával kapcsolatban: a vonatkozó díjakat a kábelüzemeltető köteles nyilvánosságra hozni, és a távközlési törvény keretei között olyan módon meghatározni, hogy a regionális és helyi szolgáltatások is arányos és esélyegyenlőségen alapuló feltételek mellett jussanak terjesztési kapacitásokhoz.

A *must carry* kötelezettségek teljesítése után fennmaradó átviteli kapacitásokról a kábelüzemeltetők maguk rendelkeznek, azonban a hozzáférés biztosításával kapcsolatos döntési szabadságuk e kapacitásoknál is korlátozott. A fennmaradó kapacitások egyharmadára vonatkozóan fogyasztóik érdekeinek figyelembe vételével a műsorszolgáltatók nagy száma részére kell hozzáférést biztosítani, illetve az általános kínálatú, az ingyenes, a tematikus és az idegen nyelvű műsorszolgáltatások sokszínű műsorválasztékát kell elérhetővé tenniük, megfelelően figyelembe kell venniük továbbá az egyéb médiaszolgáltatásokat [RStV 52. § (4) 1]. Az elosztási kapacitások e harmada fölött a kábelüzemeltető tehát a sokszínűség követelményének alapulvételével rendelkezhet.

Az egyes műsorok és médiaszolgáltatások elosztása bejelentési kötelezettséghez kötött. Be kell mutatnia továbbá a kábelüzemeltetőnek a *must carry* kötelezettség teljesítéséhez alkalmazott szerződési feltételeit. A *must carry* kötelezettségek, illetve a sokszínűségre vonatkozó követelmények nem teljesítése esetére a tartományi jogalkotó dönthet a hozzáférés elveinek meghatározásáról [RStV 52. § (5)].

4.6. További hozzáférési szabályok

Sajátos hozzáférési szabályokat tartalmaz az RStV az egyházakkal és a pártokkal kapcsolatban (RStV 42. §). Minden országos műsorszolgáltató köteles az evangélikus, a katolikus és a zsidó egyház részére, azok kívánsága esetén arányos műsoridőt rendelkezésre

bocsátani. A műsorszolgáltató ezzel kapcsolatban kizárólag saját költségeinek megtérítését követelheti. Ez a hozzáférési jogosultság, ami tehát az adott egyház kifejezett kívánsága esetén érvényesül, nem jár együtt kiegyensúlyozottsági követelménnyel [RStV 42. § (1)].

Hasonló hozzáférési jogosultságot állapít meg a szerződés a parlamenti választásokon résztvevő pártok részére [RStV 42. § (2)]. Az arányos/méltányos (*angemessen*) műsoridőhöz hozzáférés feltétele, hogy az adott párt legalább egy tartományi listával (*Landesliste*) rendelkezzen, és megtérítse a műsorszolgáltató költségeit. Ebben az esetben sincs tehát helye a költségek megtérítését meghaladó ellenszolgáltatás követelesének. Ugyanez a hozzáférési jogosultság illeti meg az európai parlamenti választásokon résztvevő pártokat és más politikai szervezeteket, amelyek legalább egy ajánlószelvényvel (*Wahlvorschlag*) rendelkeznek.

Az RStV szerint az országosan két legnézettebb műsorszolgáltatás köteles – legalább a 2002. július 1. szerinti időtartamban és regionális differenciáltságban – a műsorába regionális műsorablakokat felvenni, amelyben az adott tartomány politikai, kulturális, társadalmi és gazdasági életének eseményeiről aktuális és hiteles tájékoztatást közöl [RStV 25. § (4)]. A regionális műsorablak időben és területileg korlátozott műsorszolgáltatás, amely egy másik műsorszolgáltatás keretében túlnyomó részben regionális tartalmakat szolgáltat [RStV 2. § (2) 4.]. A műsorszolgáltató köteles a műsorablak szolgáltatójának szerkesztői függetlenségét biztosítani, és köteles a szükséges finanszírozási forrásokat biztosítani. A műsorablak szolgáltatója külön engedély alapján nyújtja a szolgáltatást [RStV 25. § (4)].

Az állami szervek részére számos tartományi médiatörvény biztosít közzétételi jogot (*Verlautbarungsrecht*), ami elsősorban a lakosság gyors értesítését biztosítja katasztrófahelyzetekben.

A tartományi médiatörvények jelentős része rendelkezik az ún. nyitott csatornákról (*Offene Kanäle*). E csatornák minden tartományban hasonló elvek mentén működnek. A médiahatóság vagy külön feljogosított egyesület által működtetett stúdiókban mindenki lehetőséget kap saját műsorszámok készítésére, és e műsorszámok kábeles vagy földfelszíni terjesztésére. A műszaki eszközök használata ingyenes, ennek költségeit a médiahatóság viseli; az egyéb költségeket a műsorkészítő készíti. A műsor nem tartalmazhat reklámot, és tartalmának nem-kereskedelmi jellegűnek kell lennie. A műsorszámok nem állnak szerkesztői kontroll alatt, de meg kell felelniük az általános műsorkövetelményeknek. A tartalomért a készítő viseli a felelősséget. A műsorszámok közvetítése az igények sorrendjében történik. A nyitott csatornák működtetésének célja a véleményszabadság szélesebb körű érvényesítése, valamint a kreativitás támogatása és kísérleti tartalmak megjelenítésének lehetősége; a gyakorlatban azonban e csatornák nem váltották be a reményeket.⁵⁰

Egyes médiatörvények (pl. Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, stb.) lehetővé teszik továbbá nem kereskedelmi műsorszolgáltatások működtetését. A civil műsorszolgáltatás törvényi alapjainak biztosítása tehát nem általános eleme a német szabályozásnak. A nem kereskedelmi szolgáltatásokat olyan csoportok vagy intézmények nyújtják, akik saját műsorszolgáltatási koncepciót követnek. Nem kap mindenki lehetősége ilyen műsorszolgáltatás nyújtására; aki abban részt akar venni, csak a kialakított struktúrához igazodva teheti ezt meg. E szolgáltatások sem tartalmazhatnak reklámot, tartalmuk nem-kereskedelmi jellegű, és a médiahatóság anyagi támogatásával működnek.

⁵⁰ Hesse, 2003. 262.

5. A médiakoncentráció szabályozása

5.1. Az országos televíziók koncentrációja

A koncentrációt korlátozó német médiaszabályozás a közönségarány-alapú modell legkövetkezetesebb megvalósítása, amely alapján egy vállalkozás közvetlenül vagy más vállalkozáson keresztül korlátlan számú műsorszolgáltatást nyújthat, mindaddig, amíg uralkodó véleménybefolyásoló erőhöz (*vorherrschende Meinungsmacht*) nem jut [RStV 26. § (1)]. Az országos televíziókra vonatkozó szabályozást a tartományokra nézve egységesen az tartományközi szerződés határozza meg.

5.1.1. Közönségarány-alapú szabályozási modell

Az RStV meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján megítélhető a vállalkozásnak a vélemények piacán elfoglalt helyzete. A szabályozás vélelmezi az uralkodó véleménybefolyásoló erő fennállását, ha az adott vállalkozáshoz rendelhető programok éves átlagban a közönség 30%-át éri el [RStV 26. § (2)]. Ez az arány gyakorlatilag jóváhagyja a tényleges piaci helyzetet, amelyben a közszolgálati műsorszolgáltatások mellett két nagy tulajdonosi csoport (Bertelsmann/CLT, illetve KirchGruppe) szolgáltatásai uralják a piacot, kb. 30-30% arányban.

Alacsonyabb közönségarány esetén is vélelmezett a sokszínűség veszélyeztetése akkor, ha a vállalkozás egy kapcsolódó „médiareleváns” piacon (*mediarelevante verwandte Märkte*) erőfőlényes helyzetben van, vagy a televíziós és a kapcsolódó médiareleváns piacon kifejtett tevékenységének együttes értékeléséből az következik, hogy a vállalkozás összességében rendelkezik akkora véleménybefolyásoló képességgel, mintha elérné a 30%-os közönségarányt. Az RStV 2002. évi módosítása pontosította a szabályozást, és az „alacsonyabb közönségarányt” 25%-ban határozta meg [RStV 26. § (2)]. E rendelkezést kiegészíti egy ún. „bónusz-rendszer”, amely „jutalmazza” a regionális műsorok sugárzását és a harmadik személyek részére biztosított műsoridőt. Eszerint ha a vállalkozás a legnézettebb általános kínálatú műsorszolgáltatásában a regionális műsorablakot sugároz, akkor ez 2% levonást eredményez a neki beszámított közönségarányból, az ezzel egyidejűleg harmadik személyek részére biztosított műsoridő pedig további 3%-kal csökkenti a figyelembe veendő közönségarányt [RStV 26. § (2)]. A regionális műsorablak sugárzásával kapcsolatban a jogszabály előírja, hogy a kedvezményhez arányosan, legalább a korábbi terjedelemben kell ilyen műsorszámokat sugározni; e követelmények értelmezése a gyakorlatban nehézséget okoz.

A német szabályozással szembeni egyik általános kritika, hogy csak nagyon korlátozottan veszi figyelembe a szektorok közötti integrációt. A vertikális és diagonális koncentráció értékelésére biztosít lehetőséget a kapcsolódó médiapiacokon való jelenlét figyelembe vétele. Szomszédos piacok különösen a reklámpiac, a rádiózás piaca, a nyomtatott sajtó piaca és a műsorgyártás piaca.

Szigorúbb szabályok vonatkoznak azokra a műsorszolgáltatókra, amelyek feltehetően erőteljesebb hatást gyakorolnak a vélemények alakulására [RStV 26. § (5)]. A nem szakosított szolgáltatást nyújtó, illetve a hírszolgáltatásra szakosított szolgáltatást nyújtó vállalkozás esetében ennek megfelelően már az e szolgáltatással elért 10%-os közönségarány megalapoz bizonyos intézkedéseket. Ugyanígy intézkedéseket helyez kilátásba a törvény, amennyiben az általános tematikájú vagy hírszolgáltatásra szakosított szolgáltatás nem éri el ugyan a 10%-os közönségarányt, de a vállalkozás a szolgáltatásaival összesen legalább 20%-os arányt ér el. Ezekben az esetekben azonban még nincs helye a tulajdoni viszonyokba való közvetlen beavatkozásnak, a médiafelügyeleti szerv csak a független harmadik fél részére biztosított műsoridő elrendelésére jogosult. Ennek nem teljesítése a műsorszolgáltatási jogosultság

visszavonását eredményezi.

Az RStV szerint a közönségarány meghatározásában figyelembe kell venni mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi műsorszolgáltatók minden német nyelvű műsorszolgáltatását; a döntések meghozatalában az utolsó 12 hónap során elért közönségarányt kell figyelembe venni [RStV 27. § (1)]. A közönségarány megállapítására a felügyeleti szervek egy külső vállalkozást bíznak meg [RStV 27. § (2)]. A vizsgálat során a műsorszolgáltatók kötelesek együttműködni, ennek megszegése az engedély visszavonásával járhat [RStV 27. § (3)].

Ebben a megoldásban alapvető jelentősége van annak, hogy a szabályozás mely műsorszolgáltatókat minősíti az adott vállalkozás piaci helyzetének megítélésénél figyelembe veendő szolgáltatásnak. Az RStV szerint az adott vállalkozásnak azokat a műsorszolgáltatásokat kell „beszámítani”, amelyeket ő maga nyújt, és amelyeket olyan vállalkozás nyújt, amelyben a vizsgált vállalkozás legalább 25%-os tulajdoni vagy szavazati aránnyal rendelkezik. A vállalkozásnak beszámítandó továbbá minden olyan vállalkozás műsorszolgáltatása, amelyben a vizsgált vállalkozás közvetlen részesedéssel rendelkezik, feltéve, hogy ezek a német jogszabályok alapján kapcsolt vállalkozásnak minősülnek, és a kapcsolt vállalkozás egy műsorszolgáltatóban legalább 25%-os tulajdoni vagy szavazati aránnyal rendelkezik. Ha több vállalkozás megállapodás alapján vagy egyéb módon úgy működik együtt, hogy együttesen meghatározó befolyást gyakorolhatnak egy érintett vállalkozásra, akkor mindegyikük domináns vállalkozásnak minősül [RStV 28. § (1)]. Az előzőekkel azonos megítélés alá esik az a helyzet, ha egy vállalkozás egyedül vagy másokkal együtt a műsorszolgáltatóra az előzőekhez hasonló befolyást gyakorolhat. Hasonló befolyásként minősíti az RStV azt, ha a vizsgált vállalkozás az általa szállított műsorszámokkal egy műsorszolgáltató műsoridejének lényeges részében rendszeresen megjelenik, vagy valamilyen módon olyan helyzetbe kerül, hogy a műsorszolgáltató műsorszerkesztése, műsorbeszerzése vagy műsorgyártása az ő beleegyezésétől függ [RStV 28. § (2)].

5.1.2. Intézkedések a megengedett közönségarányt átlépő vállalkozással szemben

A domináns véleménybefolyásoló erőt elérő vállalkozás további műsorszolgáltatási jogosultságot nem szerezhethet, és más műsorszolgáltatóban való tulajdoni részesedés szerzése aggályosnak minősül [RStV 26. § (3)]. A sokszínűség veszélyeztetését kiküszöbölő további intézkedésként az illetékes tartományi médiafelügyeleti szerv – a médiakoncentrációt vizsgáló bizottságon (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*, KEK) keresztül – a vállalkozás részére javasolja (*vorschlagen*) egyes tulajdoni részesedések feladását vagy a kapcsolódó piacokon való jelenlét csökkentését. A tulajdoni-médiapiaci viszonyok közvetlen befolyásolása mellett lehetőség van az RStV-ben meghatározott, a sokszínűséget garantáló egyéb intézkedések elrendelésére is; ilyen intézkedés lehet a műsoridő biztosítása független harmadik felek részére vagy egy programtanács (*Programmbeirat*) felállítása [RStV 26. § (4)]. Amennyiben a vállalkozás és a KEK a szükséges intézkedésekről nem tud megállapodni, vagy a vállalkozás megfelelő időn belül az intézkedést nem hajtja végre, akkor a tartományi médiafelügyeleti szerv a KEK javaslatai alapján a vállalkozás által működtetett annyi műsorszolgáltatástól vonja vissza az engedélyt, amennyinek a visszavonása az uralkodó véleménybefolyásoló erő megszüntetéséhez szükséges [RStV 26. § (4)].

A tartományi médiahatóságok azzal a jogosítvánnyal is rendelkeznek, hogy beavatkozzanak a részesedési és befolyásolási viszonyoknak a sokszínűséget veszélyeztető változásokba. Az érintett vállalkozásoknak minden ilyen változást be kell jelenteniük. A változtatás akkor aggálytalan, ha az új feltételek között is lehetőség lenne a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésére. Ha a változást a felügyelet aggályosnak ítéli, azt nincs joga megakadályozni,

de visszavonja a műsorszolgáltatási engedélyt (RStV 29. §).

A német szabályozásban a sokszínűség védelmének egyik sajátos eszköze a független harmadik fél részére biztosított műsoridő (*Sendezeit für unabhängige Dritte*), amely a műsorszerkezetbe és a beszállítói rendszerbe való beavatkozással növeli a műsorszolgáltatás sokszínűségét (RStV 31. §). A független harmadik fél részére biztosított műsoridőnek – a műsorszolgáltató szerkesztési szabadsága megóvása mellett – hozzá kell járulnia a műsor sokszínűségéhez, különösen a kultúra, a képzés és a tájékoztatás területén. A szabályozás meghatározza az így felhasználandó műsoridő időtartamát és műsorszerkezeti elhelyezését (hetente legalább 260 perc, amiből legalább 75 perc főműsoridőre esik). E műsorszámok készítője és a műsorszolgáltató között nem állhat fenn jogi függőségi kapcsolat; ennek megítélésében a műsorok beszámítására vonatkozó szabályok irányadók [RStV 31. § (2)-(3)].

A műsoridő kitöltésére az illetékes médiafelügyeleti szerv a műsorszolgáltatóval egyeztetve pályázatot ír ki; a beérkezett ajánlatok közül a hatóság a műsorszolgáltató egyetértésével választ. Ha megegyezés nem jön létre, a hatóság maga választ a pályázók közül. A kiválasztott pályázóval a műsorszolgáltató szerződést köt, amelyben többek között a műsorszolgáltató a műsorkészítő megfelelő finanszírozására vállal kötelezettséget. A médiahatóság a megállapodás alapján, az abban foglaltakat követve három évi időtartamra engedélyezi a független műsorkészítő tevékenységét [RStV 31. § (4)-(6)].

A sokszínűség védelme érdekében a német szabályozás szervezeti megoldást is ismer: a médiahatóság kötelezheti a szolgáltatót műsortanács (*Programmbeirat*) létrehozására (RStV). A műsortanácsot a RStV igen erős jogkörökkel ruhazza fel, a műsort érintő kérdés nélküle nehezen hozható meg.

A műsortanács a műsor összeállításával kapcsolatban tanácsokkal látja el a műsorokért felelős személyeket, a szolgáltatót üzemeltetését, illetve a társaság tagjait; javaslataival hozzájárul a vélemények sokszínűségéhez és a műsor pluralitásához. A műsortanács hatékony működésének feltételeit szerződésben vagy szabályzatban kell biztosítani [RStV 31. § (1)]. A tanács tagjait a műsorszolgáltató jelöli ki, arra figyelemmel, hogy azok képviseljék a lényeges társadalmi véleményeket [RStV 31. § (2)]. A tanácsot a társaság vezetői a műsorral kapcsolatos minden kérdéstről tájékoztatni kötelesek; véleményét meg kell hallgatni a műsorszerkezet, a műsortartalom módosításánál, valamint a médiahatósági meghallgatásokkal a panaszügyekkel kapcsolatban [RStV 31. § (3)]. Feladatai teljesítéséhez a tanács a társaság vezetésétől felvilágosítást kérhet, a műsorral kapcsolatban kifogást emelhet. Amennyiben a megkereséseket és kifogásokat a vezetőség nem megfelelően kezeli, a műsortanács az üzemeltetést felügyelő szervtől vagy a társaság tagjaitól határozat meghozatalát követelheti; ennek elutasítása csak a szavazatok 75%-ával lehetséges [RStV 31. § (4)]. A műsorszerkezet, a műsortartalom módosításánál, valamint a panaszügyekkel kapcsolatban a társaság vezetőinek be kell szerezniük a műsortanács beleegyezését. Beleegyezés hiányában a döntés csak a vezetőséget felügyelő szerv vagy a társaság tagjainak 75%-os szavazatával hozható meg. Az így meghozott döntéseket továbbítani kell a médiahatóság felé [RStV 31. § (5)].

A tartományközi szerződés a harmadik félnek biztosított műsoridő és a műsortanács részletes szabályainak megállapítására a tartományi médiahatóságokat jogosítja fel, amelyek közös e kérdésekről irányelvet bocsátanak ki.⁵¹

5.1.3. Hatáskörök a médiakoncentrációval kapcsolatban

A tartományközi szerződésnek a sokszínűség biztosítására vonatkozó rendelkezési betartását az illetékes tartományi hatóságok felügyelik, a műsorszolgáltatás engedélyezését megelőzően

⁵¹ Ld. <http://www.alm.de/index.php?id=112>

és azt követően is (RStV 35. §). E feladat ellátására a szerződés létrehozta a médiakoncentrációt vizsgáló bizottságot (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*, KEK), valamint a tartományi médiahatóságok vezetőinek konferenciáját (*Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten*, KDLM).

A KEK a média- és gazdasági jog hat szakértőjéből álló testület, akik közül háromnak meg kell felelnie a bírói pozíció betöltéséhez szükséges feltételeknek. A tagokra vonatkozóan további összeférhetetlenségi szabályok állnak fenn. A tagokat – és két póttagot – a tartományi miniszterelnökök egyhangúlag nevezik ki öt évre. A KDLM a tartományi médiahatóságok képviselőire jogosult személyekből áll. A KEK és a KDLM tagjai nem utasíthatók.

A KEK működéséhez a szükséges személyi és tárgyi feltételeket a tartományi hatóságok biztosítják. A KEK és a KDLM működési költségeit az üzembetartási díj más jogszabályban – az ún. Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag-ban – meghatározott része fedezi. Az egyes eljárásokban érintettek arányos díjat kötelesek fizetni.

A KEK és a KDLM hatásköre az országos műsorszolgáltatások médiakoncentrációval, sokszínűséggel kapcsolatos ügyeinek végleges eldöntésére terjed ki (RStV 36. §). E hatáskörüket elsősorban az engedélyezési eljárások során, az engedélyek módosításánál, a tulajdoni viszonyok változásának jóváhagyásánál, valamint a túlzott véleménybefolyásoló erővel szembeni intézkedésekkel kapcsolatban gyakorolják. A KEK-et és a KDLM-et a tartományi médiahatóságok eljárásaiban ügyfél-pozíció illeti meg. A KEK feladata továbbá az egyes műsorszolgáltatások közönségarányának meghatározása.

A műsorszolgáltatási engedély megszerzésére irányuló kérelem benyújtásával egyidejűleg a pályázó képviselője köteles az igényt és a megfelelő dokumentumokat a KEK részére is benyújtani [RStV 37. § (1)]. A KEK a vélemény-sokszínűséggel kapcsolatos döntéseit egyszerű többséggel hozza, határozatát indokolni köteles.

A határozat a tartományi médiahatóság más szerveire kötelező. Attól eltérni kizárólag a tartományi szerződésben meghatározott eljárásban, a KDLM határozata alapján lehet. A KEK döntésével szemben kizárólag az illetékes médiahatóság fordulhat a KDLM-hez, ami három hónapon belül a tagjainak $\frac{3}{4}$ -e által elfogadott döntéssel hozhat a KEK határozatától eltérő határozatot [RStV 37. § (2)]. Az engedélyezésen kívüli, a vélemény-sokszínűséget érintő minden más ügyben is ezek az eljárási szabályok irányadók [RStV 37. § (3)].

A KEK és a KDLM döntését bíróság előtt minden érintett műsorszolgáltató megtámadhatja [RStV 37. § (4)].

2005-ben a KEK 25 engedélyezési eljárásban vett részt. Harmadik fél részére biztosított műsoridő alkalmazását két esetben rendelte el.⁵²

5.1.4. Átláthatóság

A koncentrációt korlátozó előírásokat a német médiajogban is átláthatósági szabályok egészítik ki. Minden műsorszolgáltató, valamint az a vállalkozás, amely a műsorszolgáltatóban meghatározott – a fenti beszámítási szabályok szerinti – részesedéssel rendelkezik, függetlenül a szervezeti formájától, köteles a német kereskedelmi törvény – nagy tőkeegyesítő társaságokra vonatkozó előírásai – szerinti éves zárast és gazdasági helyzetjelentést készíteni és közzétenni [RStV 23. § (1)].

⁵² A KEK tevékenységéről ld. <http://www.kek-online.de/>

5.2. Tartományi szabályozás

A tartományközi szerződés médiakonzentráció-szabályozása nem érinti egyrészt a rádiós műsorszolgáltatást, másrészt a nem országos televíziós műsorszolgáltatást. E kérdéseket a tartományi médiatörvények szabályozzák.

A tartományi szerződések nagy része a külső pluralizmust megvalósító szabályozási modellt követ, aminek következtében a kiegyensúlyozott tájékoztatást a műsorszolgáltatások egészére vonatkozó követelményként határozza meg.⁵³ E szabályozást olyan előírások egészítik ki, amelyek abban az esetben, ha az egymással versengő szolgáltatások száma nem ér el egy meghatározott értéket (általában három szolgáltatást), akkor az egyes műsorszolgáltatásoktól megkövetelik a belső pluralizmus megvalósulását. A különböző tartományi médiatörvények különböző szabályozási megoldásokat követnek, amelyek általában nagyon tág mérlegelési lehetőséget biztosítanak a médiahatóságoknak. Baden-Württemberg törvénye szerint például akkor minősül a műsorszolgáltató jelentős véleménybefolyásoló erővel rendelkezőnek, ha nem érhető el legalább ugyanannyi, hasonló véleményrelevanciával rendelkező, az adott műsorszolgáltatótól független műsorszolgáltatás, mint ahány műsorszolgáltatást a vizsgált szolgáltató nyújt. Berlin és Brandenburg törvénye pedig mindössze annyit mond, hogy a hatóság a terjesztési kapacitások elosztásánál figyel arra, hogy érvényesüljön a vélemények és szolgáltatók sokszínűsége, ne jöjjön létre véleménymonopólium, és a médiakonzentrációs tendenciákkal szemben időben és hatékonyan lehessen fellépni.

A külső pluralizmus megvalósítása végett egyes törvények (pl. Bayern, Hamburg, Niedersachsen, stb.) a megszerezhető engedélyek számát, illetve a vállalkozásnak a műsorszolgáltatóban való részesedését korlátozzák. A konkrét megoldások egymástól jelentősen eltérnek, de általában egy-egy televíziós és rádiós általános tematikájú, illetve egy-egy szakosított szolgáltatásnál több szolgáltatás nyújtásához nem szerezhető engedély.

A belső pluralista modell a tartományi törvényekben csak kivételesen jelenik meg, pl. Bremen és Nordrhein-Westfalen médiatörvényében. E törvények minden műsorszolgáltatóra vonatkozóan előírják a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét. Nordrhein-Westfalen szabályozása a belső pluralizmust a műsorszolgáltató szervezeti felépítésére vonatkozó előírással is erősíti: helyi műsorszolgáltatást csak a törvényben meghatározott összetételű „szolgáltatói közösség” (*Veranstaltergemeinschaft*) nyújthat. Hasonló szervezeti szabályokat más tartományi médiatörvények is tartalmaznak, az általános tematikájú és a hírműsorra szakosodott műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban.

Míg szövetségi szinten nincs a diagonális koncentrációt korlátozó előírás, addig a tartományi médiatörvények nagy része korlátozza a nyomtatott és elektronikus média közötti összefonódásokat. Ennek oka elsősorban az, hogy a német nyomtatottsajtó-piac is alapvetően regionális tagolódású. A tartományi szabályozás – tartományonként eltérő módon – korlátozza – kizárja vagy a sokszínűséget biztosító feltételekhez köti – a nyomtatott sajtó piacán meghatározott piaci részesedéssel rendelkező kiadók műsorszolgáltatási jogosultságát, vagy korlátozza a tőlük beszerezhető műsorok arányát.

6. A közszolgálati műsorszolgáltatás

6.1. A szabályozási környezet áttekintése

A közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó szabályokat több jogszabály együttes elemzésével lehet bemutatni. Az általános, alapvető szabályokat a Rundfunkstaatsvertrag (RStV) második fejezete tartalmazza. Emellett azonban a két szövetségi szintű közszolgálati

⁵³ Hesse, 2003. 251.

műsorszolgáltató, az ARD és a ZDF jogállását külön jogszabályok: az ARD-Staatsvertrag (ARDSStV) és a ZDF-Staatsvertrag (ZDFStV) határozzák meg. A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásával kapcsolatban pedig a Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag és a Rundfunkgebührenstaatsvertrag is tartalmaz rendelkezéseket.

6.2. Alapelvek

A RStV a program-alapelvei között rögzíti, hogy az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók (a továbbiakban ARD), a ZDF és minden műsorszolgáltató Németország szerte köteles az emberi méltóságot tiszteletben tartani és védelmezni. Hozzá kell járulniuk ahhoz, hogy erősítsék az élet, a szabadságjogok, a testi épség és mások véleményének tiszteletét, valamint a műsorszolgáltatónak tiszteletben kell tartania a lakosság erkölcsi és vallási elveit.⁵⁴

Ezen elvek minden műsorszolgáltatóra irányadóak, de a közszolgálati műsorszolgáltatók külön is nevesítve vannak.

A közszolgálati műsorszolgáltatásra (öffentlich-rechtlichen Rundfunk) vonatkozó részletes szabályok a RStV második fejezetében találhatóak.

6.2.1. A közszolgálati műsorszolgáltatók megbízatása

A közszolgálati műsorszolgáltatóknak a rádió- és televízióműsorok előállításával és terjesztésével a szabad egyéni- és közvélemény-formálási folyamatok médiumaként, döntő tényezőjeként működnek.

A közszolgálati műsorszolgáltatónak műsoraival átfogó képet kell adnia a nemzetközi, európai, nemzeti és regionális eseményekről az összes lényeges életszférában. Elő kell mozdítania a nemzetközi megértést, az európai integrációt, és a társadalmi kohéziót szövetségi és tartományi szinten egyaránt. Programjainak a tájékoztatást, a művelődést, a kulturális fejlődést, a lakosság felvilágosítását és a párbeszédet kell szolgálnia.

A közszolgálati műsorszolgáltatónak a megbízatása teljesítése során figyelembe kell vennie a tájékoztatás tárgyilagosságának és pártatlanságának alapelvét, a vélemény-sokféleség, és a műsorok kiegyensúlyozottságának követelményét.

Az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók, a ZDF és a Deutschlandradio rendelkezéseket és irányelveket (Satzungen und Richtlinien) ad ki megbízatásuk és feladataik pontosítása és továbbfejlesztése érdekében. Ezeket az érintett műsorszolgáltatók a tartományok hivatalos lapjaiban nyilvánosságra hozzák.

A közszolgálati műsorszolgáltatók átláthatóságát és nyilvános működését szolgálja az a szabály is, miszerint az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók, a ZDF és a Deutschlandradio két évente köteles elkészíteni és nyilvánosságra hozni a feladatuk teljesítéséről szóló beszámolót, amelyben kitérnek a műsorok mennyiségére és minőségére, valamint a jövőbeni műsorszerkezet tervezett súlypontjaira.⁵⁵

6.3. Finanszírozás

A RStV alapvető jelleggel kimondja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatókat olyan pénzügyi helyzetbe kell hozni, amely garantálja a jogszabályban rögzített feladatainak ellátását, fennmaradásukat és fejlődésüket.

⁵⁴ RStV 3. §

⁵⁵ RStV 11. §

A közszolgálati televíziózás finanszírozása két fő elemből tevődik össze: a műsorszolgáltató a költségeit előfizetési díjából (Rundfunkgebühr), és reklámbevételekből finanszírozza, a RMStV azonban rögzíti, hogy az elsődleges bevételi forrás a előfizetési díj. Üzleti tevékenységük korlátozott, emeltdíjas telefonszolgáltatásból eredő bevételekre például nem törekedhetnek.⁵⁶

A finanszírozással kapcsolatos feladatokban kulcsszerepe van a Műsorszolgáltatók Finanszírozási Igényét Vizsgáló Bizottságának (Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, a továbbiakban: Finanszírozási Bizottság vagy KEF). A KEF 16 szakértőből áll, megbízatásuk 5 évre szól. A KEF tagjai többnyire közgazdászok, könyvvizsgálók, jogászok, egyetemi tanárok és műszaki szakemberek.

A közszolgálati műsorszolgáltatók – a gazdaságosság és takarékoság elvének, valamint a racionalizálási lehetőségek figyelembe vételével történő – rendszeres igénybejelentéseit a Finanszírozási Bizottság megvizsgálja, majd azt alapul véve a finanszírozási igényt (Finanzbedarf) megállapítja. A gyakorlatban a műsorszolgáltató képviselője is részt vesz az eljárásban, a Bizottság és a műsorszolgáltatók között tehát együttműködés tapasztalható. A finanszírozás tényleges megállapítása a tartományi parlamentek hatásköre, amelyek követik a KEF javasolatait.

A RStV rögzíti, hogy a finanszírozási igények megállapításánál a KEF-nek figyelembe kell vennie a műsorszolgáltató üzemeltetési költségeit, fejlesztési szükségleteit, a média területén a költségek alakulását és a műsorszolgáltató egyéb – tipikusan reklámbevételekből származó – jövedelmeinek alakulását.⁵⁷

A készülék előfizetési díjakra vonatkozó részletes szabályokat, így a készülék üzemeltetése esetén a díjfizetés kötelezettségének megállapítását, a második és további készülékekre vonatkozó szabályokat, és az előfizetési díj alóli mentességeket a Rundfunkgebührenstaatsvertrag tartalmazza. A díj tényleges mértékét (összegét), annak elosztására vonatkozó elveket, a KEF felépítését és eljárásának részletes szabályait a Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag határozza meg.

6.4. Reklámszabályok

A közszolgálati műsorszolgáltatók kapcsán a RStV jóval szigorúbb reklámkorlátozásokat tartalmaz, mint a kereskedelmi műsorszolgáltatók esetén. A közszolgálati műsorszolgáltatóknál a reklámbevételek – a RStV alapján – a készülék előfizetési díjhoz képest másodlagos bevételi forrást jelentenek.

A tartományközi szerződés rögzíti, hogy reklámot főszabályként az egyes műsorszámok között lehet közzétenni. Műsorszámok megszakítása csak meghatározott – az alábbiakban bemutatásra kerülő – feltételekkel lehetséges, és csak akkor, ha a műsorszám reklámmal való megszakítása nem sérti a műsorszám egységét, jellegét, és nem ütközik a (szerzői jogi) jogtulajdonosok jogaiba.

A 45 percnél hosszabb műsorszámok – a fenti, általános feltétel teljesülése esetén – egyszer megszakíthatóak reklámmal. Amennyiben a műsorszámon belül szünet van, akkor csak a szünetekben, az önálló részek között lehet reklámot közzétenni. A sportesemények közvetítése során, amennyiben az szünetet tartalmaz – kizárólag a szünetben – reklám tehető közzé, függetlenül attól, hogy eléri e a műsorszám a 45 percet.

⁵⁶ RStV 12 (1), 13. §

⁵⁷ RStV 14. §

Istentiszteletről szóló közvetítés és gyermekeknek szóló programok reklámmal egyáltalán nem szakíthatók meg.

A reklámok összideje az ARD egyes csatornáján és a ZDF csatornán legfeljebb 20 perc lehet naponta (hétköznapokon), éves átlagban. Este 20 óra után, vasárnaponként, és a szövetségi szintű ünnepnapokon (munkaszüneti napokon) reklám nem tehető közzé.

Az ARD és a ZDF (mint műsorszolgáltató) többi, egész Németországra kiterjedő csatornáján, valamint az ún. harmadik televíziócsatornákon, azaz az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók tartományi szintű csatornáin, reklám nem tehető közzé.

Televíziós vásárlás (Teleshopping) – a teleshopping-spot (televíziós vásárlás műsorablak) kivételével – a közszolgálati műsorszolgáltatás keretében nem lehetséges. A teleshop-spot szabályozására a reklámokra vonatkozó szabályok irányadóak.⁵⁸

6.5. Közszolgálati televíziócsatornák

Az ARD és a ZDF – az ARD-Staatsvertrag és a ZDF-Staatsvertrag vonatkozó rendelkezései alapján – mindenkor köteles egy általános tematikájú televíziócsatornát működtetni.

Az ARD és a ZDF közösen működtethet:

- a) egy kulturális súlypontú televíziócsatornát, amiben a európai közszolgálati csatornák is közreműködhetnek, és
- b) két szakosított csatornát.

E csatornák terjesztése műholdas műsorszórással lehetséges, más módon történő, kiegészítő jellegű terjesztésükre a tartományi jog irányadó.

A jogszabály kimondja, hogy az ARD és a ZDF a műsorait digitális technológiával is terjesztheti, és joguk van kizárólag digitális technológia útján három további kulturális művelődési és tájékoztatási súlypontú csatornát működtetni. A csatornák elektronikus műsorkalauzzal össze is foghatók.

E programcsomagok azonban nem haladhatják meg a ZDF esetén az egy, az ARD esetén a két analóg csatorna kapacitását.

Az ARD és a ZDF – a fent említett csatorna-jogosultságok kárára, azok valamelyike helyett – új szövetségi szintű vagy tartományi csatornát is indíthat, amennyiben a jogszabályban meghatározott feladatainak, megbízatásának eleget tesz, és többletköltség nem merül fel.

6.6. Az ARD

Az ARD lényegében tartományi műsorszolgáltatók közössége, együttműködése, amelyek az ARD-Staatsvertrag 1 §-a alapján kötelezettséget vállalnak arra, hogy egy közös, általános tematikájú csatornát működtessenek. Ez az egyes televíziócsatorna (Erstes Fernsehprogramm). Az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók összegegyeztetik az ARD egyes csatorna műsorának napi tartalmát valamint a részvételük jellegét és mértékét. Amennyiben valamelyik műsorszolgáltató nem teljesíti a rá jutó feladatot, akkor az ebből eredő károk, költségek viselésére köteles.

⁵⁸ RStV 15-16. §§

Az ADR-Staatsvertragban vállalt kötelezettségek nem érinti az egyes műsorszolgáltatók jogát, miszerint önállóan, vagy más műsorszolgáltatókkal közösen másik csatornát működtessenek.⁵⁹

A műsorigazgató

Az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók legalább két évre – kétharmados többséggel – műsorigazgatót választanak a közös programok szerkezetének kialakítására.

A műsorigazgató a műsorszerkezetet az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók intendánsaival tartott rendszeres értekezleteken dolgozza ki. Az egyeztetések sikere érdekében műsортanácsadót is ki lehet nevezni, aki a műsorigazgatót tanácsokkal látja el.⁶⁰

6.7. A ZDF

A Második Német Televízióra (Zweites Deutsches Fernsehen, a továbbiakban ZDF) vonatkozó szabályozás a ZDF-Staatsvertragban (ZDFStV) található.

A ZDFStV a bevezető rendelkezései között deklarálja a ZDF, mint közjogi intézmény (Anstalt des öffentlichen Rechts) létét, és azt, hogy a ZDF a ZDF-Staatsvertrag és a Rundfunkstaatsvertrag alapján televíziós műsorszolgáltatást végez. A szervezet székhelye Mainz, de minden tartományban stúdiót tart fenn. A ZDF, mint műsorszolgáltató alapvető tevékenysége a Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) elnevezésű általános tematikájú közszolgálati csatorna működtetése.⁶¹

6.7.1. Szervezeti felépítés

A ZDF-Staatsvertrag részletesen szabályozza a műsorszolgáltató szervezeti felépítését. A ZDF szervezetrendszerének három fő eleme van: a televíziós tanács (Fernsehrat), az igazgatótanács (Verwaltungsrat) és az intendáns (Intendant).

6.7.1.1. A televíziós tanács

A televíziós tanács nagy létszámú testületi szerv, amely hetvenhét tagból áll. A tanácsban helyet foglalnak mind a politikai élet, mind a különféle társadalmi szervezetek képviselői. A tanács összetételét a ZDF-Staatsvertrag részletesen szabályozza.

A tanács tagjai között – a teljesség igénye nélkül – megtalálhatók a tartományközi szerződést megkötő tartományok 1-1 megbízottja, 3 szövetségi megbízott, akit a szövetségi kormány delegál, 12 fő a pártok képviselőjében, az evangélikus és a katolikus egyházak 2-2 megbízottja, a zsidóság egy képviselője, a szakszervezetek, lapkiadók és újságírók képviselői, a természetvédelmi és környezetvédelmi terület szakértői, valamint képviselők a nevelés- és művelődésügy, a tudományok, a művészetek, a kultúra, a filmszakma, a gyermekvédelem, a fogyasztóvédelem, az állatvédelem területéről.

A televíziós tanács tagjainak függetlenségét összeférhetlenségi szabályok biztosítják, emellett a ZDFStV rögzíti, hogy utasítást, iránymutatást nem fogadhatnak el. A televíziós tanács tagjainak hivatali ideje 4 év.

A ZDF-Staatsvertrag alapján a televíziós tanács irányelveket dolgoz ki a ZDF műsoraira, és az intendánsnak ezzel kapcsolatban tanácsokat adhat. A tanács örökdik az irányelvek, valamint a Staatsvertrag-ban foglalt alapelvek betartása felett.

⁵⁹ ARDStV 1-2. §§

⁶⁰ ARDStV 5-7. §§

⁶¹ ZDFStV 1-2. §§

A televíziós tanács hatáskörébe tartozik az alapszabály (Satzung), illetve a módosítások elfogadása, amelyet az igazgatótanács terjeszt elő. Amennyiben a televíziós tanács saját kezdeményezése alapján kerül sor az alapszabály módosítására, az igazgatótanácsot meg kell előtte hallgatni.

A televíziós tanács fogadja el a költségvetést és a zárszámadást. Szintén e testület hatásköre, az intendáns felmentésére irányuló, Igazgatótanács által kezdeményezett indítvány elfogadása.

A televíziós tanács saját tagjai közül elnököt és helyettest választ titkos szavazással. A televíziós tanács működését ügyrend szabályozza, amelyben lehetőség van bizottságot is létrehozni. A tanács legalább háromhavonta rendes ülést tart. A tagok egyötödének vagy az intendáns kezdeményezésére rendkívüli ülést kell összehívni. Az ülést az elnök hívja össze.

A televíziós tanács akkor határozatképes, ha tagjainak legalább fele jelen van. Határozatait – hacsak a ZDF-Staatsvertrag másként nem rendelkezik – a leadott szavazatok egyszerű többségével hozza.

Az televíziós tanács ülésein az intendáns részt vehet, és az ülésen felszólalhat.⁶²

6.7.1.2. Az igazgatótanács

Az igazgatótanács tizennégy tagból áll, mégpedig

- öt tartományi megbízottból

- nyolc további tagból, akit a televíziós tanács 3/5-ös többséggel választ, és akik nem lehetnek sem kormányok sem törvényhozó testületek tagjai; a Televíziós Tanács tagjai azonban választhatók, valamint

- egy szövetségi megbízottból, akit a szövetségi kormány bíz meg.

A tagok hivatali ideje öt év. Amennyiben a televíziós tanács tagját az igazgatótanács tagjává választják, a televíziós tanácsból ki kell lépnie.⁶³

Amennyiben a megbízás vagy választás jogával az érintettek nem élnek, akkor az Igazgatótanács tagjainak száma ennek megfelelően kevesebb. Azaz a német szabályozás – a magyarhoz hasonlóan – lehetővé teszi, hogy nem teljes létszámú, „csonka” igazgatótanács működhessen.

Az igazgatótanács tagjainak függetlenségét szintén összeférhetetlenségi szabályok biztosítják, emellett a ZDFStV az ő esetükben is kimondja, hogy utasítást, iránymutatást nem fogadhatnak el.

Az igazgatótanács titkos szavazással, a tagok szavazatának többségével, saját tagjai közül elnököt és helyettest választ. Az igazgatótanácsot az elnök hívja össze; három tag kezdeményezésére ezt köteles megtenni. Az igazgatótanács határozatképes, ha tagjainak több, mint fele jelen van. Határozatait főszabályként a leadott szavazatok egyszerű többségével hozza. Egyes fontosabb kérdésekben – például az intendáns felmentésével kapcsolatos döntéshez – minősített, 3/5-ös (60%-os) többségre van szükség.

⁶² ZDFStV 20-23. §§

⁶³ ZDFStV 24. §

Az igazgatótanács köti meg az intendánssal a szolgálati szerződést. Az igazgatótanács elnöke képviseli a ZDF-et a szolgálati szerződés megkötésekor, és az intendánssal szemben más jogügyletek esetén. Az igazgatótanács felügyeli az intendáns tevékenységét.

Az igazgatótanács feladata, hogy a televíziós tanács elé terjessze a ZDF alapszabályának tervezetét, és joga van az alapszabály módosítását kezdeményezni. Emellett az dönt az intendáns által tervezetként előkészített költségvetés és zárszámadás televíziós tanácshoz való előterjesztéséről.⁶⁴

Az igazgatótanács tagjai részt vehetnek a televíziós tanács ülésein, ahol az egyes napirendi pontokhoz hozzászólhatnak.⁶⁵

6.7.1.3. Az intendáns

Az intendánst a televíziós tanács választja öt évre, titkos szavazással. A megválasztáshoz a szavazatok 3/5-öd részére (60%) van szükség. Az intendáns újraválasztható. Az igazgatótanács – a televíziós tanáccsal egyetértésben – az intendánst felmentheti, a határozat az igazgatótanácsban és a televíziós tanácsban is 3/5-ös többséggel hozható meg.⁶⁶

Az intendáns lényegében egyszemélyi felelős vezető, aki képviseli a ZDF-t, és felelős a ZDF ügyeiért, ideértve a műsor szerkezetet is. Az intendáns nevezi ki – az igazgatótanács egyetértésével – a műsorigazgatót (Programmdirektor), a főszerkesztőt (Chefredakteur) és az adminisztratív vezetőt (Verwaltungsdirektor), amelyek közül – távolléte esetére – helyettes választ.⁶⁷

Az intendáns néhány nagyjelentőségű jogügyletéhez – így például ingatlan megvásárlásához, elidegenítéséhez és megterheléséhez, kölcsönfelvételhez, kezesség vagy jótállás vállalásához – az igazgatótanács hozzájárulására van szükség.⁶⁸

7. Digitális átállás

7.1. A digitális televíziózás helyzete Németországban

2002-ben – a földfelszíni sugárzás megkezdése előtt – a német háztartásoknak csak 8%-a fért hozzá digitális műsorszolgáltatásokhoz, a jelenlegi tervek szerint pedig akár 2010 előtt minden platformon megszűnhet az analóg műsorterjesztés. A műholdas és kábeles műsorterjesztés digitalizálása már 2000 előtt elindult, ezeken a platformokon ma már igen széles digitális választék áll rendelkezésre. DVB-S szolgáltatások 1996 óta érhetők el, a kábelhálózatok kapacitásának egy része (a 300-450 MHz közötti ún. *Hyperband* tartomány) pedig 1997 óta alkalmas digitális jeltovábbításra, ami azonban eredetileg csak kevés szolgáltatás elosztását tette lehetővé.

A DVB-T berlini indulását követően Köln és Bonn körzetében is elindult a digitális műsorszórás, 2004. májusában Bremen és Hannover körzetében, 2004. októberében Hessen tartományban és a szomszédos tartományok kisebb részében, 2004. novemberében Nordrhein-Westfalen egész területén és Hamburg körzetében indult el a sugárzás, majd a Rajna-Majna-területen és Bajorországban. A DVB-T ellátottsági területére vonatkozó aktuális adatok a <http://www.ueberallfernsehen.de/> oldalon érhetők el. A kormányzat tervei szerint 2008 végéig a háztartások 90%-a digitális műsorszórással lefedett lesz, az analóg sugárzás

⁶⁴ ZDFStV 23. §

⁶⁵ ZDFStV 25. §

⁶⁶ ZDFStV 26. §

⁶⁷ ZDFStV 27. §

⁶⁸ ZDFStV 28. §

leállítására pedig 2010-ben kerül sor. 2006-ig 3,5 millió set-top-boxot adtak el Németországban. A berlini átállítás – ami egyúttal a világon először valósította meg az analóg leállást – pozitív eredményeket hozott. A korábban analóg földfelszíni műsorszórás útján műsorokhoz jutó háztartások kétharmada maradt a digitális földfelszíni vételi módnál – ruházott be set-top-boxba –, egyharmaduk tért át más terjesztési platformra.⁶⁹ Nagy a jelentősége a digitális földfelszíni vételnek a második televíziókészülékek esetében. Az új műsorszolgáltatások megjelenése azért volt problémamentes, mert a földfelszíni digitális platformra kerülő szolgáltatások korábban műholdas szolgáltatásként már működtek. A felszabaduló frekvenciák lehetővé tették, hogy 2005. februárjában DVB-H szolgáltatás is elinduljon.

7.2. Digitális átállási koncepció

A német digitális átállási koncepciót a gazdasági és technológiai minisztérium és a tartományok együttműködéseként létrejött *Initiative „Digitaler Rundfunk”* (IDR) dolgozta ki. A koncepció első összefoglalása a *Startszenario 2000* című dokumentumban került nyilvánosságra. A dokumentum a várható előnyök és nehézségek áttekintése mellett konkrét megoldási javaslatot is tartalmaz az átállítás lebonyolítására. A dokumentum elsősorban a DVB-T-vel foglalkozik, de minden platformot figyelembe vesz. Az analóg műsorszórás befejezését a *Startszenario 2010*-ben határozza meg.

A földfelszíni digitális műsorszórás 2002-ben indult meg Berlin-Brandenburg körzetben. A földfelszíni műsorszórás digitalizálásában Németországnak azt a problémát kellett megoldania, hogy az átmeneti, *simulcasting* időszakhoz nem áll rendelkezésre elegendő frekvencia. Szintén német sajátosság ugyanakkor az, hogy a háztartásoknak csak igen kis része, kevesebb, mint 10%-a fér hozzá kizárólag műsorszórás útján a műsorszolgáltatásokhoz, és a műsorterjesztés igen nagy részben kábelen és műholdon valósul meg. Ez a két sajátosság alapozta meg az ún. szigetszerű (*inselweise*) átállást: a digitális műsorszórás kisebb területeken indul meg az analóg sugárzás egyidejű leállításával. Egy-egy „sziget” a leállítandó analóg sugárzási vételkörzetre terjed ki. A *Startszenario 2000* szerint fogyasztóvédelmi okokból és a tervezhetőség érdekében ez a megoldás sem kizáróli ki teljesen a párhuzamos sugárzás szükségességét. A *simulcast*-időszak az egyes szigetekben és az átállítás egyes szakaszaiban eltérő hosszúságú lehet. Egyes szigetekben a teljes, minden műsorszolgáltatóra kiterjedő *simulcasting* műszakilag nem valósítható meg, esetenként az az analóg sugárzás minőségének romlásával járhat. A teljes analóg leállítás kritériumai – mint a digitális penetráció, a *simulcast*-időszak legrövidebb és leghosszabb tartama – területenként eltérőek lehetnek.

2006-ra a kormányzat szerint a *Startszenario 2000* céljai megvalósultak.⁷⁰ Ugyanakkor újabb feladatok merültek fel, különösen a kábelhálózatok digitalizálásával kapcsolatban, illetve a konvergencia eredményeként (mobil és IP-alapú műsorterjesztés). Az átállítás addig irányító IDR 2005. novemberében megszűnt, helyette egy új struktúra kialakítására került sor. Ez egyúttal a feladatok új meghatározását és világos időbeli és tartalmi célkitűzések megfogalmazását is jelentette. 2006. februárjában a gazdasági és technológiai miniszter a tartományok médiabizottságának elnökével megalapította a *Forum Digitale Medien - Aktion für Rundfunk und Neue Medien* (FDM) nevű intézményt. Az FDM létrehozásában részt vettek a közszolgálati és kereskedelmi média képviselői, a készülékgyártók, a fogyasztói

⁶⁹ Digitalisierungsbericht 2005.

⁷⁰ <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Telekommunikation-und-Post/forum-digitale-medien.did=1388.html>

szervezetek, a távközlési és médiaágazat képviselői és más érdekeltek. Az FDM döntéshozó szerve a szövetségi állam, a tartományok és a piaci résztvevők képviselőiből álló gyűlés (*Mitgliederversammlung*), előkészítő és végrehajtó szerve a gazdasági és technológiai minisztérium vezetésével működő szervezeti bizottság (*Organisationskomitee*), az egyes feladatokat pedig különböző munkacsoportok látják el. Az FDM fő feladata a mobil alkalmazásokkal kapcsolatos kérések rendezése, a még nyitott szabályozási kérdések tisztázása, valamint a digitális átállás folytatása. További súlyponti kérdésként fogalmazódott meg a kábelhálózatok digitalizálása, a digitális rádiózás, valamint az internetes műsorszolgáltatás.

A németországi digitális átállást a német médiarendszer alapvetően regionális (tartományi) szerveződése is jelentős mértékben befolyásolja. Ez egyrészt egyszerűbbé teszi a „szigetszerű” digitális programcsomagok összeállítását, másrészt viszont az átállással kapcsolatban is tartományként eltérő jogszabályi hátteret is jelent.

7.3. Az átállás szabályozása

A piacon lévő műsorszolgáltatók számára is elfogadható digitális átállás médiajogi alapjait az RStV teremti meg azzal, hogy mind a már működő kereskedelmi, mind a közszolgálati műsorszolgáltatók számára biztosítja a digitális megjelenés lehetőségét. A földfelszíni műsorszórás kapacitások első elosztásánál az RStV szerint az adott vételkörzet analóg terjesztésű programjainak műsorszolgáltatói előnyben részesülnek [RStV 52a. §]. Az erre a célra a szánt terjesztési kapacitásoknak az egyéb kapacitásokkal műszakilag egyenértékűnek kell lennie. Ez a rendelkezés alapvetően a digitális műsorszórás minőségét garantálja, ugyanakkor azt is jelenti, hogy az analóg műsorszórással nem terjesztett műsorszolgáltatások nem juthatnak jobb minőségű digitális kapacitáshoz, mint a jelenlegi analóg sugárzású szolgáltatások.

A közszolgálati műsorszolgáltatóknak a digitális átállással kapcsolatos helyzetét a jogszabály annak rögzítésével rendezi, hogy azok az ellátási kötelezettségüknek minden – tehát nem csak analóg – műsorterjesztési út felhasználásával eleget tehetnek. A szabályozás kifejezetten feljogosítja a közszolgálati szolgáltatókat arra, hogy megfelelő feltételek mellett az analóg földfelszíni sugárzást megszüntessék, annak érdekében, hogy lehetővé váljon a digitális műsorszórás. Már az RStV egy korábbi módosítása lehetővé tette az ARD hálózatába tartozó szolgáltatóknak és a ZDF-nek, hogy a közszolgálati programokat digitális technikával is terjesszék, illetve a digitális terjesztésben új közszolgálati szolgáltatásokat is terjesszenek [RStV 19. § (3)-(4)]. A programok egy elektronikus programfüzet alatt egységes csomagba szervezhetők [*Programmbouquet*, ld. RStV 2. § (2) 9.]. A programcsomagba más szolgáltatók műsorszolgáltatásai is felvehetőek, amennyiben azok nem sértik a közszolgálati szolgáltatások alapelveit, és az ezzel járó ráfordításokat e programok szolgáltatói viselik. Az RStV a közszolgálati szolgáltatók programcsomagjainak számát úgy határozza meg, hogy azok legfeljebb három földfelszíni frekvenciát foglalhatnak el, amiből kettőt az ARD, egyet a ZDF használhat. A közös programoknak az elektronikus programfüzet segítségével történő elérését kölcsönösen biztosítani kell.

A tartományközi szerződés nem tartalmaz külön előírásokat a digitális műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban, így azt sem határozza meg, hogy a digitális televíziózás gyenge vagy erős multiplex modellben történjen. A tartományi médiatörvények alapján is megállapítható, hogy a digitális műsorszolgáltatás nem igényelt nagyobb terjedelmű szabályozást. Berlin és Brandenburg médiatörvénye felhatalmazza például a médiahatóságot, hogy rendeletben szabályozza a digitális földfelszíni frekvenciák elosztásának külön szabályait, amelyek lehetővé tehetik a kapacitások hozzárendelését olyan szolgáltatóhoz, aki

műsorszolgáltatásokat, médiaszolgáltatásokat és más tartalmakat csomagba szerveznek és ehhez további kiegészítő szolgáltatásokat (CAS, EPG) nyújtanak. A hozzárendelés olyan közjogi szerződésben történik, ami rögzíti a műszaki és tartalomkínálati feltételeket. E felhatalmazás tehát az erős multiplex modell megvalósítását is lehetővé teszi. Nordrhein-Westfalen törvénye a hasonlóan szabályozott multiplex-szolgáltatóra kifejezetten kiterjeszti a digitális kábelkapacitások elosztásának szabályait (ld. fent). Bremen 2005-ben elfogadott törvénye úgy rendelkezik, hogy amennyiben ugyanazon csatornán több szolgáltató szolgáltatása kerül terjesztésre, akkor a szolgáltatók megegyeznek egymással az átviteli kapacitások (sávzélesség) elosztásáról. Ez a gyenge multiplex modellre jellemző megoldás, a törvény ugyanakkor rendelkezik a földfelszíni műsorcsomagok módosítására vonatkozó eljárásról is. Baden-Württemberg törvénye különbséget tesz a műsorszolgáltató (*Veranstalter*) és a „szolgáltatásnyújtó” (*Anbieter*) között, utóbbihoz azokat sorolva, akik a digitális műsorszolgáltatásokat csomagba szervezik (*bündeln*); a törvény a kapacitás-hozzárendelési szabályokat a „szolgáltatásnyújtókra” is alkalmazni rendeli. Niedersachsen törvénye viszont kifejezetten „technikai multiplexet” említ, amelynek üzemeltetéséről az egyes műsorszolgáltatók állapotnak meg. A példák alapján a német szabályozás általában olyan rugalmas megoldásokat tartalmaz, amelyek nem döntenek el kizárólagos jelleggel a gyenge vagy erős multiplex kérdését, hanem széles mozgásteret biztosítanak az egyes médiahatóságoknak. Egyes törvények rögzítik az analóg kapacitások hozzárendelésének utolsó lehetséges időpontját vagy az analóg leállás időpontját.

7.4. Digitális technikai és adminisztratív szolgáltatások

„Hozzáférési szabadság” (*Zugangsfreiheit*) cím alatt a tartományközi szerződés a közösségi hírközlési jognak a digitális *middleware* eszközökre és szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseit illetti a német jogba. A német jogalkotó tehát e kérdéseket, tényleges jelentőségüknek megfelelően, nem a szövetségi törvényhozó hírközlési hatáskörébe, hanem a tartományok médiaszabályozási hatáskörébe utalta.

A vonatkozó előírásokat a jogalkotó az RStV legutóbbi módosításánál jelentősen megváltoztatta, és azok olyan szemléletet tükröznek, amely felismeri, hogy a sokszínűség alkotmányos követelményének megvalósításában az infrastruktúra szabályozásának is részt kell vállalnia. A német jogalkotó az európai hírközlés-szabályozás vonatkozó rendelkezéseinek átültetése során megfelelően figyelembe vette a médiapolitikai, alkotmányos szempontokat.

Azok a hírközlési szolgáltatók, amelyek műsorszolgáltatásokat vagy hasonló tartalomszolgáltatásokat (*Teledien*) terjesztenek, kötelesek biztosítani, hogy az alkalmazott műszaki megoldások lehetővé teszik a sokszínű tartalomkínálat kialakulását [RStV 53. § (1)]. Ennek az általános követelménynek a konkretizálásaként a tartományközi szerződés megtiltja a műsorszolgáltatások és más tartalomszolgáltatások méltánytalan korlátozását vagy indokolatlan megkülönböztetését

- a feltételes hozzáférési rendszerek alkalmazásával,
- az alkalmazási programok csatlakozó felületeinek kialakításával,
- olyan rendszerek működtetésével, amelyek a műsorok kiválasztását is irányítják, és általános felhasználói felületként minden, az adott rendszerben elérhetővé tett szolgáltatás működéséhez szükségesek (EPG), vagy
- az árak kialakításával.

Az átlátható működés alapfeltételeként a tartományközi szerződés bejelentési kötelezettséget ír elő a feltételes hozzáférési rendszerek és az EPG-k alkalmazásával, a programinterfészekkel, a műsorelosztás árával, valamint a programcsomagok kialakításával és értékesítésével kapcsolatban [RStV 53. § (2)].

E rendelkezések megszegése esetén az illetékes médiahatóság együttműködik a hírközlési hatósággal [RStV 53. § (4)], amelynek egyébként eljárás-kezdeményezési joga is van [RStV 53. § (3)].

Az elektronikus hírközlési irányelv-csomaggal összhangban az RStV előírja a *middleware* szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás rendszeres, háromévenkénti felülvizsgálatát (RStV 53a. §).

8. Egyes tartalomszabályozási kérdések

A tartományközi szerződés a műsortartalom szabályozásával kapcsolatban néhány alapelvet határoz meg (RStV 41. §). Ezek az alapelvek a tartományi médiatörvényekben is megjelennek. Azzal, hogy a jogrendszer egészéből is következő normákat a jogalkotó beemeli a médiaszabályozás keretei közé, lehetővé teszi a médiahatóságok számára, hogy megsértésük esetén eljárjanak a műsorszolgáltatóval szemben.

A műsorszolgáltatások kötelesek tiszteletben tartani az alkotmányos rendet. Kötelesek tiszteletben tartani az emberi méltóságot, mások lelkiismereti, vallási, világnézeti meggyőződését. Kötelesek támogatni az egyesült Németország összetartozását és a kölcsönös nemzetközi megértést, és köteles elősegíteni a diszkriminációmentes együttélést. Be kell tartania továbbá „általános törvények” előírásait és a becsület védelmére vonatkozó rendelkezéseket.

A műsortartalmi alapelvek között a sokszínűsége vonatkozó követelményt is tartalmaz a tartományközi szerződés: az általános kínálatú szolgáltatások a tájékoztató, kulturális és oktatási műsorok arányos részével kötelesek hozzájárulni a németnyelvű és az európai térség sokszínűségének bemutatásához. A sokszínűsége vonatkozó előírás kifejezetten úgy rendelkezik, hogy e követelmény a tematikus szolgáltatások működtetésének lehetőségét nem érinti, tehát kizárólag az országos általános kínálatú szolgáltatásokra irányadó.

A tartományközi szerződés a sokszínűség követelményét egyértelműen a külső pluralizmus követelményei szerint valósítja meg. Úgy rendelkezik, hogy a kereskedelmi televíziózásban (*im privaten Rundfunk*) tartalmilag a vélemények sokszínűségét lényegében (*im Wesentlichen*) kifejezésre kell jutatni [RStV 25. § (1)]. A lényeges politikai, világnézeti és társadalmi erőknél és csoportoknak az általános tematikájú szolgáltatásokban arányosan szót kell kapniuk, és figyelembe kell venni a kisebbségek álláspontját. A jogszabály tehát visszatükrözi azt az alkotmánybírói elvárást, hogy a kereskedelmi televíziózásban valósuljon meg a kiegyensúlyozott sokszínűség. A tartományközi szerződés e rendelkezésében is megerősíti, hogy ez a kiegyensúlyozottsági követelmény a tematikus szolgáltatásokat nem érinti. További kiegyensúlyozottsági követelményként írja elő a jogszabály, hogy az egyes műsorszolgáltatások a közvélemény alakítását nem befolyásolhatják nagy mértékben kiegyensúlyozatlanul [RStV 25. § (2)]. Ez a követelmény a külső pluralizmus követelményét a belső pluralizmus minimális elvárásával egészíti ki.

A sokszínű tájékoztatás követelményét részletezi az RStV azon rendelkezése, amely előírja, hogy a tudósításoknak és a tájékoztató műsoroknak meg kell felelniük az általánosan elismert újságírói alapelveknek, függetlennek és szakszerűnek kell lenniük [RStV 10. § (1)]. E gondossági kötelezettség körében a jogszabály előírja, hogy a híreket közlés előtt igazságtartalmukat és eredetüket illetően a körülmények által megkövetelt gondossággal kell

megvizsgálni. A kommentárokat a hírektől egyértelműen leválasztva, e minőségük és szerzőjük megjelölésével kell közzétenni. Közvélemény-kutatási eredmények közzétételénél egyértelműen tájékoztatni kell arról, hogy a közvélemény-kutatás reprezentatív volt-e [RStV 10. § (2)].

Az RStV Általános rendelkezései a műsortartalom és műsorszerkezet szabályozásának olyan kérdéseit rendezik, mint a rövid tudósítások, a társadalom számára nagy jelentőséggel bíró események közvetítése, az európai műsorkvóták, valamint a reklám és szponzorálás szabályai. E rendelkezések összhangban vannak a közösségi jogi előírásokkal.

Általános műsortartalmi követelményként az RStV az emberi méltóság tiszteletben tartását és védelmét írja elő (RStV 3. §). A műsorszolgáltatók kötelesek hozzájárulni az élet, a szabadság, a testi sérthetetlenség, mások hite és véleménye tiszteletben tartásának erősítéséhez; köteles tiszteletben tartani a lelkiismereti és vallási meggyőződést.

A társadalom számára nagy jelentőséggel bíró események közvetítésével kapcsolatban ki kell emelni, hogy maga a tartományközi szerződés tartalmazza az érintett események listáját [RStV 5a. § (2)], ami az Olimpia kizárólag futball-eseményeket tartalmaz. Ezeket az eseményeket a háztartások legalább 2/3-t elérő műsorszolgáltatásokban is közvetíteni kell, élőben.

A reklámszabályok közül ki kell emelni az osztott képernyős és a virtuális reklámra vonatkozó előírásokat. Osztott képernyős reklám a szabályozás szerint a sugárzott kép részben elfoglaló reklám (*Teilbelegung*). E reklámozási módszer akkor megengedett, ha a reklám a műsor más részeitől optikailag egyértelműen elválasztva és e minősége megjelölésével kerül bemutatásra. A reklámozás időtartamára vonatkozó előírásokat megfelelően alkalmazni kell [RStV 7. § (4)]. A virtuális reklám – a sugárzott kép egy részének tartós helyettesítése reklámmal – akkor megengedett, ha e reklámozási technikára a műsorszám kezdetén és végén utal a műsorszolgáltató, és a virtuális reklám a képernyő olyan részén helyezkedik el, ahol egyébként is reklám kerülne bemutatásra (pl. sportpályát körülvevő reklám).

Ellentétben a hazai szabályozással, mind az RStV, mind a tartományi szerződések tartalmazznak a médiára vonatkozó ágazati adatvédelmi rendelkezéseket. Az RStV rendelkezései alapvetően a műsorszolgáltató és a felhasználó (előfizető) közötti kapcsolat adatvédelmi kérdéseit rendezi (RStV 47-47f. §).

9. A gyermekek védelme

A tartalomszabályozási kérdések közül kiemelt figyelmet érdemel a német gyermekvédelmi szabályozás, ami egy összetett, minden médiumra kiterjedő horizontális szabályozási rendszert valósít meg.

9.1. A szabályozási környezet áttekintése

A gyermekvédelem és véleményszabadság kérdését legmagasabb szinten a német alaptörvény szabályozza. A GG 5 cikke deklarálja a véleménynyilvánítás szabadságát, a következő cikk azonban rögtön utal a korlátokra is, és kimondja hogy a véleménynyilvánítás korlátját jelentik – többek között – a fiatalkorúak védelmének törvényi szabályai.⁷¹

⁷¹ Grundgesetz Artikel 5 (1), (2)

Ma a média területén érvényesülő gyermekvédelmi szabályokat döntően az ún. Jugendmedienschutz-Staatsvertrag,⁷² azaz a tartományközi szerződés a emberi méltóság és a gyermekek védelméről a műsorszolgáltatás és telemédia területén, (a továbbiakban: JMStV) tartalmazza. Ezzel e területen 2003. április 1-től új, egységesebb szabályok léptek hatályba.

A fiatalkorúak védelme területén jelentős jogforrás a fenti tartományközi szerződésen kívül a fiatalkorúak védelméről szóló törvény (Jugendschutzgesetz, JuSchG)⁷³, annak hatálya azonban – eltekintve attól az esettől, amikor a JMStV kifejezetten hivatkozik rá – a műsorszolgáltatás területére nem terjed ki.

9.2. A Jugendmedienschutz-Staatsvertrag hatálya

A törvény hatálya kiterjed az elektronikus információs- és kommunikációs médiára (Informations- und Kommunikationsmedien), azaz a műsorszolgáltatásra (Rundfunk) és telemédiára (Teledien).⁷⁴

A JMStV alapján a telemédia kifejezés két – más jogszabályban meghatározott – fogalom együttesét öleli fel. Telemédia alatt a távszolgáltatásokat (Teledienst) és a médiaszolgáltatásokat (Mediendienst) érti a törvény, és expressis verbis kimondja, hogy nem tartozik a telemédia körébe a műsorszolgáltatás (Rundfunk).⁷⁵ (E fogalmak elhatárolását ld. előző fejezetekben).

A fentiek alapján a JMStV hatálya végeredményben mind a műsorszolgáltatásra (Rundfunk), mind telemédia-szolgáltatásokra (azaz távszolgáltatásokra és a médiaszolgáltatásokra) kiterjed. A JMStV azonban a továbbiakban gyakran különbséget tesz a műsorszolgáltatásra illetve műsorszolgáltatókra, valamint a telemédia szolgáltatásokra illetve telemédia szolgáltatókra vonatkozó szabályok között.

A jogszabály megalkotása során a jogalkotó igyekezett figyelembe venni a konvergencia folyamatokat és a kiskorúak védelmére vonatkozó szabályozás hatályát meglehetősen szélesen határozta meg. Az volt a cél, hogy egy technológiai megvalósítástól független védelmet garantáljon a kiskorúak számára, amely alapján az azonos tartalmakra azonos követelmények vonatkoznak. Az egységes szabályozás egyrészt az alapelveken (Generalklausen) keresztül teremthető meg, másrészt az egységes felügyelet és jogalkalmazás kialakításával.

Mindazonáltal a JMStV egységes szemlélete sem tudja tökéletesen áthidalni azt a problémát, ami a médiaspecifikus sajátosságokból ered; például az adásidő fogalma online szolgáltatások esetén nem értelmezhető. Így egyes esetekben különböző rendelkezések vonatkoznak a műsorszolgáltatókra és a telemédia szolgáltatókra.⁷⁶

E tanulmány keretei között elsősorban a műsorszolgáltatásra (Rundfunk) vonatkozó szabályokat mutatjuk be.

⁷² Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Teledien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) vom 10. bis 27. September 2002, zuletzt geändert durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 8./15. Oktober 2004

⁷³ Jugendschutzgesetz (JuSchG) Vom 23. Juli 2002, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil I Nr. 51, ausgegeben zu Bonn am 26. Juli 2002

⁷⁴ JMStV 2. § (1)

⁷⁵ JMStV 3. § (2) 1.

⁷⁶ Hesse, 2003. 89.

9.3. A Jugendmedienschutz-Staatsvertrag gyermekvédelemre vonatkozó szabályai

9.3.1. Alapfogalmak

A JMStV az értelmező rendelkezései között definiálja a gyermek és a fiatalkorú fogalmát: gyermek a 14. életévét be nem töltött személy, fiatalkorú a 14. életévét betöltött, de 18 év alatti személy. Egységesen a 'kiskorúak védelme' kifejezés fedné le mindkét személyi kört, de igazodva a magyar terminológiához, e tanulmány során gyermekvédelem kifejezés alatt szintén mind a gyermekek, mind a fiatalkorúak védelmét értem.

A JMStV definiálja a kínálat (Angebot) fogalmát, amely mind a műsorszolgáltatással közzétett műsort (Rundfunksendung) mind a telemédia tartalmakat (Inhalte von Telemedien) magába foglalja.⁷⁷

Ezzel összhangban a JMStV a szolgáltató (Anbieter) alatt a műsorszolgáltatót (Rundfunkveranstalter) és a telemédia szolgáltatót (Anbieter von Telemedien) érti.

9.3.2. A megengedhetetlen tartalmak (unzulässige Angebote)

A jogszabály megkülönbözteti a megengedhetetlen tartalmakat⁷⁸ és a fejlődésre káros tartalmakat⁷⁹.

A megengedhetetlen tartalmakat is két részre bontja a JMStV. Ide tartoznak egyrészt azok a tartalmak, amelyek valamilyen büntetőjogi tényállást valósítanak meg vagy más törvénybe ütköznek. A JMStV § 4 (1) bekezdése – utalva adott esetben más jogszabályra – felsorolja ezeket a tartalmakat. Így például megengedhetetlen tartalomnak minősül

- a német büntető törvénykönyvben (Strafgesetzbuch) meghatározott propagandaeszköz, amely a szabad, demokratikus rend vagy a népek közötti egyetértés ellen irányul,
- a háború dicsőítése, magasztalása,
- az olyan tartalom, amely a gyermekek és fiatalkorúak nemiségét természetellenes módon, indokolatlanul hangsúlyozza,
- erőszakosan pornográf tartalom, amelynek tárgya gyermekekkel vagy fiatalkorúakkal szembeni (szexuális) erőszak, vagy állatok és emberek közötti szexuális cselekmény.

A megengedhetetlen tartalmak egy másik csoportját jelentik – többek között – azok a tartalmak, amelyek

- a fentiekén kívül pornográf tartalmúak,
- amelyek nyilvánvalóan alkalmasak arra, hogy a gyermekek és fiatalkorúak fejlődését, vagy autonóm és közösségi együttélésre képes személyiséggé (eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit) válását súlyosan veszélyeztessék.

Utóbbi, általános jellegű meghatározás a korábbi felsorolást lényegében példálózó jellegűvé teszi, és így egy generálklauzulával lehetősége van a jogalkalmazóknak arra, hogy bármilyen – az általános körülírásnak megfelelő – tartalmat a gyermekek és fiatalkorúak fejlődésére súlyosan káros, megengedhetetlen tartalomnak minősítsen.

⁷⁷ Ezt e tanulmány során a továbbiakban az 'Angebot' kifejezést kínálatnak illetve tartalomnak fordítom, e két szót szinonimaként használva, és így tartalom kifejezés alatt mind a telemédia tartalmat, mind a műsorszolgáltatással közzétett műsort értem.

⁷⁸ JMStV § 4

⁷⁹ JMStV § 5

A megengedhetetlen tartalmak két csoportra bontása természetesen nem öncélú. A jogszabály a második csoport esetén kimondja, hogy azok telemédia tartalomként megengedett lehetnek, amennyiben a szolgáltató biztosítani tudja, hogy kizárólag felnőtt személyek (zárt felhasználócsoportok) férnek hozzá.

9.3.3. A kiskorúak fejlődésére káros tartalmak (entwicklungsbeeinträchtigende Angebote)

A JMStV 5 §-a a fejlődésre káros tartalmakról rendelkezik. A jogszabály általános szabályként kimondja, hogy amennyiben a tartalom alkalmas arra, hogy a gyermekek és fiatalok autonóm személyiséggé fejlődését akadályozza, akkor a szolgáltatónak a terjesztés és hozzáférhetővé tétel során gondoskodnia kell arról, hogy meghatározott életkorú gyermekek és fiatalok szokásos módon ne érzékelhessék.⁸⁰ E szabályok lényegében megismétlik az EK televíziós irányelvének vonatkozó rendelkezéseit.

A JMStV szerint e kötelezettségét a szolgáltató két módon teljesítheti:

1. technikai vagy egyéb eszközzel a tartalom érzékelését a meghatározott korú gyermek és fiatalok számára ellehetetleníti vagy lényegesen megnehezíti, vagy
2. a tartalmat olyan időpontban teszi közzé, hogy a meghatározott korú gyermekek és fiatalok szokásos módon a tartalmat nem érzékelik.

A kiskorúak fejlődésére káros tartalmak esetén a szolgáltató a fenti kötelezettségeit teljesíti, ha a tartalom csak 23 óra és 6 óra között férhető hozzá. Amennyiben a fejlődést károsító hatás abban nyilvánul meg, hogy a tartalom csak a 16 éven aluliakban kelthet félelmet, akkor az 22 óra és 6 óra között tehető közzé. Azon filmek esetén, amelyek a JuSchG 14. § (2) alapján 12 éven aluliak számára nem megengedett, az adásidőt a kisgyermek jótételének (Wohl) szem előtt tartásával kell megválasztani. A tartományi médiahatóságok által kiadott irányelvek alapján e követelménynek mindenképpen megfelel az, ha a tartalom csak 20 óra és 6 óra között érhető el.⁸¹

E követelmények nem vonatkoznak a hírműsorokra és a aktuális eseményeket bemutató politikai műsorokra, amennyiben az ábrázolás vagy tudósítás kiskorúakra káros bemutatásához jogos érdek fűződik.

A JMStV kimondja, hogy fejlődésre károsnak kell tekinteni azokat a tartalmakat, amelyek a JuSchG értelmében meghatározott korosztályú gyermek és fiatalok számára nem megengedettek. A JuSchG a filmek és játékprogramok kategorizálásáról rendelkezik. A tartományi hatóságok (oberste Landesbehörde) vagy a filmszakma önszabályozó szervezetei a filmeket korhatár-korlát nélküli, 6 éves kortól megengedett, 12 éves kortól megengedett, 16 éves kortól megengedett és kiskorúak számára nem megengedett kategóriákba sorolja.⁸² Filmek esetén azt mondhatjuk, hogy a kiskorúak számára nem megengedett filmeket 23 óra és 6 óra között, a 16 éves kortól megengedett filmeket 22 óra és 6 óra között lehet hozzáférhetővé tenni, a többi kategória – a kiskorúak jótételének figyelembe vételével – bármikor közzétehető.

9.3.4. A műorszámok jelölése (Kenntlichmachung)

A gyermekvédelem kapcsán kulcsfontosságú jelentősége van annak, hogy a szolgáltatók a közönséget információval lássák el az adott műsorról. Ennek szabályozása – a

⁸⁰ JMStV 5. § (1)

⁸¹ <http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/JuSchRiL2005.pdf>

⁸² JuSchG 14. § (2)

műsorszolgáltatás tekintetében – a JMStV 10. §-ban található, amely – összhangban az EK televíziós irányelvvel – kimondja, hogy azokat a műsorszámokat, amelyek a gyermekekre vagy a 16 éven aluli fiatalkorúakra káros hatással vannak, mint a megfelelő korosztálynak alkalmatlan műsort, akusztikus jelzéssel kell bejelenteni, vagy a teljes műsor alatt optikai eszközzel kell ugyanezt észlelhetővé tenni.⁸³ E szabálynál magasabb követelményt támasztva a tartományi médiahatóságok által kiadott irányelv kimondja, hogy minden 22 óra és 6 óra közötti műsorszámot akusztikus jelzéssel kell ellátni. Azokat a műsorszámokat, amelyek csak 23 óra és 6 óra között tehetők közzé a „18 éven aluli nézőknek nem alkalmas”, míg a 22 óra és 6 óra között közzétehető műsorszámokat a „16 éven aluli nézőknek nem alkalmas” akusztikus jelzéssel kell a műsor kezdetén ellátni.⁸⁴

9.4. Felügyelet és szankciórendszer

9.4.1. A Gyermekvédelmi Bizottság

A JMStV egyik lényeges újítása hogy – a közszolgálati televíziózás területét kivéve – megteremtette a gyermekvédelem egységes felügyeletét az elektronikus média területén a tartományokon átnyúló tartalmak tekintetében.

A szolgáltatók médiafelügyeletét a gyermekvédelmi szabályok esetében is a székhelyük szerint illetékes tartományi médiahatóságok (Landesmedienanstalt) látják el, de e feladatok ellátására – a szabályok egységes alkalmazása érdekében – a JMStV 14. § (2) létrehozta a Tartományi Médiahatóságok Gyermekvédelmi Bizottságát (Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten, KJM).⁸⁵

A Bizottság 12 szakértőből áll, amelyből hat fő a tartományi médiahatóságoktól, négy fő a legfőbb tartományi gyermekvédelmi hatóságoktól (oberste Landesbehörden) két fő a legfőbb szövetségi gyermekvédelmi hatóságoktól (oberste Bundesbehörden) kerül be. A tagok függetlenségét egyrészt összeférhetlenségi szabályokkal biztosítja a törvény, másrészt kimondja, hogy feladataik ellátása során a tagok nem utasíthatók.⁸⁶

A Gyermekvédelmi Bizottságnak a hatásköre – nem érintve a törvény által elismert önkéntes önszabályozó testületek hatáskörét – kiterjed többek között a JMStV rendelkezéseinek betartatására, az önkéntes önszabályozó testületek elismerésére és a JMStV-ben meghatározott szabálysértések megállapítására.⁸⁷

A KJM hivatalból, a tartományi médiahatóság vagy legfőbb tartományi gyermekvédelmi hatóságok kezdeményezésére indít eljárást. Határozatait tagjainak többségének szavazatával hozza, és indokolással látja el. A KJM a hatáskörébe tartozó ügyekben végleges határozatot hozhat, amely kötelező a tartományi médiahatóságokra.⁸⁸ Ezen eljárás célja, hogy biztosítva legyen a tartományokon átnyúló tartalmak esetén egy tartományok feletti, egységes joggyakorlat.

9.4.2. Önszabályozás

A JMStV másik újítása, hogy integrálja az önszabályozás elemeit a felügyeleti eljárás kereteibe. Különösen az Internet területén a szolgáltatók nagy száma és a gyors változások

⁸³ JMStV 10. § (2)

⁸⁴ <http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/JuSchRiL2005.pdf>

⁸⁵ JMStV 14. § (1), (2)

⁸⁶ JMStV 14. § (4), (6)

⁸⁷ JMStV 16. §

⁸⁸ JMStV 17 § (1)

miatt egy felső szintű, kizárólagosan állami szerv által gyakorolt felügyelet adott esetben csak indokolatlanul magas költségek árán működhetne.⁸⁹

Az önszabályozás kereteit az ún. elismert önkéntes önszabályozó szervezetek (Anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle) jelentik. A JMStV rögzíti, hogy önkéntes önszabályozó szervezetek jöhetnek létre a műsorszolgáltatás és telemédia területén,⁹⁰ azaz mind a műsorszolgáltatók, mind a telemédia-szolgáltatók csatlakozhatnak önkéntes önszabályozó szervezetekhez.

A JMStV meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján az önkéntes önszabályozó szervezetek az elismerést megkaphatják. A jogszabály az elismerés feltételként lényegében bizonyos eljárási garanciák meglétét – többek között eljárási rendtartás létét, a döntéshozók függetlenségének garantálását, az érintettek meghallgatásának kötelezettségét, a döntések írásbeli indokolását – írja elő. Az önkéntes önszabályozó szervezetek elismerése az illetékes tartományi médiahatóság hatáskörébe tartozik, amely e hatáskörét a KJM-en keresztül gyakorolja. Az elismerés négy évre szól, meghosszabbítható, de a törvényben meghatározott esetekben vissza is vonható.⁹¹

Az elismert önkéntes önszabályozó szervezetek alapszabályaiknak megfelelő feladatkörük keretei között vizsgálják a JMStV rendelkezéseinek betartását, valamint ezzel kapcsolatban rendelkezéseket (Satzungen) és irányelveket (Richtlinien) adhatnak ki a tagjaik számára.⁹²

Amennyiben a KJM eljárása során felmerül, hogy a műsorszolgáltató vagy a telemédia szolgáltató a JMStV rendelkezéseit megsértette, és a szolgáltató bizonyítja, hogy az adott tartalmat az önkéntes önszabályozó szervezetnek bemutatta, és a szervezet által kiadott rendelkezéseket és irányelveket megtartotta, akkor a KJM intézkedései csak akkor megengedettek, ha az önszabályozó szervezet döntése illetve a döntés elmulasztása túllépi a JMStV-ben biztosított mozgásterét.⁹³

Amennyiben tehát a szolgáltatók követik az önszabályozó szervezeteik jogszerűen megalkotott rendelkezéseit és alapelveit, akkor – a JMStV 4 §-ban foglalt, lényegében büntetőjogi rendelkezések megsértését kivéve – mentesülhetnek a JMStV megszegésének következményei alól.

9.4.3. Szankciórendszer

A JMStV rendelkezik a jogkövetkezményekről is. A 4. § – ami lényegében a német büntető törvénykönyv meghatározott szakaszaiba ütköző tartalmak tilalmát jelenti – megsértését a JMStV büntetőjogi szankciókkal, egy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel sújtja. A gondatlan elkövetés esetén a büntetés kisebb mértékű.⁹⁴

Ennél lényegesen enyhébb kategória a jogszabály 24. §-ában meghatározott szabálysértés, ami a JMStV tételesen felsorolt szakaszainak szolgáltató általi megsértésével követhető el. Ez esetben 500.000 Euroig terjedő pénzbírsággal sújtható a szolgáltató. Ezekben az esetekben az eljáró közigazgatási hatóság az illetékes tartományi médiahatóság, amely e feladatát a Gyermekvédelmi Bizottságon keresztül látja el.

⁸⁹ Hesse, 2003. 93.

⁹⁰ JMStV 19. § (1)

⁹¹ JMStV 19. § (3), (4), (5)

⁹² JMStV 19. § (2)

⁹³ JMStV 20. § (3)

⁹⁴ JMStV 23. §