Digitalfernsehen

Der nachstehende Beitrag

Die Entwicklung terrestrischen Digitalfernsehens in Russland und der Ukraine

von Andrei Richter und Taras Shevchenko
ist der Publikation IRIS *plus* 2010-1 „Digitalfernsehen“ entnommen.
Die vollständige Publikation kann in gedruckter Form
von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle bezogen werden.
Für weitere Informationen sowie Bestellmöglichkeiten, einfach anklicken:
IRIS *plus*-Publikationsreihe
Ausgabe IRIS *plus* 2010-1

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Vorwort

Stellen Sie sich vor, Sie schalten Ihr Fernsehgerät ein, und es kommt kein Bild. Immer mehr Fernsehzuschauer mussten diese Erfahrung machen, wenn sie sich nicht rechtzeitig für Digitalfernsehen gerüstet hatten. Die ganz eiligen Länder waren Luxemburg, die Niederlande, Finnland und Schweden, wo der Übergang zu terrestrischem Digitalfernsehen zwischen 2006 und 2007 abgeschlossen wurde. Die Verbraucher in diesen Ländern hatten keine andere Wahl als mitzuziehen, wollten sie nicht einen, wenn nicht den meist genutzten audiovisuellen Mediendienst verlieren. Wenn alles nach den Erwartungen der EU-Kommission verläuft, werden fast alle EU-Mitgliedstaaten das EU-Ziel der Abschaltung des Analogfernsehens im Jahr 2012 erreichen, so dass mehr digitale Fernsehtechnik in die Haushalte einziehen wird.

Diese ganze Aufregung um die bevorstehende Fertigstellung einer von der EU initiierten Digitalfernsehlandschaft könnte uns leicht übersehen lassen, dass die Digitalisierung kein Kinderspiel ist. Einige EU-Mitgliedstaaten hinken sicherlich noch hinterher, wodurch eine Art „europäische digitale Kluft" entsteht. Eine noch größere Kluft wird jedoch sichtbar, wenn man über die EU-Grenzen hinausblickt, wo für einen wesentlichen Teil des europäischen Kontinents, namentlich für Russland und die Ukraine, das Ziel der Analogabschaltung nach wie vor nach Zukunftsmusik klingt. Der Leitbeitrag zu dieser IRIS *plus* konzentriert sich auf diese beiden Länder und ihre nationalen Strategien, um zu ihren digital weiter entwickelten europäischen Nachbarn aufzuschließen. Er untersucht bestehende Rechtsinstrumente, die die Umstellung beschleunigen könnten, und erörtert andere, die erst noch entwickelt werden müssen. Ebenso dringend wie ein „digital-fester" Rechtsrahmen ist die Notwendigkeit, diesen mit praktischen Vereinbarungen wie einem allgemeinen Frequenzplan, einer Multiplex-Zusammenstellung, der Lizenzierung und Überwachung von Betreibern, der Bereitstellung von Set-Top-Boxen und der Entwicklung von neuen Diensten abzustützen. In beiden Ländern ist darüber hinaus die Rolle des nationalen Lizenzorgans für die Einführung terrestrischen Digitalfernsehens von zentraler Bedeutung. Schließlich untersucht der Leitbeitrag Eigentumsfragen und einige bereits bestehende terrestrische Digitalrundfunkdienste.

In Europa ist der Übergang zu Digitalfernsehen nicht nur für Russland und die Ukraine eine Herausforderung. Unter den Ländern, die Mitglied der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle sind, reicht die Liste derer, die erst vor kurzem Digitaldienste eingeführt haben oder solche in diesem Jahr aufnehmen wollen, in alphabetischer Reihenfolge von Bulgarien bis zur Türkei. Andere europäische Staaten wie Bosnien-Herzegowina und Serbien sind ähnlich engagiert, Strategien zur Einführung eines Digitalrundfunksystems zu entwickeln. In der Berichterstattung finden sich die aktuellen Entwicklungen in einigen dieser Länder aus dem Jahr 2009.

Der ZOOM ergänzt das DTT-Bild für alle Mitgliedstaaten der Informationsstelle. Zum einen präsentiert er die Zahlen der digitalisierten Haushalte für alle Empfangsarten (Kabel, Satellit,

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Antenne, DSL), zum anderen beinhaltet er eine Liste der Startdaten für terrestrische Digitalfernsehdienste, die Fristen für die Analogabschaltung, die unterschiedlichen DTT-Geschäftsmodelle, die Anzahl der Multiplexe und deren Betreiber und/oder DTT-Paketanbieter sowie die verabschiedeten Video-/Audiostandards.

Digitalfernsehen wird 2010 und darüber hinaus zweifellos zu den zentralen Themen der audiovisuellen Industrie wie auch der Gesetzgeber und Regulierer und somit der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zählen. Viel Vergnügen mit den ersten Ergebnissen unserer laufenden Untersuchungen!

Straßburg, im Februar 2010

Susanne Nikoltchev
IRIS Koordinatorin
Leiterin der Abteilung Juristische Information
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

IRIS plus
2010-1 S.7

Die Entwicklung terrestrischen Digitalfernsehens in Russland und der Ukraine

von Andrei Richter, Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik, und Taras Shevchenko, Institut für Medienrecht, Kiew

I. Nationale Politik zum Digitalfernsehen - allgemeiner Ansatz

Die Pläne zur Einführung terrestrischen Digitalfernsehens in Russland und der Ukraine gründen sich auf internationale Vereinbarungen wie das Regionalabkommen GE06 (Genf 2006),[1] das einen bindenden internationalen Vertrag darstellt, der von nationalen Regierungen unterzeichnet und bei den Vereinten Nationen hinterlegt wurde. Dieses Abkommen diente als Anreiz zur Verabschiedung nationaler Strategien für die Umstellung auf Digitalrundfunk.

1. Russland

Nach den Worten des russischen Präsidenten liegt die Herausforderung beim Übergang zum Digitalrundfunk in der Schwierigkeit eines technologischen Durchbruchs. Dies steht auch im direkten Zusammenhang mit den Bemühungen um nationale Strategien im Bereich technologischer Entwicklung und Innovation. „Letztendlich", so Dmitri Medwedew am 26. Mai 2009 auf einer hochrangigen Sitzung zu Digitalrundfunk, „muss dieser sogenannte Durchbruch für die Bürger so komfortabel wie möglich sein, er muss die Vielfalt des Fernsehangebots vergrößern und natürlich dessen Qualität verbessern. Darüber hinaus sollte er keine zusätzlichen Probleme schaffen."[2]

Der erste Rechtsakt zur Festlegung von Standards für den Übergang zu Digitalrundfunk in Russland war die *Regierungsverordnung Nr. 1700-r vom 29. November 2007* zur Billigung eines *Konzeptpapiers zur Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015* (nachfolgend „Entwicklungskonzept").[3] Dieses Dokument wurde von der hochrangigen Regierungskommission zur Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk erarbeitet, ursprünglich unter der Leitung von Dmitri Medwedew in seiner Eigenschaft als erster stellvertretender Regierungschef.

Präsident Medwedew nimmt nach wie vor starken persönlichen Anteil an der Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk sowie an der Einführung von Digitalrundfunk. Vor dem Beginn einer Sitzung hinter verschlossenen Türen mit Direktoren der föderationsweiten Fernsehkanäle äußerte er sich am 14. Oktober 2008 wie folgt zum Umstellungsprozess:

1) Siehe den Text in verschiedenen Sprachen auf der Website der Internationalen Fernmeldeunion: http://www.itu.int/md/R00-CR-CIR-0262/en
2) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/05/26/1850_type82913type84779_216845.shtml
3) Entwicklungskonzept für Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 *(Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы)*, auf Russisch abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

„Dies ist der Weg, den alle fortschrittlichen Länder eingeschlagen haben, und wir werden diesen Weg auch gehen. Dafür benötigen wir jedoch einen genehmigten Plan, der unsere Schritte lenkt. Einen solchen Plan haben wir bereits: Das Fernseh- und Hörfunkkonzept. Es wurde von der Regierung genehmigt. Ich war während meiner Amtszeit als stellvertretender Ministerpräsident persönlich daran beteiligt."[4]

Die Kommission, die nach wie vor tätig ist, wurde per *Regierungsverordnung Nr. 304 vom 22. Mai 2006* eingerichtet[5] und beauftragt, die Aktivitäten verschiedener Ministerien und Regierungsstellen sowie weiterer Akteure bei der Umstellung auf Digitalfernsehen zu koordinieren. Den Vorsitz hat Sergej Sobjanin, Vizeregierungschef und Stabschef.

Das Entwicklungskonzept sollte es Bürgern erleichtern, ihr „verfassungsmäßiges Recht auf Erlangung gesellschaftlich wichtiger Informationen" wahrzunehmen. Das Hauptinstrument zur Rundfunkentwicklung wurde konkret in der Umstellung von Analog- auf Digitalfernsehen und Hörfunk bis 2015 gesehen.

Dem Entwicklungskonzept folgte die *Regierungsverordnung der Russischen Föderation Nr. 1349-r* über das Konzept des föderalen Zielprogramms *Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2009-2015*, welches von Ministerpräsident Putin am 21. September 2009 unterzeichnet wurde (nachfolgend „Konzept des FZP").[6] Mit der Verordnung wurde der Umsetzung des Konzepts ein Höchstbetrag von RUB 76,366 Mrd. (ca. EUR 1,7 Mrd.) aus dem Föderationshaushalt zugewiesen. Das Konzept ist auf 6.500 staatseigene Telekommunikationseinrichtungen ausgerichtet, die für terrestrische Digitalrundfunkzwecke ausgerüstet werden sollen.

Gemäß dem Konzept des FZP wird die Umstellung auf Digitalfernsehen schrittweise erfolgen, wobei den Grenzregionen zu Nachbarstaaten spezielle Aufmerksamkeit zukommen soll. Von besonderer Bedeutung sind die Grenzregionen zu China, das kürzlich mit der Ausstrahlung eines 24-Stunden-Fernsehkanals in russischer Sprache begonnen hat.[7]

Die zentrale Rolle bei der Digitalumstellung soll der terrestrische Rundfunk als die einfachste, schnellste und kostengünstigste Plattform für die Abdeckung des russischen Staatsgebiets übernehmen.[8]

Die Vorstellung, wie der audiovisuelle Bereich in der Russischen Föderation zu entwickeln sei, gleicht derjenigen in anderen Branchen der nationalen Wirtschaft. Sie kann als eine Form von Partnerschaft zwischen dem Staat (oder der Regierung) und der Privatwirtschaft beschrieben werden. Das Entwicklungskonzept besagte: „Der Aufbau von Fernsehnetzwerken erfolgt auf der Grundlage von Mitteln der Marktteilnehmer, und die Regierung wird einen leicht verständlichen und akzeptablen rechtlichen Rahmen erarbeiten, der den Anforderungen von Rundfunkveranstaltern, Betreibern und Konsumenten von Fernsehdiensten gerecht wird." Mit anderen Worten ist geplant, die Infrastruktur und Netzwerke, die für eine Entwicklung digitalen Fernsehens und Hörfunks erforderlich sind, aus Mitteln der Kommunikationsunternehmen zu errichten, während es die Regierung übernimmt, die gesetzgeberische Grundlage für eine solche Entwicklung zu schaffen.

Darüber hinaus sieht das Konzept des FZP die Digitalisierung audiovisueller Archive vor, wobei in diesem Zusammenhang lediglich die staatliche Einrichtung „Staatlicher Fernseh- und Hörfunk-

4) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/10/14/2151_type82913type84779_207844.shtml
5) Der Text der Verordnung ist auf Russisch abrufbar unter: http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2006/05/25/4260828.htm
6) Der Text der Verordnung und des Konzepts des FZP sind auf Russisch abrufbar unter: www.government.ru/content/governmentactivity/1788e064277343d19ccaef067d6a0b9b.doc
7) Siehe Sitnikov, Sergej Практические вопросы цифровизации, Broadcasting, Nr. 3 (Mai-Juni), 2009: 15. Siehe auch: *Russische Föderation: Regierung verabschiedet vorläufigen Plan für Digitalumstellung*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.de.html
8) Dieses Fazit des Konzepts des FZP wurde in einer Bewertung durch den Herausgeber der Fachzeitschrift Tele-Sputnik heftig kritisiert. Siehe: Nikolaj Orlov. Новая концепция развития телерадиовещания в России, Tele-Sputnik, Nr. 11 (November) 2009: 12.

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

fonds“ ausdrücklich genannt wird. Nur diese Organisation, die das größte Archiv ist, wird (zu hundert Prozent) vom Staat finanziert. Gleichzeitig handelt es sich um *das* Archiv in Russland.

Öffentliche Aufklärungskampagnen werden gesondert budgetiert und „über alle großen zentralen Medieneinrichtungen“ durchgeführt.

Wirtschaftsexperten bestätigen, dass sich die Regierung der Russischen Föderation in dem Entwicklungskonzept für das Modell einer Partnerschaft zwischen staatlichem und privatem Sektor entschied, ungeachtet der Absicht vieler einflussreicher Akteure (insbesondere des föderalen staatlichen Einheitsunternehmens *Russisches Fernseh- und Hörfunknetz - RTRS*), Mittel für die Modernisierung der terrestrischen Infrastruktur zur Verbreitung von Fernsehsignalen zu mobilisieren.[9] Spätere Entwicklungen zeigten jedoch, dass RTRS die Führung solcher Partnerschaften im Rundfunk übernehmen wird (siehe unten).

2. Ukraine

In der Ukraine ist das zentrale Dokument für einen Ausblick auf den Umstellungsprozess das *Staatliche Programm zur Einführung digitalen Fernsehens und Hörfunks*[10] (nachfolgend „Staatliches Programm“), das per *Verordnung Nr. 1085 des Ministerkabinetts vom 26. November 2008* genehmigt wurde.

Einen Monat nach der Verabschiedung des Staatlichen Programms durch das Kabinett wurde es per Erlass des Präsidenten der Ukraine vorläufig außer Kraft gesetzt. Damals riefen diese Entwicklungen eine politische und rechtliche Krise hervor. Der Präsident war der Ansicht, das Programm sei verfassungswidrig, da der vorgeschlagene Umstellungsprozess unter anderem die allgemeine Meinungsfreiheit und das Recht eines jeden Bürgers auf Informationen verletze. Er ersuchte das ukrainische Verfassungsgericht um Bestätigung dieser Haltung. Das Gericht entschied jedoch am 3. März 2009, das Staatliche Programm verstoße nicht gegen die Verfassung; daraufhin nahm der Präsident seinen Erlass am 22. April 2009 zurück, womit er den Weg für die Umsetzung des Staatlichen Programms endgültig frei machte.

Das Staatliche Programm sieht insbesondere vor, „in Übereinstimmung mit dem Regionalplan im Hinblick auf Digitalfernsehvereinbarungen (GE06) 81 Teilgebiete für Digitalrundfunk einzurichten, die den MPEG-4-Standard nutzen,[11] wodurch die Übertragung von bis zu zehn Fernsehkanälen in einem einzigen Frequenzband möglich wird.“ Das Staatliche Programm verlangt, die Grundsätze für die Regulierung von Rundfunkveranstaltern und Telekommunikationsanbietern zu überprüfen, um die Nutzung digitaler Rundfunktechnologien und die Vervielfältigung von Inhalten zu berücksichtigen. Die Effizienz des Staatlichen Programms wird nach seinem Abschluss an Kriterien wie „Verfügbarkeit von ebenso vielen Fernseh- und Hörfunkprogrammen wie in den Ländern Westeuropas“, „höherer Attraktivität des Rundfunksektors für Investoren“, „besseren Wettbewerbsbedingungen im Telekommunikationsbereich“, „Umweltschutz und Stromersparnis“ usw. gemessen werden.

Als Teil dieses Programms plant die Regierung darüber hinaus, die Produktion digitaler Fernsehgeräte und Signaladapter für analoge Fernsehgeräte sowie anderer technischer Elemente und Teile für Digitalrundfunk zu fördern. Dazu gehört finanzielle und technische Hilfe für Forschungseinrichtungen, um die „wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen für die Beteiligung der Ukraine an internationalen Aktivitäten zur Einführung terrestrischen Digitalfernsehens“ zu schaffen.

9) *Digital Television in Russia*. Herausgegeben von Groteck Co., Ltd. für die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle. Moskau, 2008. S. 49.
10) Siehe den Text auf Ukrainisch auf der Website der Obersten Rada (des ukrainischen Parlaments) unter: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085-2008-%EF
11) MPEG-4 ist ein patentiertes Containerformat für die Beschreibung von Verfahren zur Video- und Audiodatenkompression (Wikipedia).

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Das Staatliche Programm läuft 2015 aus und sieht Ausgaben in Höhe von UAH[12] 4,3 Mrd. (entspricht EUR 365 Mio.) vor. UAH 9 Mio. (EUR 760.000) davon sollen aus dem Staatshaushalt kommen, während der Rest von privaten Investoren beigesteuert werden soll.

Konzeptionelle Richtlinien für den Übergang zu Digitalrundfunk wurden auch vom *nationalen ukrainischen Fernseh- und Hörfunkrat* (nachfolgend „Nationalrat") bereitgestellt. Der Nationalrat ist ein spezielles Kontroll- und Lizenzgremium mit dem Auftrag, die legislativen Bestimmungen zu Fernsehen und Hörfunk umzusetzen und die Einhaltung dieser Vorschriften durch staatliche und private Rundfunkveranstalter zu kontrollieren.[13] Diese Richtlinien haben die Form eines *Plans für die Entwicklung des nationalen Fernseh- und Hörfunkbereichs der Ukraine* (nachfolgend „Entwicklungsplan"), der vom Nationalrat am 9. November 2006 verabschiedet wurde (Beschluss Nr. 904). Seither wurde der Entwicklungsplan 15 Mal abgeändert.[14]

Dieser Entwicklungsplan legt eine Reihe von Grundregeln fest, an die sich der Nationalrat während des digitalen Umstellungsprozesses zu halten versprach. Unter anderem verpflichtete er sich „zu garantieren, dass die Lizenzinhaber, die zu dieser Zeit terrestrischen Analogrundfunk anbieten, mit der Umstellung auf Digitalstandards ihr Senderecht behalten, ohne Einbußen bei den Zuschauer- und Zuhörerzahlen hinnehmen zu müssen."

3. Kosten der Digitalumstellung

Die finanziellen Beiträge, die von Privatunternehmen und den jeweiligen Regierungen für den Umstellungszeitraum erwartet werden, stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 1. Ausgaben für die Digitalumstellung 2009-2015 (geplant)[15]

	Öffentliche Ausgaben (Mio. EUR)	Private Investitionen (Mio. EUR)	Gesamt (Mio. EUR)
Russland	1.716	1.036	2.752
Ukraine	0,76	364,24	365

II. Rechtskonzepte, Erlasse und weitere Regelungen in Zusammenhang mit der Umstellung

1. Russland

Russland ist nach wie vor eines der wenigen europäischen Länder ohne parlamentarisches Gesetz zur Regulierung des Rundfunks oder der audiovisuellen Medien. Es existiert sogar seit 2000 ein nicht verkündetes Moratorium für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs für Fernsehen und Hörfunk.[16] Der audiovisuelle Bereich wird heute hauptsächlich durch Präsidialerlasse und Regierungsverordnungen reguliert. Die Digitalumstellung wird die Föderationsregierung wahrscheinlich dazu nötigen, eine Reihe von Änderungen zu drei Föderationsgesetzen (dem Gesetz

12) UAH ist der ISO-Währungscode für die ukrainische Währung Hrywnja.
13) Näheres zu diesem Gremium siehe: *Neues Gesetz begründet Nationalen Fernseh- und Hörfunkrat*, von Andrei Richter. IRIS 1997-8:12, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/iris/1997/8/article20.de.html . Der vollständige Wortlaut des Gesetzes, mit dem der Nationalrat eingerichtet wurde, ist auf Englisch ebenfalls abrufbar unter: http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=36
14) Siehe den Text auf Ukrainisch unter: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.20249.21&nobreak=1
15) Auf der Grundlage des russischen FZP und des ukrainischen Staatlichen Programms.
16) Zu den Gründen und der Geschichte siehe: *Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland*, von Andrei Richter. IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), Straßburg 2010.

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

zur Lizenzierung, dem Gesetz betreffend das Nachrichtenwesen und dem Gesetz zur Regulierung der Massenmedien) zu erarbeiten und dem Parlament vorzulegen; bislang besteht der gesetzgebende Prozess jedoch aus Regierungsverordnungen.

Die bedeutendste ist die *Regierungsverordnung Nr. 985 vom 3. Dezember 2009* über das föderale Zielprogramm *Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2009-2015* (nachfolgend „FZP").[17] Das FZP unterscheidet sich leicht vom oben dargelegten Konzept des FZP und ist bei einigen zentralen Themen, die weiter unten ausgeführt werden, sogar noch weniger eindeutig.

2. Ukraine

In der Ukraine haben praktisch alle rechtlichen Regelungen zur Digitalumstellung ihren Ursprung im Jahr 2006. In hierarchischer wie auch chronologischer Reihenfolge steht die neue Fassung des Fernseh- und Hörfunkgesetzes von 1993, die von der Obersten Rada (dem nationalen Parlament) am 12. Januar 2006 verabschiedet wurde, an erster Stelle.[18] Der neue Wortlaut von Art. 22 des Gesetzes beinhaltet eine Reihe wichtiger Bestimmungen zur Zukunft des Digitalrundfunks. Insbesondere sieht das Gesetz vor, dass die Migration von Analog- zu Digitalrundfunk in Übereinstimmung mit dem Entwicklungsplan durchzuführen ist. Der Nationalrat ist verpflichtet, die Einführung von Digitalrundfunk und die entsprechende technologische Umrüstung von in Betrieb befindlichen Rundfunkkanälen und -netzen zu fördern. In Fällen, in denen die Konditionen einer Rundfunklizenz infolge der Migration von analog zu digital geändert werden müssen, da sie technologische Parameter, die Art der Ausstrahlung (zum Beispiel Umschaltung auf Mehrkanalrundfunk) oder die Überprüfung des Sendekonzepts betreffen, machen diese Modifizierungen ein Verfahren zur Erneuerung der Rundfunklizenz erforderlich.

Hinsichtlich des Umstellungsprozesses sieht das Gesetz vor, dass in dem Fall, dass der Lizenzinhaber nicht binnen zwei Monaten, nachdem der Kanal oder das Netzwerk zur Einführung von Digitalrundfunk bereit ist, einen Antrag auf Lizenzerneuerung beim Nationalrat stellt, dieser eine Ausschreibung für eine Lizenz für Mehrkanalrundfunk veranstaltet; der bestehende Lizenzinhaber wird das Recht behalten, auf einem der Kanäle des neuen digitalen Mehrkanalfernsehnetzwerks zu senden (Art. 22 Abs. 9). Als diese Regelung 2005-2006 diskutiert und verabschiedet wurde, ging man wahrscheinlich davon aus, dass jeder bestehende terrestrische Rundfunkveranstalter seinen eigenen Multiplex haben würde, ohne dass Ausschreibungen erforderlich wären.

Das Gesetz lässt eine Reihe rechtlicher Fragen hinsichtlich der Aufteilung von Kompetenzen zwischen verschiedenen staatlichen Stellen sowie der Lizenzierung von Betreibern und Inhalteanbietern unbeantwortet. Insbesondere bleibt offen, ob eine juristische Person gleichzeitig Betreiber und Anbieter sein kann. Angesichts dieser Gesetzeslücke fühlten sich der Präsident und mehrere Regierungsorgane berechtigt, einige der Fragen ohne Rücksprache mit dem Parlament zu regeln.

Gemäß dem *Gesetz über die Funkfrequenzen der Ukraine Nr. 1770-III vom 1. Juni 2000*[19] erfolgt die Zuweisung der Funkfrequenzen in Übereinstimmung mit dem *Funkfrequenznutzungsplan* (Art. 1). Der aktuelle Nutzungsplan wurde per *Verordnung Nr. 815 des Ministerkabinetts vom 9. Juni 2006* gebilligt.[20] Er setzte insbesondere die Fristen für die Analogabschaltung fest. Die Zuweisung einer neuen Frequenz erfolgt auf Anfrage des Nationalrats unter der Voraussetzung, dass die Frequenz rechtmäßig für Rundfunk ausgewiesen ist. Der Entwicklungsplan besagt, dass die elektronischen

17) Siehe den Wortlaut auf Russisch auf der Website des Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation unter: http://gov.consultant.ru/doc.asp?ID=55969
18) Näheres zum neuen Wortlaut des Gesetzes siehe in: *Weitreichende Änderungen im Rundfunkgesetz*, von Taras Ševčenko, IRIS 2006-5: 19, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article34.de.html . Der Gesetzestext ist auf Englisch ebenfalls abrufbar auf der Website des Nationalrats unter: http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=33
19) Siehe den Text auf Ukrainisch unter: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1087.525.23&nobreak=1 . Der Text ist auf Englisch abrufbar auf der Website des Nationalrats unter: http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=34
20) Siehe den Text auf Ukrainisch unter: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1096.849.7&nobreak=1

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Rundfunkeinrichtungen kompatibel gemacht werden müssen, um die Schaffung und Entwicklung von Mehrkanalfernsehnetzen zu ermöglichen. Die für die notwendigen Entwicklungen erforderlichen Mittel sind im Staatshaushalt der Ukraine als eigener Ausgabentitel des Nationalrats vorgesehen.[21]

Technologische Fragen im Zusammenhang mit der Rundfunkdigitalisierung machen den größten Teil des vom Nationalrat verabschiedeten Entwicklungsplans aus. Angesichts der begrenzten rechtlichen Kompetenzen konnte der Nationalrat jedoch keine steuerlichen Instrumente einsetzen, um die Einrichtung des geplanten Netzwerks an Relaissystemen und Sendern, die Ausstattung der Bevölkerung mit Set-Top-Boxen usw. voranzutreiben.

Der Übergang zu Digitalfernsehen stand auch auf der Tagesordnung der Sitzung des einflussreichen nationalen *Sicherheits- und Verteidigungsrats der Ukraine* (oder *RNBO*)[22] vom 21. März 2008. Er war Teil der Diskussion über Informationssicherheit und Informationshoheit. Der Beschluss des RNBO zu dieser Frage wurde durch einen nachfolgenden *Präsidialerlass betreffend vordringliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Ukraine vom 23. April 2008* verabschiedet.[23] Dieser Erlass wies das Ministerkabinett insbesondere an, ein *Staatliches Programm zur Einführung von Digitalfernsehen und -hörfunk* zu erarbeiten und zu verabschieden. Das Programm soll unter anderem vorsehen, dass mindestens ein digitaler Multiplex vom staatlich geführten Telekommunikationsanbieter betrieben wird, und dass der Bevölkerung im Umstellungsprozess wirtschaftliche Unterstützung durch den Staat gewährt wird (das Staatliche Programm wurde am 26. November 2008 verabschiedet, siehe Teil I). Der Beschluss verlangte darüber hinaus, dass das Staatliche Programm Dringlichkeitsmaßnahmen vorsehen müsse, um den Import von Fernsehgeräten, die keine Fernsehsignale nach dem *DVB-T/MPEG-4*-Standard empfangen können, in die Ukraine sowie deren Produktion in der Ukraine zu beenden. Eine weitere RNBO-Sitzung zu Fragen des Digitalfernsehens fand am 11. September 2009 statt; deren Beschlüsse lagen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts jedoch noch nicht vor.

3. Staatliche (nationale) Normen für Digitalrundfunk

Die Verabschiedung staatlicher Normen war letztendlich erforderlich, um unterschiedliche technologische Ansätze bei Digitalrundfunk zu harmonisieren. In Russland verabschiedete die Regierung 17 staatliche Normen, die sich ausschließlich auf Digitalfernsehen beziehen, 50 weitere werden gegenwärtig erarbeitet.[24] Die Ukraine benötigt nach dem Staatlichen Programm 15 nationale Normen und ähnliche Regelungen.

III. Elemente des Prozesses

1. Umstellungsplan

Das *GE06-Abkommen* legt den 17. Juni 2015 als Datum fest, ab dem alle Länder in der Region nicht mehr verpflichtet sind, die Analogdienste von Nachbarstaaten zu schützen, und ungehindert beginnen können, die ihnen zugewiesenen Frequenzen für ihre digitalen Dienste zu nutzen. Die Festsetzung dieses Datums garantiert nicht, dass die Analogabschaltung dann in einem bestimmten Land flächendeckend erfolgt. Da analoge Dienste entlang der Grenzen jedoch nicht mehr geschützt sein werden, könnte dies als Anreiz dienen, analoge Dienste insgesamt abzuschalten.

---

21) Gemäß Art. 22 Abs. 11 des ukrainischen Fernseh- und Hörfunkgesetzes.
22) Der RNBO ist ein verfassungsmäßiges staatliches Kollegialorgan, dass für die Koordination der nationalen Politik im Hinblick auf Sicherheit und Verteidigung verantwortlich ist. Es wird vom Präsidenten der Ukraine geleitet und besteht aus Vertretern des Ministerkabinetts und der Obersten Rada, dem Generalstaatsanwalt, dem Außenminister, dem Justizminister usw. Beschlüsse des RNBO erlangen durch Bestätigung per Erlass des Präsidenten der Ukraine Gesetzeskraft.
23) Siehe den Text auf Ukrainisch unter: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0010525-08
24) R. Maizuls und Ju. Šavdija, Развитие нормативно-правовой и нормативно-технической базы современного телерадиовещания / «Broadcasting. Телевидение и радиовещание» Nr. 3, 2008, S.31-36. Siehe: http://broadcasting.ru/articles2/Regandstan/progress-tv

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Das FZP in **Russland** sieht vier Teilgebiete vor, in denen terrestrischer Digitalrundfunk schrittweise 2010, 2011-2012, 2012-2013 bzw. 2013 eingeführt wird. An erster Stelle stehen die Grenzregionen im Fernen Osten und in Europa. Das FZP setzt keine Frist für die Abschaltung, und in einem Interview mit Radio Svoboda (Liberty) sagte vor kurzem Vitalij Stycko, Leiter des Ressorts für Digitalfernsehen beim Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation, dass analoger Rundfunk noch lange über 2015 hinaus bestehen könne.[25] Die meisten russischen Beamten machten geltend, die Abschaltung sei erst zulässig, wenn 95-98 Prozent der Bevölkerung über Set-Top-Boxen verfügen, was nach Fachmeinung eine unrealistische Zahl sei.[26]

In der **Ukraine** legen verschiedene Gesetze unterschiedliche Fristen für die Analogabschaltung fest. Die Verordnung Nr. 815 des Ministerkabinetts, mit der der Nutzungsplan genehmigt wurde (siehe oben), sah vor, dass die Nutzung von Hörfunkfrequenzen für Analogrundfunk und Mobiltelefonie nach der Norm CDMA-800[27] am 1. Januar 2016 endet.

Der vom Nationalrat verabschiedete Entwicklungsplan sah optimistischer aus. In diesem Dokument war das Umstellungsverfahren für landesweite Rundfunkveranstalter detailliert ausgeführt und in sieben Stadien unterteilt, so dass der Übergang zu Digitalrundfunk bis Dezember 2012 abgeschlossen sein sollte. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten 80 bis 90 Prozent der Bevölkerung im Besitz einer Set-Top-Box sein. Bis Ende 2009 sollte analoger Rundfunk in 47 von 81 Teilgebieten auf digitalen Rundfunk umgestellt sein. Tatsächlich wird Digitalfernsehen heute in sechs Teilgebieten ausgestrahlt, wobei Analogrundfunk nicht abgeschaltet ist und Set-Top-Boxen ersichtlich nur gering verbreitet sind.

Tabelle 2. Verbreitungsgrad terrestrischen Digitalfernsehens (in Prozent)[28]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Russland (Reichweite nach Bevölkerung)	0	15	30	75	98,8	98,8	98,8
Ukraine (territoriale Reichweite)	3,1	11,4	25,15	42,87	60,59	78,31	96,03

2. Moratorium für neue Analogfrequenzen

Gemäß dem GE06-Abkommen haben Russland und die Ukraine die Vergabe neuer Frequenzen für Analogfernsehen eingestellt.

In **Russland** setzte das Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation im Dezember 2007 die Zuweisung von Frequenzbändern für Analogfernsehen aus. Der Grund für dieses Moratorium lag in der Notwendigkeit, einen neuen Plan für die Frequenzzuweisung für digitalen Fernsehfunk zu verabschieden. Dieser Plan wurde durch einen Beschluss der *Staatlichen Kommission für Funkfrequenzen (GKRCh)* am 19. März 2009 teilweise gebilligt. Er bestätigte den ersten Multiplex mit acht Programmen (Kanälen) und gründete sich auf die Empfehlungen der Regierungskommission zur Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk und insbesondere auf das von der Kommission erarbeitete Entwicklungskonzept.[29] Der Beschluss der GKRCh sieht vor, dass diese acht Digital-

25) Siehe: http://www.svobodanews.ru/content/transcript/1889152.html
26) Siehe: http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2009/12/07/372424 . Siehe auch Nikolaj Orlov. Новая концепция развития телерадиовещания а России, Tele-Sputnik, Nr. 11 (November) 2009: 14. Der Verfasser hat hier Zweifel, dass die gegenwärtig 10-15 Millionen Nutzer von Kabel- und Satellitenfernsehen in großer Zahl bereit sein werden, zusätzlich eine Set-Top-Box für terrestrisches Digitalfernsehen zu erwerben.
27) CDMA-800 ist ein CDMA-Datenprotokoll für Mobiltelefone im Frequenzband von 800 MHz - 850 MHz.
28) Auf der Grundlage des russischen FZP und des ukrainischen Staatlichen Programms.
29) Entwicklungskonzept für Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 (Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы), abrufbar auf Russisch unter: http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

programme, wenn sie zur Ausstrahlung bereit sind, keiner weiteren Genehmigung seitens der GKRCh bedürfen, sofern ihre drahtlose Übertragung den maßgeblichen technischen Standards entspricht.

Die genaue Zusammenstellung (*line-up*) für den ersten Multiplex wurde per Präsidialerlass vom 24. Juni 2009 bestätigt. Im Oktober 2009 wurde das Moratorium für die Gebiete aufgehoben, in denen die Spektrumzuweisung für Digitalfernsehen abgeschlossen war. Bestehende analoge Fernsehkanäle, die mit dem entstehenden Digitalplan unvereinbar waren, mussten auf andere Frequenzen umgesetzt werden. Die Aufhebung des Moratoriums zielte darauf ab, die Erneuerung von Analoglizenzen nach Ablauf deren Laufzeit zu gestatten (die maximale Lizenzlaufzeit in Russland beträgt fünf Jahre). Wegen des Moratoriums hatten es einige Fernsehgesellschaften versäumt, ihre Lizenzen zu verlängern, die sie dann schließlich verloren haben, entweder weil ihre Frequenzen vom ersten Multiplex belegt wurden oder weil sie unbenutzt blieben, da sie mit Digitalfernsehen kollidierten.

In der **Ukraine** spiegelten sich die aus dem GE06-Abkommen folgenden Stillhalteverpflichtungen im Nutzungsplan wider. Er legte fest, dass die Zuweisung von neuen Lizenzen für Analogrundfunk am 1. Juni 2006 (für die Nutzung von Sendern mit 100 Watt oder mehr) bzw. am 1. Januar 2007 (für Sender unter 100 Watt) endete. Der Nutzungsplan bot die Möglichkeit, neue Lizenzen für analogen Rundfunk mit geringer Leistung unter der Bedingung, dass solcher Rundfunk nicht mit der Entwicklung von Digitalfernsehen kollidiere, über 2006 hinaus zu vergeben.

3. Zusammenstellung der Multiplexe und Übertragungspflichten (Must-Carry-Regeln)

Bis vor kurzem gab es im **russischen** Recht keine Übertragungspflichten (Must-Carry-Regeln) mit Ausnahme einiger weniger Bestimmungen in regionaler Gesetzgebung. Das Entwicklungskonzept beauftragte die Regierung, ein „gesellschaftlich bedeutsames Paket an Kanälen" zu erstellen, dessen öffentliche Übertragung über alle Plattformen verbindlich und kostenlos oder gegen eine nominelle Gebühr erfolgen solle. Mit anderen Worten musste die Regierung ein Bündel an Programmen festlegen, das verpflichtend zu übertragen ist. Die Regierung erklärte sich einverstanden, die Kosten für die Übertragung des Pakets zu übernehmen, während die Bereitstellung aller übrigen Kanäle, die nicht zu diesem Paket gehören, dem freien Markt überlassen blieb.

Die Zusammenstellung dieses Pakets wurde von der Regierung erarbeitet. Diese Programme wurden nach ihrem Typ benannt (wie etwa „Kulturkanal"), nicht jedoch individuell entsprechend den Anbietern. Die Liste der entsprechenden Kanäle wurde per *Präsidialerlass betreffend die allgemein zugänglichen nationalen Fernseh- und Hörfunkkanäle* vom 24. Juni 2009 gebilligt.[30] Der Erlass zielt darauf ab, „die Informationsfreiheit zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Menschen überall in Russland Zugang zu gesellschaftlich wichtigen Informationen haben". Er beinhaltet eine Liste mit Fernsehkanälen und Hörfunksendern, die landesweit kostenlos ausgestrahlt werden müssen.

Das Paket, eine Zusammenstellung von acht kostenlosen landesweit zugänglichen Fernsehkanälen, beinhaltet folgende Kanäle:

1. Kultura (ein Kultur- und Kunstkanal), Bestandteil der gesamtrussischen staatlichen Fernseh- und Hörfunkgesellschaft (VGTRK),
2. Sport (VGTRK),
3. Vesti (ein 24-Stunden-Nachrichtenkanal, VGTRK),
4. Rossija (ein Vollprogrammkanal, VGTRK),
5. einen noch zu schaffenden Kanal für Kinder und Jugendliche (Einrichtung durch VGTRK bis spätestens 1. Januar 2011),

30) Siehe: *Russische Föderation: Must-Carry-Kanäle vom Präsidenten genehmigt*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article25.de.html

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

6. Kanal eins (eine Aktiengesellschaft, an welcher der Staat 51 Prozent hält, während der Rest in Händen unbenannter Privatunternehmen liegt),
7. Petersburg - Kanal 5 (betrieben von der National Media Group im Eigentum einer regierungsnahen Gruppe von Gas-, Stahl- und Ölunternehmen),
8. NTV (im Eigentum von Gazprom-Media).

Zu dieser Auswahl fanden weder ein öffentlicher Wettbewerb noch eine öffentliche Ausschreibung statt. Es gab auch keine Erklärung, warum zum Beispiel ein Sportkanal den Vorzug gegenüber einem Bildungsprogramm erhielt, oder warum NTV aus einer großen Anzahl weiterer privater terrestrischer landesweiter Sender ausgewählt wurde. Mit Ausnahme des Sankt Petersburger Kanals wurden keine regionalen Rundfunkveranstalter berücksichtigt, wenngleich nach dem FZP regionalen Niederlassungen von RTRS gestattet wird, lokale Fenster in diesen Programmen zu platzieren.[31] Zudem kündigten die Eigentümer von Kanal 5 kürzlich an, sie planten eine Änderung ihrer Programmgestaltung vom landesweiten hin zum regionalen Kanal.

Der Präsidialerlass besagt, dass diese Kanäle in ganz Russland und ohne Kosten für die Zuschauer/Zuhörer auszustrahlen sind. Diese Fernsehkanäle werden letztlich Must-Carry-Kanäle im gesamten Land, auf allen Plattformen einschließlich Kabel- und Satellitendiensten, wenngleich die maßgeblichen Änderungen zum Gesetz betreffend das Nachrichtenwesen (2003) noch nicht in der Staatsduma diskutiert wurden. Diese Änderungen werden die Kabelbetreiber verpflichten, die Must-Carry-Kanäle anzubieten, und Möglichkeiten einer Ausgleichszahlung vorschlagen.

Die Regierung der Russischen Föderation ist verpflichtet, diese Fernsehkanäle mit allen erforderlichen Lizenzen auszustatten und ihre gleichzeitige Verbreitung über analoge und digitale Wege in Märkten mit weniger als 200.000 Einwohnern (bis 2011) und weniger als 100.000 Einwohnern (ab 2011) zu subventionieren.[32]

Der erste Multiplex wird im DVB-T MPEG-4-Standard betrieben. Weder die Zusammenstellung der weiteren Multiplexe noch die Verfahren zu deren Festlegung wurden bislang erarbeitet. Während im Konzept des FZP von der Notwendigkeit von Fernsehprogrammen für Jugendliche, von Bildungs-, Reise-, Nachrichten- und anderen Kanälen die Rede war, findet sich im FZP selbst kein Hinweis darauf. Und während das Konzept des FZP auf die Notwendigkeit regionaler Fernseh- und Hörfunkkanäle hinweist, schweigt sich das FZP auch dazu aus.

Das *Fernseh- und Hörfunkgesetz* der **Ukraine** von 1993 (in der Fassung von 2006) sieht vor, dass jeder Rundfunkveranstalter das Recht hat, seine Lizenz für Digitalrundfunk ohne eine neue Ausschreibung wieder erteilt zu bekommen, allerdings gegen eine bestimmte Gebühr (Art. 31 Abs. 5).[33] Es sieht darüber hinaus vor, dass der Nationalrat die Anzahl an Rundfunkkanälen, Telekommunikationsnetzen und Fernsehnetzwerken bestimmen soll, die eine Nutzung der Frequenzbänder der Ukraine in jeder Territorialkategorie (das heißt landesweiter, regionaler, lokaler oder ausländischer Rundfunk) einschließlich Rundfunk unter Einsatz von Digitaltechnologie vorsehen (Art. 22 Abs. 12).

In Übereinstimmung mit dieser Bestimmung legte der Nationalrat in seinem *Beschluss Nr. 260 vom 3. Oktober 2007* fest, in der Ukraine sechs Multiplexe einzurichten: M-1, M-2 und M-3 im DVB-T (MPEG-2) Standard, M-4 und MX-5 im DVB-T (MPEG-4) Standard, M-6 im DVB-H Standard sowie MX-7 und M-8 in HDTV. In einem späteren Stadium, als das Ministerkabinett das Staatliche Programm gebilligt hatte, beschloss der Nationalrat, MPEG-2 durch MPEG-4 zu ersetzen.

31) Siehe: *Russische Föderation: Regierung verabschiedet vorläufigen Plan für Digitalumstellung*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.de.html
32) Siehe: *Russische Föderation: Must-Carry-Kanäle vom Präsidenten genehmigt*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article25.de.html
33) Im Gesetz heißt es: „Für die Erneuerung einer Lizenz in Verbindung mit dem Übergang von analogem zu digitalem Rundfunk wird eine Zahlung in Höhe der Lizenzgebühr fällig, die für die Erteilung einer entsprechenden Lizenz für Mehrkanalrundfunk vorgesehen ist."

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Am 5. Oktober 2007 nahm der Nationalrat folgende bestehende landesweite Rundfunkveranstalter in die Zusammenstellung des zweiten und dritten Multiplexes auf:[34]

MX-2
1. „Nationale Fernsehgesellschaft der Ukraine" (Erstes Nationales),
2. Fernseh- und Hörfunkgesellschaft „Studija '1+1'" Ltd. (1+1),
3. Geschlossene Aktiengesellschaft „UNTK" (Inter),
4. Internationale kommerzielle Fernseh- und Hörfunkgesellschaft „ICTV" Ltd., (ICTV),
5. Fernseh- und Hörfunkgesellschaft „Ekspress Inform" Ltd., (5 kanal),
6. Geschlossene Aktiengesellschaft „Novyj kanal" (N),
7. Geschlossene Aktiengesellschaft „MMC-STB" (S),
8. Geschlossene Aktiengesellschaft „Fernseh- und Hörfunkgesellschaft Ukraina" (TRK Ukraina),
9. „TS Služba informaciji" Ltd., (NTN).

MX-3
1. Geschlossene Aktiengesellschaft „TV-Gesellschaft 'TET'" (Tet),
2. Offene Aktiengesellschaft „TV-Gesellschaft TONIS" (T),
3. „Fernseh- und Hörfunkorganisation 'Multimedia-Service'" Ltd. (Megasport),
4. Geschlossene Aktiengesellschaft „TeleOdin" (M1),
5. „Fernseh- und Hörfunkgesellschaft 'NBM'" Ltd. (5),
6. „Fernseh- und Hörfunkgesellschaft 'Era'" Ltd. (Era),
7. Öffentlicher Rundfunkkanal,
8. Reserve,
9. Reserve.

Der MX-1-Multiplex mit neun Kanälen wurde für die Ausstrahlung von verschlüsselten Bezahlfernsehprogrammen reserviert, die noch in einer vom Nationalrat zu veranstaltenden Ausschreibung festgelegt werden müssen.

Am 5. Dezember 2007 eröffnete der Nationalrat die Ausschreibung für Rundfunk über den MX-4-Multiplex. Am 2. April 2008 legte er die zehn Gewinner fest, sämtlich private Unternehmen. Die meisten können als *„wild cards"* oder Gesellschaften betrachtet werden, die dem Publikum und der Fachwelt völlig unbekannt sind. Unter den Gewinnerkanälen sind Spartenprogramme für Kultur, Humor, Kino, Fußball, Reisen und Wirtschaft sowie ein Nachrichtenkanal und Kanäle für Kinder, Jugendliche und Frauen. Um die Ausschreibung zu gewinnen, mussten die Gesellschaften zusichern, dass sie ausschließlich in ukrainischer Sprache senden werden.

Am 16. Juni 2008 beschloss der Nationalrat, den MX-5 zu einem Multiplex für regionale Rundfunkveranstalter zu machen. In bestimmten ausgewählten Regionen erhielten alle terrestrischen Rundfunkveranstalter das Recht auf einen Platz im Paket. Zunächst wird der MX-5 in den Regionen Sumy und Odessa sowie im Gebiet Transkarpatien den Betrieb aufnehmen. Am selben Tag wurde der MX-6 für landesweiten mobilen Rundfunk im DVB-H-Standard reserviert.

4. Betreiber

Die Übertragung des ersten Multiplexes wird in **Russland** in die Verantwortung des föderalen staatlichen Einheitsunternehmens Russisches Fernseh- und Hörfunknetz (RTRS) fallen. Nach Angaben von RTRS wird kein anderer Betreiber ein Übertragungsrecht erhalten.[35]

34) Die Zusammenstellung beinhaltet den Namen des Lizenzinhabers und die Unternehmensform sowie den Namen des Fernsehprogramms (in Klammern).
35) Siehe Interview mit Alexej Malinin, Generaldirektor von RTRS, in der Zeitschrift Itogi Nr. 32, 3. August 2009, abrufbar unter: http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Die Funktion von RTRS muss noch durch eine Dachlizenz bestätigt werden; dieses Erfordernis wurde kürzlich von Roskomnadzor vorgeschlagen, jedoch noch nicht eingeführt.[36] Wenn die Dachlizenz erteilt ist, werden alle privaten Inhaber von Telekommunikationslizenzen, die an der Übertragung beteiligt sind, vom RTRS unterlizenziert.[37] Auch heute legt RTRS „alternativen Betreibern" nahe, sie mögen ihre Tätigkeit mit der Gesellschaft koordinieren, wenn sie Anteil an den staatlichen Zuschüssen für die Modernisierung ihrer Netzwerke und Einrichtungen haben wollen. Eine andere vorgeschlagene Option ist es, den Geschäftsbereich an RTRS zu veräußern.[38]

Bei der terrestrischen Übertragung des zweiten und dritten Multiplexes bedient sich das FZP der Dienste des RTRS „oder anderer Betreiber". Ob eine Ausschreibung für den Dienst stattfinden wird, ist noch in der Diskussion. Unklar ist auch noch die Laufzeit der Lizenzen. RTRS erklärte, es sei technisch in der Lage, zwei weitere Multiplexe zu übernehmen. Gleichzeitig verlangt das FZP, dass die Programme im zweiten und dritten Multiplex für die Zuschauer kostenlos sein müssen.

In der Fassung des Fernseh- und Hörfunkgesetzes der **Ukraine** von 2006 wird dem traditionellen Betreibertyp - Telekommunikationsbetreiber mit einer Lizenz des Ministeriums für Verkehr und Nachrichtenwesen - ein neuer Typ im Sinne eines „Anbieters von Inhaltsdiensten" hinzugefügt, der gesondert vom Nationalrat ohne Ausschreibungsverfahren lizenziert wird (Art. 23 Abs. 8). Telekommunikationsbetreiber können selbst zu Anbietern von Inhaltsdiensten werden, indem sie eine dieser neuen Lizenzen für die Dauer von 10 Jahren erwerben (oder sie können einen Vertrag mit einem lizenzierten Anbieter von Inhaltsdiensten schließen). Die Idee hinter dieser Änderung war es, Telekommunikationsbetreiber von Kabelfernsehen dazu zu drängen, vom Nationalrat eine zusätzliche Lizenz zu erwerben und somit die Zusammenstellung der Kabelpakete zu bekräftigen. Im Fall von Kabelfernsehen wird der Nationalrat ebenfalls gesondert und auf jährlicher Basis die Zusammenstellung zusammen mit dem Bericht des Anbieters über die Erfüllung der bisherigen Verpflichtungen aus dem Paket bestätigen. Darüber hinaus muss der Anbieter von Inhaltsdiensten die Grundsätze, nach denen er seine Pakete zusammenstellt, detailliert darlegen und Verträge mit allen Fernsehgesellschaften über die Weiterverbreitung deren Programme vorlegen (Art. 40). Der Nationalrat schenkte bei der Lizenzierung von Kabelbetreibern, die nach den Gesetzesänderungen stattfand, der Programmherkunft und den Sprachquoten besondere Aufmerksamkeit. Dies führte zu einem dramatischen Rückgang russischer und russischsprachiger Kanäle in den Kabelnetzen der Ukraine.

Alle terrestrischen Rundfunkveranstalter in einem bestimmten Markt fallen unter die Must-Carry-Vorschrift für lokale Kabelpakete; diese Bestimmung wurde mit dem Übergang zum Digitalrundfunk nicht geändert.

Was die Funktionen und die Stellung von Telekommunikationsbetreibern und Inhalteanbietern anbelangt, so verleiht ihnen das Gesetz praktisch denselben Status für Digitalrundfunk auf Multiplexen, den sie bei Kabel- oder Satellitenfernsehen haben. Ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Situationen bleibt jedoch bestehen: Während bei Kabelfernsehen üblicherweise ein und dieselbe juristische Person die Funktionen des Telekommunikationsbetreibers und des Inhalteanbieters ausübt, können diese bei terrestrischem Digitalfernsehen durch unterschiedliche Gesellschaften wahrgenommen werden.

Somit bietet das Gesetz dem Nationalrat effektiv die Möglichkeit, Digitalfernsehgesellschaften (sowohl Telekommunikationsbetreiber als auch Inhalteanbieter oder Aggregatoren) zu lizenzieren, und das ohne Ausschreibungsverfahren. Damit kann er ausländische (zum Beispiel russische) Programme von einer Wiederausstrahlung in digitalen Multiplexen ausschließen.

Am 16. Januar 2008 erwarb daraufhin das Kommunikationsunternehmen *Ukrainisches Digitales Fernsehnetzwerk (UCTM)* die erste Lizenz zum Betrieb des MX-4-Multiplexes ohne Ausschreibung.

36) Roskomnadzor ist die föderale Aufsichtsbehörde für Nachrichtenwesen, Informationstechnologien und Massenmedien beim Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation. Sie ist die Sonderexekutivbehörde, die für Lizenzierung und staatliche Kontrolle im audiovisuellen Bereich zuständig ist.

37) Siehe die Diskussion auf dem 13. Kongress der nationalen Vereinigung der Rundfunkveranstalter (November 2009) unter: http://www.nat.ru/?an=XIII_congress_nat_2009

38) Siehe Interview mit Alexej Malinin, Generaldirektor von RTRS, in der Zeitschrift Itogi Nr. 32, 3. August 2009, abrufbar unter: http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Diese Lizenz ermöglichte es UCTM, Inhalte von den bei den Ausschreibungen erfolgreichen Fernsehgesellschaften zu übernehmen und sie zu einem Paket zu schnüren.[39] Der Nationalrat rechtfertigte die Lizenz mit der Tatsache, dass die Lizenzbehörde aufgrund des Antrags von UCTM nach dem Fernseh- und Hörfunkgesetz verpflichtet war, diesen binnen eines Monats ohne Ausschreibungsverfahren zu prüfen und zu entscheiden. Der Beschluss wurde heftig kritisiert. Daraufhin rief der Nationalrat öffentlich zu Anträgen für die bevorstehende Lizenzvergabe an Inhaltsaggregatoren für die Multiplexe 1 bis 6 auf. Wenngleich rechtlich keine Ausschreibung erforderlich ist, sollte mit dem Verfahren der beste Kandidat gefunden werden. Die Anträge wurden am 26. November 2008 geprüft und brachten keine Gewinner hervor, mit einer Ausnahme: Eine Lizenz wurde der Fernseh- und Hörfunkgesellschaft „Eter" (Kiew) für Mobilrundfunk auf dem MX-6-Multiplex erteilt.

5. Set-Top-Boxen

In **Russland** werden Set-Top-Boxen jährlich zu Hunderttausenden produziert und in Kaliningrad (nahe der Grenze zu Polen und Litauen) und anderen Landesteilen gut verkauft. Keine staatliche Verordnung sieht Zuschüsse zu deren Kauf für Familien mit geringem Einkommen oder andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen vor. Wie es der Leiter des RTRS ausdrückte, wird dieser Bereich von „Herrn Markt" regiert.[40] Darüber hinaus haben erst im November 2009 Regierungsbeamte der Bevölkerung nachdrücklich davon abgeraten, Set-Top-Boxen „in riskanter und spontaner Weise" zu kaufen, da die landesweiten Standards dafür erst irgendwann 2010 bestätigt würden.

Eine interessante Entwicklung in der Debatte um die Verbreitung von Set-Top-Boxen war ein der Regierung jüngst von den drei großen Mobilkommunikationsbetreibern MTS, VympelKom und MegaFon gemachtes Angebot. Die Telekommunikationsgesellschaften erklärten, sie seien bereit, der Bevölkerung kostenlos Set-Top-Boxen zur Verfügung zu stellen, wenn die Regierung im Gegenzug die früheren analogen Fernsehfrequenzen den mobilen Nachrichtendiensten der vierten Generation zuweise.[41]

In der **Ukraine** gibt es keine eindeutigen Regeln, wie den Zuschauern Set-Top-Boxen bereitgestellt werden sollten. Einige der grundlegenden Dokumente zu Digitalfernsehen besagen, dass ein „spezielles Verfahren" umgesetzt werden müsse, welches dem wirtschaftlich „ungeschützten" Teil der Bevölkerung zugute komme. Das Staatliche Programm legt fest, dass der Übergang zu terrestrischem Digitalrundfunk „so gestaltet werden sollte, dass er mit der Lösung des Problems der Bereitstellung [der Signaladapter für die Bevölkerung] zeitlich zusammenfällt." Die Kabinettsverordnung, mit der das Staatliche Programm bestätigt wurde, wies das Ministerium für Verkehr und Nachrichtenwesen an, in Abstimmung mit dem Nationalrat binnen drei Monaten einen detaillierten Plan zur Verbreitung von Set-Top-Boxen vorzulegen. Diese Anweisung war auf den 22. Juli 2009 terminiert; als der vorliegende Beitrag geschrieben wurde, lag noch kein Plan vor.

Der vom Nationalrat bestätigte Entwicklungsplan versprach „den sozial ungeschützten Bürgern der Ukraine, dass Adapter für Digitalsignale vom Staat bereitgestellt werden." Im Staatshaushalt waren entsprechende Ausgaben vorzusehen, was jedoch nicht geschah.

Der *Erlass des Präsidenten der Ukraine betreffend dringende Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit der Ukraine* vom 23. April 2008 enthielt ähnliche Bestimmungen zur wirtschaftlichen Unterstützung der Bevölkerung. Derartige Haushaltsentscheidungen fallen jedoch in die Zuständigkeit des Ministerkabinetts und nicht des Präsidenten.

Den Autoren ist lediglich ein einziger Fall im Gebiet Odessa bekannt, in dem tatsächlich praktische Maßnahmen ergriffen wurden. Im April 2009 kauften die regionalen staatlichen Behörden 4.000 Set-Top-Boxen für einkommensschwache Familien in der Region.

39) Näheres zur Ausschreibung für den MX-4-Multiplex siehe in III.3, IV.2 und VI.
40) Siehe Interview mit Alexej Malinin, Generaldirektor von RTRS, in der Zeitschrift Itogi Nr. 32, 3. August 2009, abrufbar unter: http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html
41) Siehe den Bericht von RBK daily (Moskau) vom 7. September 2009 unter: http://www.rbcdaily.ru/2009/09/07/media/429693

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

6. Die Rolle staatlichen Fernsehens

Keines der beiden Länder hat ein System öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dessen Platz wird gewissermaßen durch landesweite Rundfunkveranstalter eingenommen, die von der Regierung finanziert und geführt werden.

Staatlich geführte Kanäle beherrschen den ersten Multiplex in **Russland**, der von einer staatlich geführten Gesellschaft (RTRS) betrieben werden wird. Private landesweite Rundfunkveranstalter werden zu den nächsten Multiplexen zugelassen, wenn sie den politischen und wirtschaftlichen Preis zu zahlen bereit sind. Die regionalen Rundfunkveranstalter, die voraussichtlich die Plätze in diesen Multiplexen besetzen werden, sind höchstwahrscheinlich lokale staatlich geführte Gesellschaften mit politischer Nähe zu den Gouverneuren (siehe Teil IV).

Lediglich eine staatlich geführte Fernsehgesellschaft bietet in der **Ukraine** landesweiten terrestrischen Rundfunk an. Dieses Programm der Nationalen Fernsehgesellschaft der Ukraine (NTCU) heißt „Erstes Nationales", wenngleich seine Ratings weit von einem vorderen Platz entfernt sind, da es lediglich ein oder zwei Prozent der Zuschauer für sich verbuchen kann. Alle anderen Akteure sind kommerzielle Rundfunkveranstalter. Versuche, öffentlich-rechtlichen Rundfunk einzuführen, hatten in den vergangenen 15 Jahren keinen Erfolg.

Die Zusammenstellung des MX-2-Multiplexes beinhaltet einen Platz für die Nationale Fernsehgesellschaft (die vollständig von der Regierung kontrolliert wird). Es gibt offensichtlich keine Bestrebungen, diese in einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen (aber immer noch staatseigenen) Rundfunkveranstalter umzugestalten. Gleichzeitig sieht die Zusammenstellung des MX-3-Multiplexes einen Platz für einen noch zu gründenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter vor. Diese Entscheidung des Nationalrats rief Besorgnis bei ukrainischen Fachleuten hervor, da es außer in Aserbaidschan kein Modell einer Koexistenz von staatlichem und öffentlich-rechtlichem Fernsehen in Europa gibt.

7. Die Entwicklung neuer Dienste: Abrufdienste, Mobilfernsehen usw.

Nach der Umsetzung des FZP in **Russland** werden 100 Prozent der Bevölkerung Zugang zu terrestrischem Rundfunk haben und 20 bis 24 Fernsehkanäle empfangen können. Darüber hinaus wird es bis zu drei HDTV-Kanäle und bis zu zehn Kanäle für digitales Mobilfernsehen in großen Städten mit mindestens 100.000 Einwohnern geben.

Mobilfernsehen befindet sich im Anfangsstadium, wenngleich der erste Mobilfernsehdienst des Telekommunikationsanbieters Skylink bereits 2005 seinen Betrieb aufgenommen hat. Skylink bietet DVB-H-Dienste der dritten Generation in 5.000 Städten und Ortschaften in 32 (der 83) Regionen Russlands an und beansprucht 80 Prozent des landesweiten Marktes.[42] Moskau war bis vor kurzem wegen fehlender Frequenzen nicht mit abgedeckt. Am 7. Dezember 2009 kündigte jedoch ein anderer Telekommunikationsbetreiber, VympelKom, „Testmobilsendungen" in der Hauptstadt an. 11 Programme einschließlich sechs der Must-Carry-Kanäle sollen übertragen werden.[43]

Neue Digitaldienste entwickeln sich in der **Ukraine** fast ohne jede rechtliche Regulierung. Weder hat bislang ein Lizenzierungsprozess eingesetzt, noch wurde zumindest eine nationale Politiklinie in Bezug auf die Entwicklung von Video-on-Demand, Mobilfernsehen oder sonstige Technologien verkündet.

Heute bieten die größten mobilen Telekommunikationsbetreiber wie Kyivstar[44] und Life[45] mobile Fernsehdienste in Form eines Zugangs zu Videoinhalten auf den Websites der Rundfunkveranstalter an, wenngleich Online-Zugang zu den Livesendungen der Fernsehkanäle über Mobiltelefone noch nicht verfügbar ist.

---

42) Siehe Технологии и средства связи (спецвыпуск Широкополосные мультисервисные сети) 2009, Seite 19.
43) Siehe den Nachrichtenbeitrag unter: http://www.vesti.ru/doc.html?id=329786
44) http://www.kyivstar.net/personal/contract/services/mobile_tv/
45) http://www.life.com.ua/index.php?area=lifebox&lng=uk&page=15-25

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

IV. Lizenzierung und Ausschreibungen: Die Rolle der Lizenzbehörde

1. Russland

Das gegenwärtige System und Verfahren von Ausschreibungen zur Lizenzvergabe wurde von der Regierung 1999 verabschiedet und beinhaltete die Schaffung der *Föderalen Ausschreibungskommission für Rundfunk* (FCC). Die FCC ist ein Ausschuss aus neun Personen, einer Mischung aus Beamten und Personen des öffentlichen Lebens. Auf seinen Sitzungen entscheidet die FCC über Lizenzausschreibungen. Da die Mitglieder keine Vergütung für diese Arbeit erhalten und viele von ihnen bekannt und angesehen sind, versucht die FCC, eine gewisse Unabhängigkeit, Transparenz und Rechtssicherheit hinsichtlich des Verfahrens zu garantieren. Wenn auch Roskomnadzor die Lizenzbehörde für alle Rundfunkmedien bleibt, so spielte die FCC bis vor kurzem doch ebenfalls eine sehr wichtige Rolle im Lizenzvergabeprozess. Bislang bestimmte die FCC die Gewinner einer Ausschreibung für Rundfunkveranstalter, und die Lizenzbehörde Roskomnadzor musste diesen dann die Lizenz erteilen.[46]

Gemäß dem Entwicklungskonzept bleibt Lizenzierung das Hauptinstrument der staatlichen Rundfunkpolitik und wird auch weiterhin von der staatlichen Exekutive ausgeübt. Es wird keine Beschränkung hinsichtlich der Anzahl an Lizenzen für einen bestimmten Rundfunkveranstalter geben, wohl jedoch eine Begrenzung des Spektrums an Lizenznehmern (siehe unten). Das Entwicklungskonzept unterstreicht, dass die Regierung zur Erreichung des Ziels insbesondere „einheitliche Regeln für die Rundfunklizenzierung ungeachtet der Unterschiede in den Methoden und Technologien der Übertragung festlegen wird". Als das Entwicklungskonzept ursprünglich von der *Kommission für Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk* am 7. November 2007 gebilligt wurde, betonte der damalige Minister für Informationstechnologien und Nachrichtenwesen Leonid Rejman dessen universellen Charakter, da es „keine unterschiedlichen Regeln für unterschiedliche Technologien zur Signalbereitstellung benötigt. Ein solcher Ansatz ist besonders vor dem Hintergrund des Aufkommens neuer Dienste für die Verbreitung von Fernsehsignalen wie dem Internet oder mobilen Netzen der dritten Generation zeitgemäß."[47]

Die Vorschläge für den zweiten und dritten Multiplex sollten nicht von den Rundfunkveranstaltern selbst, sondern von einer gemeinsam vom Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation und vom Verteidigungsministerium eingerichteten „Arbeitsgruppe" bis Ende 2009 entwickelt werden. Offensichtlich wird die Gruppe über die Zuweisung der Lizenzen entscheiden, und die FCC wird nicht berechtigt sein, diese Beschlüsse zu überprüfen.

Bislang ignorierten das Moratorium sowie die nachfolgenden Beschlüsse der staatlichen Kommission für Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk und des Präsidenten zur Zusammenstellung des ersten Multiplexes vollständig die Vorschriften und Verfahren der FCC wie auch die jahrzehntealte Praxis der Ausschreibungen zum Senderecht für Fernsehprogramme. Dies waren gewissermaßen die ersten Anzeichen dafür, dass nach dem neuen System zur Regulierung der Lizenzierung von Fernsehprogramm die Rolle der FCC zu vernachlässigen sein dürfte.

Das folgende Beispiel zeigt, inwiefern das neue System rechtliche Probleme aufwirft und Regelungslücken aufweist. Im Juni 2009 wurde der analoge VGTRK-Fernsehkanal „Sport" per Präsidialerlass Teil des ersten Multiplexes. Dies war das Ergebnis eines Beschlusses der Regierung, im „sozialen Paket" müsse ein Sportprogramm enthalten sein. Am 1. Januar 2010 wurde „Sport" in den Kanal „Rossija-2" umgewandelt, bei dem Sport gerade einmal ein Drittel des Programms ausmacht. Diese Änderung wurde von VGTRK im Oktober 2009 angekündigt und sollte die Kosten für den Kauf von Rechten an Sportveranstaltungen senken und diejenigen potenziellen jungen Zuschauer gewinnen, die es bislang vorziehen, „ihre Zeit zumeist online zu verbringen".[48]

---

46) Näheres zur FCC siehe in: *Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland, von Andrei Richter. IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), Straßburg 2010.*

47) Der Bericht ist auf der Website des Ministeriums abrufbar unter: http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.6603.html

48) *Staatlicher Sportkanal eingestellt, weil Kosten drücken*, von Ksenija Boleckaja, The Moscow Times. 2. Oktober 2009, S. 7. Siehe auch Философия «Спорта» остается von Arina Borodina in Kommersant daily vom 2. Oktober 2009, http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1247731

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

Am 23. Dezember 2009 prüfte die FCC in aller Stille die Namensänderung des Kanals und stimmte für eine Neuerteilung der Lizenz an Rossija-2. Der Kommission wurde mitgeteilt, es sei bislang noch keine Überprüfung von Änderungen im Sendekonzept erforderlich, da „diese langsam eintreten würden".[49] Es gibt keine Regeln, die es der FCC erlauben würden, die Zusammenstellung eines digitalen Multiplexes zu überprüfen, wenn sich der Name und das Sendekonzept eines Kanals ändern. Um Sachverhalte, die sich aus dem Präsidialerlass ergeben, zu ändern, müsste man logischerweise das Entwicklungskonzept sowie andere Regierungsbeschlüsse wie den der GKR überprüfen (siehe oben).

Es verwundert nicht, dass Aleksandr Žarov, der stellvertretende Minister für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation, auf die Frage nach dem Schicksal des Platzes von „Sport" auf dem ersten Multiplex lediglich mutmaßen konnte, diese Frage werde von der staatlichen Kommission für Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk, der Verfasserin aller Konzeptpapiere zu Digitalfernsehen erörtert.[50] Dies bedeutet, Änderungen im Format eines digitalen Fernsehkanals liegen nunmehr außerhalb der Zuständigkeit sowohl des staatlichen Regulierers für Telekommunikation und Medien als auch der FCC und werden zu einer politischen Entscheidung von nationaler Tragweite.

Im selben Interview sagte der stellvertretende Minister Žarov, er wisse von mindestens sechs Kanälen, „die bereit sind, Teil des zweiten Multiplex zu sein", er werde sie jedoch nicht benennen, da dies „ein Geschäftsgeheimnis" der Bewerber sei. Er nannte darüber hinaus zwei Bedingungen für die Kanäle, einen Platz auf dem Multiplex zu gewinnen: Sie müssen erstens eine weite Verbreitung im analogen Rundfunk haben, und zweitens in der Lage sein, bis zu RUB 1 Mrd. (über EUR 22 Mio.) pro Jahr allein für die Dienste zu zahlen, die für die Bereitstellung des digitalen Signals beim Zuschauer erforderlich sind.[51]

In seiner Rede auf dem *Kongress der nationalen Vereinigung der Rundfunkveranstalter (NAT)* im November 2009 sagte Žarov ebenfalls, der zweite Multiplex werde ausschließlich föderationsweite Programme beinhalten; bislang ist diese Einschränkung aber noch in keiner staatlichen Verordnung enthalten.

Wer die Zusammenstellung für den vierten und weitere Multiplexe bestimmen wird, ist noch unklar. Nach dem FZP werden sie lediglich in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern Sendungen ausstrahlen. Die Regierung wird keine finanziellen Investitionen tätigen, um die nächsten Multiplexe zu entwickeln, wird aber wahrscheinlich RTRS oder Roskomnadzor als Quasi-Lizenzbehörde benennen (für deren Dienste Rundfunkveranstalter zahlen müssen).

Somit verliert nicht nur die FCC ihre Funktion: Lizenzierung könnte insgesamt irrelevant werden. Es wurden bislang offiziell keine Bedingungen genannt, um einen Platz in der Zusammenstellung von Multiplexen zu erlangen, es wird kein Sendekonzept verlangt, es werden keine Verhältnisse oder Quoten für unterschiedliche Programmtypen vorgesehen, und es wurde keine Dauer festgelegt, während derer ein Kanal seinen zugewiesenen Platz behalten kann. Ein anschauliches Beispiel für ungenaue Lizenzbedingungen findet sich im Präsidialerlass zur Zusammenstellung des ersten Multiplexes, in dem nicht näher ausgeführt wird, ob die Programme ihren Platz für einen begrenzten Zeitraum oder unbefristet erhalten haben.

Der Eindruck, dass Lizenzierung ihre Bedeutung verlieren könnte, wurde durch das Konzept des FZP und das FZP selbst, welche im September bzw. Dezember 2009 verabschiedet wurden, bestätigt. Das Konzept des FZP überträgt den regionalen Niederlassungen des staatseigenen Russischen Fernseh- und Hörfunknetzes (RTRS) die Aufgabe, die Verwaltungszentren (*Hubs*) einzurichten, die die Zusammenstellung (*line-up*) des zweiten und dritten digitalen Fernsehmultiplexes übernehmen sollen. Die Hubs müssen in die Multiplexe lokale Programme aufnehmen, höchstwahrscheinlich

49) Der Beschluss wurde nicht öffentlich verkündet. Diese Information stützt sich auf die Kommentare von Michail Fedotov, einem Mitglied der FCC, bei einem Gespräch am runden Tisch an der journalistischen Fakultät der Staatlichen Universität Moskau am 28. Dezember 2009.

50) Siehe das Interview mit Žarov in *Kommersant* daily vom 7. Dezember 2009.

51) *Ibidem.* Dies ist für fast alle regionalen Rundfunkveranstalter in Russland ein unerschwinglicher Betrag.

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

nach eigenem Ermessen. Sie bleiben im Eigentum der Föderation und bilden einen Teil des Systems zur Umsetzung der allgemeinen staatlichen Rundfunkpolitik. In Bezug auf den Zusammenstellungsprozess sehen beide Dokumente weder einen Wettbewerb oder eine Ausschreibung noch Kriterien dafür vor, welche Programme einzuschließen sind, ebenso wenig wie eine Rolle für die FCC.[52]

Andererseits könnte es immer noch möglich sein, dass die Hubs lediglich technische Aufgaben übernehmen, und die neuen Zusammenstellungen nach wie vor von der FCC gestaltet werden. Regierungsbeamte diskutieren zumindest derartige Möglichkeiten und formulieren sogar neue Kriterien für die FCC bei der Auswahl von Lizenznehmern.

Auf dem 13. Kongress der NAT in Moskau am 17. November 2009 gab der stellvertretende Minister Žarov in dieser Hinsicht eine Reihe wichtiger Erklärungen ab. Insbesondere sagte er, Empfehlungen der FCC würden bei der Auswahl der Zusammenstellung für den zweiten und dritten Multiplex berücksichtigt, obgleich er anfügte, es gebe keine Verpflichtung, ihnen zu folgen. Er zählte die folgenden Kriterien auf, die die FCC bei der Auswahl der besten Fernsehstationen anwenden sollte:

- Öffentliche und gesellschaftliche Bedeutung,
- Bewertung der Kosten, die diese beim Aufbau des bestehenden analogen Kanals getragen haben,
- Vorlieben der Fernsehzuschauer (Fernsehratings und Zuschaueranteile),
- finanzielle Fähigkeit, für die Verbreitung des digitalen Signals zu zahlen.

Für die Auswahl regionaler Fernsehstationen wurden folgende Kriterien empfohlen:

- Unabhängigkeit von der Programmgestaltung des Netzwerks,
- hoher Anteil an lokalen Produktionen,
- thematische Vielfalt,
- finanzielle Fähigkeit, für die Verbreitung des digitalen Signals zu zahlen;
- Unterstützung durch die regionalen Regierungsbehörden.

Einige große Regionalgesellschaften haben ihre Netzwerkvereinbarungen bereits gekündigt, um sich auf die Umstellung vorzubereiten. Fernsehnetzwerke benötigen keine regionalen Partner oder Tochtergesellschaften mehr, um terrestrisches Digitalfernsehen anzubieten. Folglich haben kleine regionale Rundfunkveranstalter mit geringem eigenem Programmspektrum keine Chance, auf einen Multiplex zu kommen.[53]

Žarov kündigte darüber hinaus die Einführung neuer Verfahren an, die die Erteilung einer einzelnen Mehrkanallizenz für die gleichzeitige Ausstrahlung über terrestrische Digitaleinrichtungen und auf anderen Plattformen erlauben. Eine solche Mehrkanallizenz würde die Zusammenstellung der (terrestrischen, Kabel-, Satelliten- etc.) Pakete bestätigen und eine Verpflichtung für den Lizenzinhaber beinhalten, Roskomnadzor etwaige Änderungen in der Zusammenstellung mindestens einen Monat im Voraus anzuzeigen.

Auf demselben NAT-Kongress umriss ein Vertreter von Roskomnadzor das neue Lizenzvergabesystem. Nach diesem System wird es Einkanal- und Mehrkanallizenzen geben, die jeweils in zwei Unterklassen unterteilt sind, das heißt Lizenzen für Rundfunk unter Verwendung von Funkfrequenzen (Vergabe aufgrund einer Ausschreibung) und Lizenzen für Rundfunk, der über das Internet und andere Plattformen übertragen wird (Vergabe ohne Ausschreibung).

Dies lässt die Absicht der Regierung erkennen, Rundfunk in allen Verbreitungsformen zu lizenzieren, sei es online, über Kabel, Satellit oder Mobiltelefon.[54] Das Hauptziel der Änderungen liegt in der Einführung einer rechtlichen Kontrolle über ausländische Kanäle, die über Kabelsysteme

52) Siehe: *Russische Föderation: Regierung verabschiedet vorläufigen Plan für Digitalumstellung*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.de.html . Siehe auch: Nikolaj Orlov. Новая концепция развития телерадиовещания а России / Tele-Sputnik, Nr. 11 (November) 2009: 12.

53) Entsprechende Berichte aus Krasnodar, ita und Irkutsk wurde in der Fachzeitschrift MediaProfi, Nr. 11, 2009: 3 veröffentlicht.

54) Dies wird auch bestätigt in: Инвестиции в цифру / Telecentr, Nr. 9 (November) 2009, S. 66.

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

und IPTV verbreitet werden und gegenwärtig nicht als Medieneinrichtungen nach russischem Recht registriert sind. Bevor sie lizenziert werden, müssen sie registriert werden. Bei beiden Verfahren gibt es für ausländische Gesellschaften Beschränkungen. Sie wären zum Beispiel verpflichtet, juristische Personen mit mindestens 51 Prozent russischen Kapitalanteils zu gründen.[55]„Die Tätigkeit ausländischer Fernsehkanäle muss in den Rahmen russischer Rechtsvorschriften gestellt werden", sagte in diesem Zusammenhang der Chef von Roskomnadzor, Sergej Sitnikov.[56] Es gab kürzlich Berichte, Roskomnadzor stehe bereits mit Discovery Enterprises und BBC World in Verhandlungen über eine Registrierung und Lizenzierung.

2. Ukraine

Das ukrainische Fernseh- und Hörfunkgesetz koppelt die Ausstrahlung von terrestrischem Rundfunk und die Nutzung von Mehrkanalnetzwerken (wie Kabel- oder Satellitennetzwerken) an den vorherigen Erwerb einer Lizenz vom Nationalrat. Die Erteilung einer Lizenz für Rundfunk unter Nutzung von Funkfrequenzen sowie für Rundfunk über freie Kanäle von Mehrkanalnetzwerken (das heißt ohne Nutzung des Frequenzspektrums) stützt sich auf die Ergebnisse offener Ausschreibungen (Art. 25 Abs. 1). Die einzige Ausnahme vom Ausschreibungserfordernis gilt für Digitalrundfunk bestehender und bereits lizenzierter terrestrischer Analogprogramme (siehe oben).

Die Ausschreibung für den MX-4-Digitalmultiplex war bislang die einzige, die vom Nationalrat veranstaltet wurde. Eine Besonderheit der Ausschreibung bestand darin, dass alle Teilnehmer eine „Ausschreibungsanzahlung" in Höhe von UAH 65.773 (EUR 9.000) zahlen mussten. Dieser Betrag wurde per Beschluss des Nationalrats festgelegt. Das Gesetz verlangt, dass die Anzahlung nicht mehr als zehn Prozent der angekündigten maximalen Lizenzgebühr betragen darf. Im vorliegenden Fall belief sie sich auf fünf Prozent der Lizenzgebühr. Den Gewinnern der Ausschreibung wurde die Anzahlung auf die zu zahlende Gesamtlizenzgebühr angerechnet. Die Anzahlungen der Teilnehmer, die bei der Ausschreibung leer ausgingen, fielen an den Staatshaushalt. Das Verfahren war in Art. 26 des ukrainischen Fernseh- und Hörfunkgesetzes 2006 sowohl für Analog- als auch Digitalrundfunk festgelegt, bislang jedoch nie bei Ausschreibungen für Rundfunklizenzen angewandt worden.

Die Ausschreibung war auch in anderen Punkten bemerkenswert. Die Online-Fachpublikation „Telekritika" führte ihre eigene Untersuchung des Ausschreibungsprozesses durch.[57] Sie kam zu dem Schluss, der Prozess sei nicht transparent gewesen, und die Gewinner seien anscheinend Strohfirmen von Schattenunternehmen. Sehr viel später, im September 2009, als die meisten Gewinner den Rundfunkbetrieb nicht, wie verlangt, binnen sechs Monaten nach der Ausschreibung aufgenommen hatten, griff Präsident Viktor Juschtschenko die Methoden an, die der Nationalrat bei der Lizenzierung des MX-4-Multiplexes verwendet hatte, und verlangte die Annullierung der Lizenzen. Dieser Aufruf erfolgte auf einer Sitzung des RNBO, die speziell der Digitalumstellung gewidmet war. Am 16. September 2009 reagierte der Nationalrat (die Hälfte der Mitglieder sind Vertreter des Präsidenten) auf diesen Aufruf und beschloss, die Fernsehgesellschaften zu überprüfen, die die MX-4-Lizenzen erhalten hatten.

Ein weiteres Thema beim Lizenzvergabeverfahren ist eine Bestimmung im Fernseh- und Hörfunkgesetz, wonach für die Erneuerung der Lizenz in Verbindung mit der Umstellung von Analog- auf Digitalrundfunk eine Gebühr in Höhe derjenigen Lizenzgebühr fällig wird, die für die Erteilung einer entsprechenden Lizenz für Mehrkanalrundfunk vorgesehen ist (Art. 31 Abs. 5). Wie aus der Ausschreibung für den MX-4-Multiplex ersichtlich wird, kann die Gebühr bis zu EUR 180.000 betragen, was den Fernsehgesellschaften, die kürzlich bereits eine Gebühr für eine Analoglizenz mit einer Laufzeit von zehn Jahren (eine Standardlizenzlaufzeit in der Ukraine) gezahlt haben, eine unbillige Last auferlegt.

55) Mehr zu Registrierung und Beschränkungen für ausländische Gesellschaften siehe in: *Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland*, von Andrei Richter. IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), Straßburg 2010.

56) Siehe: Sitnikov, Sergej: Практические вопросы цифровизации, Broadcasting, Nr.3 (Mai-Juni), 2009: 17.

57) Siehe: http://telekritika.ua/cabletv/2008-06-12/39689

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

V. Eigentumsfragen

1. Russland

Die Lizenzvergabeordnung von 1994 ist der einzige russische Rechtsakt, der spezifische Beschränkungen hinsichtlich der Erteilung einer Rundfunklizenz vorsieht. Ziffer 13 der Ordnung verwehrt einer juristischen Person, „eine Fernseh- und/oder Hörfunklizenz für mehr als zwei Rundfunkkanäle, die dasselbe Gebiet abdecken, [zu erwerben], wenn sich die bedienten Zonen komplett oder zu mehr als zwei Drittel jeder Zone überlagern, soweit nicht durch ein bestehendes Gesetz der Russischen Föderation anderweitig geregelt". Diese Bestimmung macht jedoch keine weitergehenden klaren Aussagen zur Nutzung unterschiedlicher Frequenzbänder (AM, FM, KW, MW usw.) durch ein und denselben Sender. Sie beschränkt auch nicht die Kapitalverflechtung zwischen Rundfunk und Presse, und infolge dessen erreicht sie ihre Ziele nicht. In jüngster Zeit hat Roskomnadzor mögliche Verstöße gegen Ziffer 13 der Ordnung nicht mehr verfolgt; die Beamten bezeichneten sie als obsolete Norm, die abgeschafft werden sollte.

Im Telekommunikationssektor existiert ein Monopol für die Übertragung terrestrischen Digitalfernsehens. Das oben erwähnte RTRS besitzt über 90 Prozent aller Fernsehsendeeinrichtungen im Land. Gegründet als staatliche Rundfunkgesellschaft per Präsidialerlass aus dem Jahre 2001, verbreitet das Netzwerk Fernseh- und Hörfunksignale in ganz Russland und sichert Russlands audiovisuelle Präsenz im Ausland. Der Generaldirektor wird vom Präsidenten der Russischen Föderation ernannt. RTRS wurde über seinen gegenwärtigen Status hinaus eine entscheidende Rolle beim Übergang zu digitalem Fernsehen und Hörfunk zugewiesen.[58]

2. Ukraine

In der Ukraine hat der rechtliche Rahmen für den Digitalumstellungsprozess keine Änderungen bei den Einschränkungen von Medieneigentum ausgelöst. Das Fernseh- und Hörfunkgesetz ist in dieser Hinsicht recht liberal und beinhaltet einen Grundsatz, nach dem eine Gesellschaft eine Lizenz in jedem Marktsegment haben darf (zum Beispiel eine landesweite Lizenz, eine Lizenz in jeder Provinz sowie in jeder Stadt oder Ortschaft). Gleichzeitig kann ein Eigner unbegrenzt viele Gesellschaften besitzen, die über Rundfunklizenzen verfügen. Die einzige Beschränkung ist, dass er nicht mehr als 35 Prozent des Marktes kontrollieren darf, wobei nicht klar ist, ob „der Markt" nach Werbeeinnahmen, Anzahl der Kanäle oder Zuschauerzahlen zu berechnen ist.[59]

Ein weiterer eigentumsbezogener Aspekt der Digitalumstellung betrifft die Vorrichtungen für terrestrischen Digitalrundfunk wie Türme, Sender usw. Das Gesetz schweigt sich über Konzentrationsbeschränkungen in diesem Zusammenhang aus. Gleichzeitig fällt die Hauptrolle beim Umstellungsprozess der staatlichen Gesellschaft *Hörfunk-, Funk- und Fernsehkonzern (BRT-Konzern)* zu.[60] Die Infrastruktur des BRT-Konzerns umfasst über 560 Türme und Masten, über 12.000 Kilometer an Mikrowellenverbindungen, mehr als 1.350 Fernsehsender und insbesondere 24 digitale Sender im DVB-T-Standard in der Stadt und der Region Kiew sowie in den Regionen Žitomir und Odessa. Über 90 Prozent der Fernsehsender in der Ukraine gehören entweder dem BRT-Konzern oder werden von ihm unterhalten.

Trotzdem sollen einige Funktionen von Multiplexbetreibern und -aggregatoren an private Gesellschaften vergeben werden. Die Regierungsstrategie besteht darin, sich auf umfangreiche Investitionen privater Unternehmen zu stützen, was bedeuten könnte, man erwartet, dass Telekommunikationsbetreiber entweder private Unternehmen sind oder im Zuge der Umstellung privatisiert werden.

58) Siehe: http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2008/10/208317.shtml
59) Art. 8 des Fernseh- und Hörfunkgesetzes in der Fassung vom 18. März 2008, siehe den Text auf Ukrainisch unter: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/local/6/
60) Näheres zu der Gesellschaft (auf Englisch) siehe auf ihrer Website: http://www.rrt.ua/en/concern

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)

3. Vertikale Beschränkungen

Es sei darauf hingewiesen, dass in beiden Ländern Fernsehgesellschaften keine Beschränkungen auferlegt sind, Inhaber eines Multiplexbetreibers oder -anbieter zu sein, der unter anderem Programme von Wettbewerbern bedient.

VI. Digitalumstellung in der Praxis

In **Russland** gibt es sieben Zonen, in denen terrestrischer Digitalrundfunk erprobt wird: Jekaterinburg und die dieses umgebende Region Sverdlovsk, das autonome Gebiete Chanty-Mansijsk, Tatarstan, das Gebiet Kurgan usw. Das Gebiet Sverdlovsk nimmt mit circa 60.000 Nutzern von terrestrischem Digitalfernsehen unter ihnen den ersten Platz ein.[61]

In der **Ukraine** begann das terrestrische Digitalfernsehen mit einer Reihe von Erprobungen in Kiew. Die ersten drei Lizenzen wurden im März 2006 vergeben. 2008 begannen die Arbeiten zur Umsetzung des staatlichen Digitalisierungsprogramms in Kiew, Žitomir und den Gebieten Sumy und Odessa; man liegt aber im Zeitplan zurück.

Beim MX-4-Multiplex haben die in den Ausschreibungen erfolgreichen Fernsehgesellschaften (mit einer Ausnahme) den Digitalrundfunk nicht rechtzeitig aufgenommen; damit wurden die Multiplex-Betreiber vom Nationalrat ermächtigt, die Plätze mit bestehenden terrestrischen Rundfunkveranstaltern zu füllen.

VII. Zusammenfassung

Beide Länder bewegen sich in Richtung terrestrisches Digitalfernsehen, wenn auch gemächlich. Das Entstehen von Digitalfernsehen und anderen neuen Diensten und Technologien hat in letzter Zeit die Entwicklung von Regulierung und damit zusammenhängenden Prozessen beschleunigt. Diese Entwicklung könnte darauf hindeuten, dass zukünftige Änderungen möglicherweise über eine reine Anpassung des Rechtsrahmens an Digitaltechnologie hinausgehen werden. Ob dies zu einer angemessenen rechtlichen Regulierung und der Schaffung transparenter Parameter für technischen Fortschritt, der bislang durch seine Nichtexistenz ein großes Problem darstellte, führen wird, ist weiterhin unklar.

Ein noch größeres Problem in der Ukraine ist die fehlende Harmonisierung zwischen verschiedenen Regierungsstellen und dem Nationalrat (dem vom Ministerkabinett unabhängigen Regulierer).

Die Dominanz staatlich geführter Rundfunkveranstalter und staatlich geführter Telekommunikationsbetreiber ist ein wichtiger Faktor in Russland. Sie lässt befürchten, dass die Plätze auf den ersten drei terrestrischen Multiplexen ohne Ausschreibungen und öffentliche Diskussionen an etablierte Akteure vergeben werden könnten, die von der staatlichen Politik bevorzugt werden.

In beiden Ländern verkompliziert die Wirtschaftskrise die Aussichten auf Mobilisierung sowohl öffentlicher als auch privater Investitionen in dieses Wirtschaftssegment. Dies könnte einerseits angesichts der hohen Kosten für die Umstellung auf Digitalfernsehen zum Zusammenbruch Hunderter regionaler Rundfunkveranstalter führen, andererseits zur Konservierung analogen Rundfunks in den zentralen Gebieten Russlands und der Ukraine. Die pluralistischen und vielfältigen Programme und Informationen, die in den Konzepten für Digitalfernsehen versprochen wurden, könnten sich somit möglicherweise nicht verwirklichen.

61) Siehe Interview mit Alexej Malinin, Generaldirektor von RTRS, in der Zeitschrift Itogi Nr. 32, 3. August 2009, abrufbar unter: http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html

© 2010, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg (Frankreich)