MEDIEN- BZW. MEINUNGSVIELFALT[1] ALS KRITERIUM DER RECHTSPRECHUNG DES EGMR

Hausarbeit im Rahmen der Lehrveranstaltung

„Medienkonzentration“ bei Dr. Traimer

Roman KELTNER

1) [1] Der Begriff der Medienvielfalt wird vom EGMR nicht ausdrücklich verwendet. Er spricht vielmehr von „Meinungsvielfalt“ oder „Pluralismus“. (vgl. Informationsverein Lentia ua gegen Österreich vom 24. 11. 1993)

Als Grundlage zur „Sicherung der Meinungsvielfalt“ gilt insbesondere Art. 10 EMRK:

(1) Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die ***Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen*** *ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.*

(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer unentbehrlich sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.

Der daraus resultierende Schutzbereich erstreckt sich also auch auf die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen. Durch diesen weiten Schutzbereich könnte man auch eine aktive bzw. passive Gewährleistungspflicht des Staates in Richtung Meinungs- bzw. Medienvielfalt annehmen. Ob diese Interpretation zu weit gefasst ist soll im Rahmen dieser Arbeit unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR kurz näher beleuchtet werden.

<u>Dabei möchte ich mich – bezugnehmend auf die Lehrveranstaltung Medienkonzentration - vor allem mit 4 Fragen auseinandersetzen:</u>

1) **Je mehr Rundfunkveranstalter und damit Programme, desto besser für Demokratie und Kultur?**
2) **Eine Vielzahl selbständiger Rundfunkveranstalter garantiert eine Vielfalt an Meinungen?**

3) **Hat der Staat nach Art. 10 EMRK eine aktive Gewährleistungspflicht bzgl. der Meinungs- bzw. Medienvielfalt? D.h. der Staat als Garant der Medienvielfalt?**

4) **Erstreckt sich der aus Art. 10 EMRK resultierende Schutzbereich auch auf die Wahl des Übertragungsmediums?**

Mit österreichischem Bezug gibt es zum Thema Meinungs- bzw. Medienvielfalt 3 wichtige Entscheidungen des EGMR:

1) **Informationsverein Lentia ua gegen Österreich vom 24. 11. 1993**

Dieses Urteil ist aus juristischer Sicht wohl das interessanteste, da der EGMR hier am ausführlichsten zum Thema Meinungsvielfalt Stellung bezieht.

2) **Radio ABC gegen Österreich vom 20. 10. 1997**

Nicht sehr interessant, da in den Entscheidungsgründen hauptsächlich auf das „Lentia"-Urteil Bezug genommen wird. Deshalb erübrigen sich Ausführungen zu diesem Urteil.

3) **Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH gegen Österreich vom 21. 9. 2000**

Neue juristische Aspekte, da eine Aussage zu dem Verhältnis Meinungsvielfalt und der freien Wahl des Mediums getroffen wird.

1.Informationsverein Lentia u.a. gegen Österreich:

a) Sachverhalt

Informationsverein Lentia

Der Erstbeschwerdeführer, ein Verein der Wohnungseigentümer und Mieter einer Wohnhausanlage in Linz, die aus 458 Wohnungen und 30 Geschäftslokalen besteht, plante, die Kommunikation zwischen seinen Mitgliedern zu verbessern, indem er ein internes Kabelrundfunknetz errichten wollte. Der Erstbeschwerdeführer beantragte für das Kabelnetz am 9. 6. 1978 eine Betriebsbewilligung nach dem Fernmeldegesetz. Mit im Devolutionsweg ergangenem Bescheid des BM für Verkehr wurde dieser Antrag abgewiesen. Der VfGH wies die gegen diese Entscheidung erhobene Beschwerde mit der Begründung ab, die Freiheit zur Errichtung und zum Betrieb von Rundfunk- und Fernsehanlagen stehe gemäß Art 10 MRK unter Gesetzesvorbehalt. Das BVG-Rundfunk bestimme, dass Rundfunk nur aufgrund einer bundesgesetzlichen Ermächtigung betrieben werden dürfe. Ein derartiges Ausführungsgesetz sei nur für den ORF erlassen worden.

Jörg Haider

Von 1987 bis 1989 arbeitete der Zweitbeschwerdeführer gemeinsam mit anderen Personen ein Projekt zur Errichtung eines privaten Rundfunkveranstalters in Kärnten aus. In der Folge verwarf er diese Idee, nachdem ihm eine Prüfung der Rechtslage gezeigt hatte, dass er nach geltendem Recht in seiner Interpretation durch den VfGH die notwendige Genehmigung nicht erlangen könnte. Dies hatte zur Folge, dass er eine solche auch nie beantragte.

Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio (AGORA)

Der Drittbeschwerdeführer, ein österreichischer Verein und Mitglied der europäischen Föderation freier Radios (FERL), plante die Errichtung einer Hörfunkstation in Südkärnten. AGORA beantragte 1988 eine Genehmigung. Dieser Antrag wurde im Instanzenweg abgewiesen, der VfGH lehnte die Behandlung einer dagegen an ihn gerichteten Beschwerde im Hinblick auf seine Rechtsprechung (siehe oben Pkt A) ab.

Wilhelm Weber

Der Viertbeschwerdeführer ist Teilhaber einer italienischen Gesellschaft, die ein kommerzielles Radio betreibt, das nach Österreich sendet. Er möchte die gleichen Aktivitäten auch in Österreich ausüben. Im Hinblick auf die bestehende Rechtslage hat er jedoch davon Abstand genommen, entsprechende Anträge bei den Behörden zu stellen.

Radio Melody GmbH

Der Fünftbeschwerdeführer ist eine GmbH nach österreichischem Recht. Sie beantragte am 8. 11. 1988 die Zuteilung einer Frequenz zum Betrieb einer lokalen Hörfunkstation, die sie in Salzburg betreiben wollte. Der Antrag wurde im Instanzenweg abgewiesen, eine entsprechende Beschwerde vom VfGH abgelehnt.

b) <u>Entscheidung des EGMR:</u>

Art 10 Abs 1 MRK ermächtigt die Staaten, Genehmigungsverfahren für die Veranstaltung von Rundfunk zur Ausgestaltung technischer wie rundfunkpolitischer Zielsetzungen vorzusehen. Diese Eingriffsziele sind aufgrund des Art 10 Abs 1 MRK legitim, obwohl sie keinem der in Art 10 Abs 2 MRK aufgezählten Eingriffstatbestände entsprechen. Auf Art 10 Abs 1 MRK gestützte Eingriffe die Auswirkungen auf die geschützte individuelle Rundfunkfreiheit haben, müssen jedoch auch den sonstigen Eingriffsvoraussetzungen des Art 10 Abs 2 MRK genügen, also gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein. Von allen Mitteln zur Sicherung der Einhaltung legitimer rundfunkpolitischer Zielsetzungen (Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit und Qualität der Programme) ist die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols jene, die der individuellen Meinungsäußerungsfreiheit die größtmögliche Beschränkung auferlegt, nämlich die völlige Unmöglichkeit der Rundfunkveranstaltung auf andere Weise als durch den nationalen

Veranstalter. Der weitreichende Charakter solcher Beschränkungen bedeutet, dass sie nur als gerechtfertigt angesehen werden können, wenn sie einem dringenden sozialen Bedürfnis entsprechen.

Die mit einem umfassenden Rundfunkmonopol verbundenen Beschränkungen sind jedoch angesichts der heutigen technischen Verhältnisse und der Erfahrungen vergleichbarer Staaten, die privaten Rundfunk in unterschiedlichen Formen zulassen, unverhältnismäßig und somit in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig, da gleichwertige, die Rundfunkfreiheit weniger beschränkende Maßnahmen zur Sicherung technischer und rundfunkpolitischer Zielsetzungen möglich sind.

Auch die Argumentation der Regierung, dass der österreichische Markt zu klein sei, um eine ausreichende Anzahl von Stationen zu erhalten, die das Entstehen neuer Gruppen sowie "privater Monopole" verhindert, ist nicht überzeugend. Ihre Behauptungen werden durch die Erfahrungen verschiedener europäischer Staaten von vergleichbarer Größe widerlegt, in denen ein Nebeneinander von privaten und öffentlichen Stationen besteht - nach gesetzlichen Regelungen, die von Staat zu Staat verschieden sind und von bestimmten Maßnahmen begleitet werden, die die Entstehung privater Monopole verhindern sollen. Daran zeigt sich, dass die dargelegten Befürchtungen grundlos sind. Somit sind die strittigen Eingriffe dem angestrebten Ziel nicht angemessen und daher in einer demokratischen Gesellschaft nicht unentbehrlich. Es liegt daher eine Verletzung des Art 10 EMRK vor.

c) Persönliche Anmerkungen:

Der EGMR scheint in Absatz 33 des Urteils einem staatlichen Rundfunkmonopol (hier dem ORF) durchaus auch Vorteile in Hinblick auf Meinungsvielfalt und Qualität einzuräumen:

Absatz 33: *Das in Österreich eingerichtete Monopol* ***kann zur Qualität und Ausgewogenheit der Programme beitragen****, indem den Behörden Aufsichtsbefugnisse über die Medien übertragen sind.*

Bei genauem Durchlesen der entsprechenden Passagen wird jedoch klar, dass der EGMR wohl nur die Zulässigkeit des österreichischen Genehmigungsverfahrens im Rundfunkbereich nach Art. 10 (1) letzter Satz gemeint hat, nicht aber den ORF.

In Absatz 38 ist die oftmals zitierte Schlüsselstelle des Urteils zu finden:

Absatz 38: *Der Gerichtshof hat mehrfach die grundlegende Rolle der Meinungsfreiheit für eine demokratischen Gesellschaft hervorgehoben, vor allem soweit sie - durch die Presse -*

der Verbreitung von Information und Ideen von allgemeinem Interesse, auf deren Empfang die Öffentlichkeit überdies ein Recht hat, dient[2]*. Ein solches Unterfangen kann nur dann erfolgreich sein, wenn es auf dem* ***Prinzip der Pluralität****, dessen Garant der Staat ist, basiert. Dies gilt besonders für die audiovisuellen Medien, deren Programme oft sehr weiträumig verbreitet werden.*

Anders ausgedrückt kann Meinungsfreiheit – in Form von Verbreitung von Information und Ideen von allgemeinem Interesse – nach Meinung des EGMR, nur dann gewährleistet werden, wenn es auf dem **Prinzip der Pluralität**, dessen Garant der Staat ist, basiert. Frage 3)[3] wird vom EGMR positiv beantwortet, indem er den Staat ausdrücklich als Garant der Pluralität (=Medienvielfalt) sieht, und somit scheinbar von einer aktiven Gewährleistungspflicht diesbezüglich ausgeht. D.h. Der Staat (Gesetzgebung + Vollziehung) ist durch Art. 10 EMRK verpflichtet, aktiv zur Gewährleistung dieses Grundrechtes beizutragen, so dass es effektiv wahrgenommen werden kann. Dies wird als sogenannte „zweite Dimension" der Grundrechte verstanden und kann in diesem Fall wohl nur als Auftrag an den österreichischen Gesetzgeber verstanden werden, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Gewährleistung der „Pluralität" in Österreich zu schaffen.

Nun stellt sich jedoch die Frage, was unter „Pluralität" im Sinne dieser Entscheidung zu verstehen ist:

Unter Pluralismus wird in diesem Zusammenhang ganz allgemein Medienvielfalt verstanden. Der Begriff der Medienvielfalt ist wiederum der Kommunikationswissenschaft entnommen, welche zwischen Außen- und Innenpluralismus unterscheidet. Die Europäische Kommission versteht unter Medienvielfalt z.B. Informationsvielfalt, d.h. die Kommission geht scheinbar von einem Innenpluralismus aus, welcher beim ORF u.U. auch durch den Programmauftrag gewährleistet werden könnte. Nun stellt sich die Frage ob der EGMR diese Unterscheidung im Urteil offen lies, oder ob er nicht doch dazu Stellung nahm:

Absatz 39: *Von all den Möglichkeiten, die* ***Einhaltung dieser Grundwerte*** *zu sichern, bringt ein öffentliches Monopol die stärkste Einschränkung der Meinungsfreiheit mit sich, nämlich die völlige Unmöglichkeit des Veranstaltens von Rundfunk außerhalb einer nationalen Rundfunkanstalt sowie, in einigen Fällen, in einem sehr eingeschränkten Umfang durch eine lokale Kabel-Station.*

---

[2] (siehe zB Observer und Guardian v United Kingdom, Urteil vom 26. November 1991, Serie A Nr 216, Seiten 29 - 30)

[3] Hat der Staat nach Art. 10 EMRK eine aktive Gewährleistungspflicht bzgl. der Meinungs- bzw. Medienvielfalt? D.h. der Staat als Garant der Medienvielfalt?

Dieser Absatz ist wohl so zu deuten, dass der EGMR sich klar für einen Außenpluralismus ausgesprochen hat, da seines Erachtens die Gewährleistung der Meinungs- bzw. Medienvielfalt („Einhaltung dieser Grundwerte“) bei Aufrechterhaltung eines öffentlichen Monopols, nicht möglich ist. Mit anderen Worten hat der österreichische Gesetzgeber die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von privatem Rundfunk in Österreich zu schaffen, um Außenpluralismus im Sinne dieser Entscheidung (aktiv) zu gewährleisten.

Fragen 1)[4] und 2)[5]: Diese Fragen werden vom EGMR also eindeutig mit Ja beantwortet, da er sich m.E. ganz klar für den Außenpluralismus ausspricht.

2. Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH gegen Österreich

a) Sachverhalt

Die Beschwerdeführerin ist eine GmbH mit Sitz in Wien. Am 30. 11. 1994 beantragte sie beim Fernmeldebüro für Wien, NÖ und Bgld eine Bewilligung für die Errichtung und den Betrieb eines Fernsehsenders für den Wiener Raum. Am 1. 6. 1994 wies das Fernmeldebüro den Antrag unter Berufung auf das BVG 10. 7. 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG-Rundfunk) den Antrag ab. Die Berufung der Beschwerdeführerin wurde vom BMöWV am 1. 12. 1994 abgewiesen. Am 14. 12. 1994 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde an den VfGH. Der VfGH bezog sich auf sein Erk 16. 12. 1983 und wiederholte, dass gem BVG-Rundfunk die näheren Bestimmungen für den Rundfunk bundesgesetzlich festzulegen seien. Der VfGH bemerkte, dass im vorliegenden Fall das System der Bewilligung unmittelbar verfassungsgesetzlich festgeschrieben sei und daher einer Überprüfung durch den VfGH nicht unterliege.

Am 2. 7. 1996 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde an die EKMR. Sie behauptete, die Entscheidungen der österreichischen Behörden, mit denen die Bewilligung auf Errichtung und Betrieb eines Fernsehsenders für den Wiener Raum verweigert wurde, verletzten sein Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung. Die Beschwerde wurde am 1. 11. 1998 dem GH übermittelt (Art 5 Abs 2 11. ZPMRK). Mit Entscheidung 25. 5. 1999 erklärte der GH die Beschwerde für zulässig.

---

[4] Je mehr Rundfunkveranstalter und damit Programme, desto besser für Demokratie und Kultur?

[5] Hat der Staat nach Art. 10 EMRK eine aktive Gewährleistungspflicht bzgl. der Meinungs- bzw. Medienvielfalt? D.h. der Staat als Garant der Medienvielfalt?

b) Entscheidung des EGMR

Besteht für private Fernsehprogrammveranstalter die Möglichkeit, ihre Programme über das Kabelnetz an das Publikum zu verbreiten, kann dies eine **taugliche Alternative** zur terrestrischen Verbreitung darstellen und im Lichte des Art 10 MRK eine Rechtfertigung dafür bieten, dass die terrestrische Verbreitung von Fernsehprogrammen der öffentlichen Rundfunkanstalt vorbehalten wird. Somit handelt es sich in diesem Fall nicht mehr um eine unverhältnismäßige Einschränkung des Grundrechtes auf freie Meinungsäußerung .(im Gegensatz dazu siehe Fall Lentia).

Dies gilt jedenfalls für den Raum Wien, wo zwar nur 56 Prozent der Fernsehhaushalte tatsächlich an das Fernseh-Kabelnetz angeschlossen sind, aber der Rest der Haushalte jeweils in ihrem Haus oder in der Nachbarschaft über eine (potentielle) Anschlussmöglichkeit verfügt.

c) Persönliche Anmerkungen:

Frage 4): Erstreckt sich der aus Art. 10 EMRK resultierende Schutzbereich auch auf die Wahl des Übertragungsmediums?

Es besteht also scheinbar kein Anspruch auf die Wahl des Übertragungsmediums zur Verbreitung der Programme. Auch die Argumente der Beschwerdeführerin, wonach die Herstellung eines Kabelanschlusses erhebliche Zusatzkosten gegenüber dem terrestrischen Programmempfang erzeugt und somit eine faktische Hürde für die Beschwerdeführerin darstellt, ihr Publikum zu erreichen, konnten den Gerichtshof nicht überzeugen. Weiters blieb auch der Umstand, dass die Verbreitung von Programmen im Kabelnetz die Zustimmung des Netzbetreibers und vor allem freie technische Kapazitäten im Netz voraussetzt, unberücksichtigt[6]. Daraus folgt, dass die tatsächliche Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit unter einem weiteren Vorbehalt steht:

Das Übertragungsmedium kann scheinbar der Staat wählen und die Zulässigkeit dieser Wahl wird – wie diese Entscheidung des EGMR gezeigt hat - in vielen Fällen auch vom Zufall abhängen.

Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist jedoch wieder die Auslegung der Begriffe „taugliche Alternative“. In diesem Fall hält der EGMR also die Verbreitung über Kabelnetz als „taugliche Alternative“ zur terrestrischen Verbreitung. Nun stellt sich die Frage,

[6] Da keine diesbezügliche Lizenz beantragt wurde, und der GH eine abstrakte Prüfung vornahm, ob Kabel- und SatellitenrundfunkG mit Art. 10 EMRK übereinstimmt.

was seines Erachtens die Tauglichkeit einer Alternative ausmacht? Nach seinen Ausführungen im Urteil, geht es dabei hauptsächlich um die (potentielle) Gleichwertigkeit der verschiedenen Übertragungsmedien, in Hinblick auf die Empfangsmöglichkeit des Endverbrauchers. Dies allein kann jedoch nicht das einzige Kriterium bei Beurteilung der Gleichwertigkeit sein. Es muss natürlich auch annähernd die gleichen Kosten verursachen (sowohl Errichtungs- als auch Instandhaltungskosten), dieselben Möglichkeiten als Übertragungsmedium bieten (z.B. Bandbreite etc.) und natürlich ähnliche rechtliche Rahmenbedingungen (z.B. Konzessionen, Werbeverbote, Wegerechte etc.) haben. Ansonsten müsste man – traurig aber wahr – letztendlich zu dem Schluss kommen, dass dieses Grundrecht de facto unter einem weiteren Vorbehalt steht, und somit der Medienvielfalt ein neuer Schranken vorgesetzt würde. Das Wahlrecht des Staates sollte maximal bei vollkommener Gleichwertigkeit der verschiedenen Übertragungsmedien gegeben sein. Und bezüglich der Gleichwertigkeit sollte man – anders als in diesem Urteil – hohe Ansprüche stellen..