

Center avstrijskih narodnosti / Centar austrijskih narodnosti /
Sřfedisko rakouských narodnostních skupin / Osztrák Népcsoportok Központja /
Centro Austrijako le Manušengo Grupengo

A-1010 WIEN, TEINFALTSTRASSE 4, AUSTRIA - Tel.: (0222) 533 15 04, Fax (0222) 535 5887

Betrifft GESETZENTWURF
Zi. 76-GE/19-76
Datum: 9. OKT. 1996
Verteilt: 1. Okt. 1996

04.10.1996

An das
Bundeskanzleramt
- Abt. Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2
1014 Wien/Dunaj

Dr. Moser

BETREFF:
ENTWURF EINER NOVELLE ZUM REGIONALRADIOGESETZ
GZ. 602.214/1-V/4/96

BEGUTACHTUNGSVERFAHREN; STELLUNGNAHME

Allgemeiner Teil:

=====

Der Stellenwert, den die Medien in der heutigen Informationsgesellschaft haben, ist nicht nur in bezug auf die Meinungsbildung in gesellschaftspolitischen Fragen sehr bedeutend, die Medien sind auch Träger eines grundlegenden Menschenrechtes, der Meinungs- und Informationsfreiheit. Für sprachliche Minderheiten kommt ihnen eine zusätzliche existenzsichernde Bedeutung zu, indem sie die muttersprachliche Identität und das kulturelle Bewußtsein bewahren, fördern und festigen helfen und sie die Selbstartikulation der Volksgruppe gewährleisten. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß muttersprachliche Medien, gemessen an der Konsumation insbesondere Radio und Fernsehen, eine ganz wesentliche Erziehungs- und Bildungsaufgabe zum Schutz und zur Förderung der Volksgruppe erfüllen und die gesellschaftliche Kommunikation unter den Mitgliedern der Volksgruppe aufrechterhalten, ihren Zusammenhalt kräftigen und insoweit auch für ihren politischen Status in der Gesellschaft maßgeblich sind. Schließlich ist die Achtung der Rechte von Minderheiten und ihrer Angehörigen ein ganz essentieller Faktor für Friede, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie.

Auch in der Diskussion um ein gesamteuropäisches Volksgruppenrecht wird dem medienpolitischen Aspekt zentrale Bedeutung beigemessen. In zahlreichen Resolutionen der Europäischen Ministerkonferenz, Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Berichten des Europäischen Parlaments, Dokumenten der OSZE und Erklärungen der Vereinten Nationen, die als menschen- und minderheitenrechtliches "soft-law" bezeichnet werden können, werden die Mitgliedsstaaten angehalten, die Meinungs- und Informationsfreiheit ihrer Bürger zu achten im besonderen auch sprachlichen Minderheiten den Zugang zu den Medien zu gewähren und den Pluralismus der Meinungen zu fördern.

- 2 -

Durch jahrzehntelange Untätigkeit der Regierung findet sich Österreich in einer erschreckenden medienpolitischen Situation. Auf der Ebene der Printmedien weist Österreich den höchsten Monopolisierungsgrad aller westlichen Industrienationen auf. Ein zahnloses Kartellrecht fördert geradezu die schon dramatisch fortgeschrittene Printmedienkonzentration. Darüber hinaus werden selbst hochprofitable Häuser, wie die Kronen-Zeitung, ebenso wie Parteiblätter mit Millionenbeträgen aus der Presseförderung bedacht. Andererseits werden Zeitungen in den Sprachen der ethnischen Minderheiten, die wegen der naturgemäß niedrigen Auflage wirklich in ihrer Existenz bedroht sind, aus diesem Ansatz nicht gefördert.

Auch im Bereich von Radio und Fernsehen ist eine echte Liberalisierung dringend erforderlich. Es spricht ja nicht gerade für das demokratiepolitische Ansehen Österreichs, daß der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit Urteil vom 24.11.1993 die Konventionswidrigkeit des österreichischen Rundfunkmonopols wegen Verstoßes gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit des Artikel 10 EMRK feststellte und von Österreich eine pluralistisch gestaltete Rundfunkordnung als *conditio sine qua non* einer demokratischen Gesellschaft einforderte. Eine echte Liberalisierung des Rundfunks ist umso mehr erforderlich, als der ORF nach dem Arbeitsübereinkommen von SPÖ und ÖVP in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden soll, die im Eigentum von Bund und Ländern stehen wird. Daß in einem regierungskonformen Staatsfunk, die Rechte und Interessen der Volksgruppen den parteipolitischen und in Zeiten des Sparpakets auch kommerziellen Interessen absolut nachgeordnet bleiben werden, verwundert wohl niemanden. So hat Bundeskanzler Dr. Vranitzky in Beantwortung einer dringlichen Anfrage der Abgeordneten des Liberalen Forums betreffend dringlicher medienpolitischer Weichenstellungen die Bereitschaft der Bundesregierung deutlich verneint, die ethnischen Minderheiten ausdrücklich im Programmauftrag des ORF zu verankern. Für die Regierungskoalition ist der Status quo der Minderheitensendungen im ORF offensichtlich ausreichend.

Ein ORF, der ohne parteipolitische Einflußnahme agieren könnte, wäre von größter demokratie- und medienpolitischer Bedeutung. Ein ORF, dessen Programmauftrag auch eine Vollversorgung der Volksgruppen mit muttersprachlichen Programmen umfassen sollte. Eine staatliche Entschädigungsleistung an den ORF für die mediale Versorgung der Volksgruppen mit Radio- und Fernsehprogrammen nach dem Vorbild anderer europäischer Staaten wie zum Beispiel Italien oder der Schweiz, wäre jedenfalls angebrachter, als Millionenförderungen für Medienkonzerne und Parteiblätter.

Die Volksgruppen werden in der Rundfunkliberalisierung ihre Chance für eine bessere mediale Versorgung suchen müssen. Aufgrund von verfassungsgesetzlichen Implikationen und dem Hinweis des VfGH im Unterbrechungsbeschluß zur Prüfung des Regionalradiogesetzes zur notwendigen Berücksichtigung ethnischer Kriterien wird bei der Zuteilung der Sendelizenzen an private Rundfunkunternehmen ein Rundfunkunternehmen einer Volksgruppe jedenfalls berücksichtigt werden müssen.

- 3 -

Das beiliegende Rechtsgutachten, das einen integrierenden Bestandteil dieser Stellungnahme bildet., untersucht, inwieweit die in Österreich im Verfassungsrang stehenden Minderheitenschutzbestimmungen sowie internationale Übereinkommen und Entwicklungen es erfordern bzw. nahelegen, den Interessen der Volksgruppen an der Errichtung und dem Betrieb privater Volksgruppenradios dadurch zu entsprechen, daß deren Zulassung gesetzlich eigens vorgesehen und geregelt wird.

Der Hinweis auf die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen im allgemeinen Teil der Erläuterungen ist insofern von Bedeutung und übernimmt den Grundsatz der positiven Diskriminierung von Volksgruppen auch in den durch dieses Gesetz zu regelnden Rechtsbereich.

Besonderer Teil:

=====

Zu Ziffer 3 und 4 (§ 2 und § 2a):

Auf die Ausführungen im allgemeinen Teil, insbesondere das beiliegende Rechtsgutachten, wird auch in Bezug auf die Festlegung der Determinanten für die Schaffung der Sendelizenzen für lokalen Hörfunk hingewiesen. Wenn auch in § 2a neben anderen explizit auch ethnische Zusammenhänge für die Festlegung eines Verbreitungsgebietes für lokalen Hörfunk als Kriterium genannt sind, ist der Hinweis auf die in Österreich im Verfassungsrang stehenden Minderheitenschutzbestimmungen sowie internationale Übereinkommen zum Schutz von Volksgruppen zumindest in den Erläuterungen zu den genannten Bestimmungen angebracht und erforderlich. Dies umso mehr, als in § 2b Abs.1 festgelegt ist, daß mit der Einbringung eines Vorschlages für ein lokales Verbreitungsgebiet kein Rechtsanspruch verbunden ist.

Bedenken melden wir gegen die Bestimmung des § 2 Zif. 3 und § 2a 2. Satz an, wonach Sendlizenzen für lokalen Hörfunk nur örtlich begrenzte Teile innerhalb eines Bundeslandes erfassen sollen. Gerade wenn auch ethnische Kriterien als gesetzlicher Parameter für die Zuordnung von Frequenzen festgelegt werden, ist es unter Beachtung der Siedlungsstruktur der österreichischen Volksgruppen sinnwidrig, lokalen Hörfunk nur in örtlich abgegrenzten Teilen innerhalb eines Bundeslandes zuzulassen.

Angestammte Siedlungsgebiete der österreichischen Volksgruppen:

- Slowenen: Kärnten und Steiermark
- Kroaten: Burgenland und Wien
- Ungarn: Burgenland und Wien
- Roma: Burgenland und Wien
- Slowaken: Wien und Niederösterreich
- Tschechen: Wien

- 4 -

Beispiel:

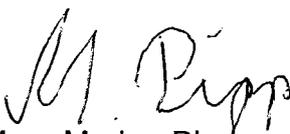
Im Entwurf des Frequenznutzungsplanes für Lokalradio war eine "Subregionalkette Klagenfurt-Villach-Hermagor-Südkärnten" vorgesehen, die sich eignet, das Siedlungsgebiet der Kärntner Slowenen abzudecken. Mit dieser Subregionalkette würde ein slowenischer Hörfunkveranstalter die in der Steiermark im Radkersburger Eck angesiedelten Slowenen, die ebenso wie die Kärntner Slowenen den Schutz des Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrages genießen, nicht in ihr Versorgungsgebiet einschließen.

Nach einer uns vorliegenden Frequenzstudie (erstellt von der Telebild-Gesellschaft für Medienprojekte m.b.H.), sind am Standort Bad Gleichenberg noch freie und koordinierte Frequenzen vorhanden, die weder vom Frequenznutzungsplan für das Regionalradio noch im Entwurf des Frequenznutzungsplanes für Lokalradio erfaßt waren. Dabei handelt es sich um die Frequenzen 92,6 MHz mit 3 KW, 99,8 MHz mit 3 KW und 100,8 MHz mit 5 KW.

Dieses Beispiel zeigt, daß es nur sinnvoll wäre, im Gesetz die Möglichkeit offen zu lassen, die Versorgungsgebiete für Lokalradio auch so zu gestalten, daß sie die Bundesländergrenzen auch überschreiten.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden gesondert dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für das Österreichische Volksgruppenzentrum:


Mag. Marjan Pipp
Präsident

Anlage: Rechtsgutachten

Hannes TRETTER

G u t a c h t e n

zur Frage eines

slowenischsprachigen Rundfunksenders

in Kärnten

A) Aufgabenstellung und Rechtsgrundlagen

1. Dem Gutachter wurde die Aufgabe gestellt, die Möglichkeiten der Errichtung eines slowenischsprachigen Rundfunksenders in Kärnten nach dem Regionalradiogesetz (RRG) bzw im Rahmen des Österreichischen Rundfunks (ORF) zu prüfen.

Aufgrund der Tatsache, daß nach dem RRG für jedes Bundesland (mit Ausnahme Wiens) nur jeweils eine Lizenz für ein privates Regionalradio vergeben wird (ungeachtet der in einem späteren Zeitpunkt zu vergebenden Lizenzen und Frequenzen für lokale Radiostationen), war zu prüfen, ob ein slowenischsprachiges Radio gegenüber einem deutschsprachigen aufgrund volksgruppenrechtlicher und minderheitenschutzrechtlicher Bestimmungen einen stärkeren Rechtstitel auf eine Lizenz hat, wobei noch in Erwägung zu ziehen war, ob die Beschränkung auf die Vergabe nur einer Lizenz für Kärnten überhaupt mit der Meinungs- und Informationsfreiheit in Einklang steht.

Zu prüfen war in diesem Zusammenhang auch, inwieweit der ORF trotz Wegfall des Monopols im Hörfunkbereich dennoch zu einer angemessenen medialen Versorgung der Minderheit verpflichtet ist, insbesondere aber dann, wenn ein slowenischsprachiger Minderheitensender keine Lizenz nach dem RRG erhält.

Schließlich war die Frage näher zu beleuchten, ob in Wahrnehmung der passiven Informationsfreiheit für die Angehörigen der slowenischen Volksgruppe der Empfang slowenischsprachiger Sender aus dem Ausland ohne Einschränkungen möglich sein müsse.

2. Das Gutachten stützt sich im wesentlichen sowohl auf die österreichische Rechtslage einschließlich der in Österreich geltenden menschen- und minderheitenrecht-

lichen Bestimmungen als auch auf internationales und europäisches Recht, das entweder in Österreich (noch) nicht in Kraft steht oder lediglich deklaratorische Wirkung hat. Rechtsvergleichende Hinweise ergänzen das Gutachten.

B) Beurteilung nach der österreichischen Rechtslage

3. *Art. 7 des Staatsvertrags von Wien 1955*

Art. 7 des Staatsvertrags von Wien 1955 regelt zum Teil auf verfassungsrechtlicher Ebene¹ die Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Österreich.

Während Art 7 Z 1 u. a. österreichischen Staatsangehörigen der slowenischen Minderheit in Kärnten dieselben Rechte aufgrund gleicher Bedingungen wie allen anderen österreichischen Staatsangehörigen einschließlich des Rechts auf ihre eigenen Organisationen, Versammlungen und Presse in ihrer eigenen Sprache gewährleistet² bestimmt die Z 4 darüber hinausgehend u. a. , daß österreichische Staatsangehörige der slowenischen Minderheit in Kärnten aufgrund gleicher Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige an den kulturellen Einrichtungen in diesen Gebieten teilnehmen.

4. *Art 66 des Staatsvertrages von St. Germain 1919*

Demgegenüber bestimmt Art 66 des Staatsvertrages von St. Germain 1919, daß alle österreichischen Staatsangehörigen ohne Unterschied der Rasse, der Sprache oder der Religion vor dem Gesetz gleich sind und dieselben bürgerlichen und

¹ Gemäß den EB zur RV 517 StProtNR VII. GP haben die Z 2, 3 und 4 verfassungsgesetzlichen Charakter; nach VfSlg 8146 steht Z 1 nicht in Verfassungsrang. Siehe auch VfSlg 9224/1981.

² Vgl die in Verfassungsrang stehenden Minderheitenschutzbestimmungen der Art 66 und 67 des Staatsvertrages von St. Germain 1919. Siehe auch VfSlg 9224/1981.

politischen Rechte genießen (Abs 1). Zum Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte zählt Art 66 Abs 2 namentlich etwa die Ausübung von Berufs- und Erwerbstätigkeiten. Gemäß Art 66 Abs 3 dürfen u. a. keinem österreichischen Staatsangehörigen im freien Gebrauch irgendeiner Sprache im Privat- oder Geschäftsverkehr oder in Angelegenheiten der Presse oder irgendeiner Art von Veröffentlichung Beschränkungen auferlegt werden.

5. *Art 67 des Staatsvertrages von St. Germain 1919*

Art 67 des Staatsvertrages von St. Germain 1919 wiederholt das Gleichbehandlungsgebot, indem er festlegt, daß österreichische Staatsangehörige, die einer Minderheit nach Rasse, Religion oder Sprache angehören, dieselbe Behandlung und dieselben Garantien, rechtlich und faktisch, genießen wie die anderen österreichischen Staatsangehörigen auch. Insbesondere haben sie nach dieser Bestimmung u. a. das Recht, auf ihre eigenen Kosten "soziale Einrichtungen" zu errichten, zu verwalten und zu beaufsichtigen mit der Berechtigung, in denselben ihre eigene Sprache nach Belieben zu gebrauchen und ihre Religion frei auszuüben.

Was unter dem Begriff "soziale Einrichtungen" zu verstehen ist, wird aus dem Text selbst nicht deutlich, auch die Entstehungsgeschichte dieser staatsvertragsrechtlichen Bestimmung gibt darüber keine Auskunft. Nun könnte die Verwendung dieses Begriffes im Zusammenhang mit "Wohltätigkeits-, religiöse oder soziale Einrichtungen, Schulen u. a. Erziehungsanstalten" in Art 67 darauf hindeuten, daß es sich um solche Einrichtungen handelt, die im fürsorgenden, kulturellen und Bildungsbereich angesiedelt sind. Der Umstand, wonach in diesem Zusammenhang das Recht auf eine eigene Presse nicht erwähnt ist, findet seine Erklärung darin, daß das Recht auf freie Meinungsäußerung in Art 13 StGG 1867 jedermann verbürgt ist und gemäß Art 66 Staatsvertrag von St. Germain 1919 keinem österreichischen Staatsangehörigen in Angelegenheiten der Presse irgendwelche Beschrän-

kungen im freien Gebrauch einer Sprache auferlegt werden dürfen. Es kann nun keinem Zweifel unterliegen, daß der Betrieb eines Rundfunkunternehmens durch eine ethnische Minderheit in der Minderheitensprache einerseits wesentliche Erziehungs- und Bildungsaufgaben zum Schutz und zur Förderung der Volksgruppe erfüllt und auch als soziale Einrichtung verstanden werden kann, die die gesellschaftliche (soziale) Kommunikation unter den Mitgliedern der Volksgruppe aufrechterhalten und verbessern soll. Als "soziale Einrichtung" darf nämlich nicht nur eine Institution verstanden werden, die eine Gruppe von Menschen in materieller Hinsicht unterstützt, sondern ebenso Institutionen, die sich in ideeller Weise den Problemen der Volksgruppenangehörigen widmen, ihre ethnische, sprachliche und kulturelle Identität fördern, ihren Zusammenhalt kräftigen und insoweit auf das psychische Wohlergehen der Volksgruppe und ihrer Angehörigen Bedacht nehmen.

So betrachtet, ist davon auszugehen, daß Art 67 des Staatsvertrages von St. Germain 1919 der slowenischen Minderheit in Kärnten das uneingeschränkte Recht erteilt, ein Rundfunkunternehmen zu betreiben, das sich schwerpunktartig den erwähnten Aufgaben widmet. Das bedeutet aber nicht, daß dieser Sender nur ausschließlich Kultur- und Bildungsprogramme anbieten darf und nicht-kommerziell betrieben werden muß. Er dürfte ohne weiteres auf Gewinn ausgerichtet sein und auch Unterhaltungsprogramme senden, soweit er nur den genannten volksgruppenpolitischen Kultur- und Bildungsauftrag erfüllt.

Einen allfälligen Einwand, wonach es im Jahre 1919, also zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Staatsvertrages, keinen Rundfunk im heutigen Sinn gegeben hat, wäre entgegenzuhalten, daß die Auslegung dieser Bestimmung die Möglichkeit einer intrasystematischen Weiterentwicklung iSd Rechtsprechung des VfGH zu beachten hat.³ Unter der Voraussetzung, daß der Betrieb eines Rundfunkun-

³ Siehe in diesem Zusammenhang das grundlegende Erkenntnis zur Interpretation des Kompetenztatbestandes "Post- und Fernmeldewesen" im Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG, VfSlg 2721.

ternehmens im obigen Sinne als soziale Einrichtung zur Informationsvermittlung und auch als Bildungs- und Erziehungsanstalt verstanden wird, wäre eine dementsprechende intrasystematische Interpretation des Art 67 des Staatsvertrages von St. Germain verfassungsrechtlich zulässig.

6. *Art. 10 und 14 Europäische Menschenrechtskonvention*

Art 14 der in Verfassungsrang stehenden Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet den Genuß der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ohne Benachteiligung, die u. a. in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit begründet ist. Nach der Rechtsprechung der Konventionsorgane bedeutet dies, daß Art 14 kein absolutes, selbständiges Diskriminierungsverbot beinhaltet, sondern nur in Zusammenhang mit den Konventionsrechten gelesen werden kann.⁴ Das bedeutet etwa, daß Eingriffe in ein Konventionsrecht, die für sich gesehen aufgrund der jeweiligen Konventionsbestimmung als gerechtfertigt angesehen werden können, unter Bedachtnahme auf Art 14 als diskriminierend zu bewerten sind.⁵

Während in etlichen Entscheidungen die Europäische Menschenrechtskommission betont hat, daß die Konvention kein Recht auf Sprachenfreiheit enthält⁶ und auf die Meinungs- und Informationsfreiheit iVm dem Diskriminierungsverbot gestützte Beschwerden für nicht zulässig erklärt hat, weil das bezogene materielle Konventionsrecht das jeweils von den Beschwerdeführern behauptete Recht auf

⁴ Siehe zB das Urteil des EGMR in den Belgischen Sprachenfällen vom 27. 6. 1968, Serie A 6.

⁵ Ibid, sowie die Urteile des EGMR in den Fällen Abdulaziz, Cabales und Balkandali vom 28. 5. 1985, Serie A 94, Inze vom 28. 10. 1987, Serie A 126 und Darby vom 23. 10. 1990, Serie A 187.

⁶ Siehe zB die Zulässigkeitsentscheidungen in den Fällen Isop gegen Österreich vom 8. 3. 1962, Appl 808/60, YB 5, 108 sowie X und Y gegen Belgien vom 7. 10. 1966, YB 9, 418.

Sprachgebrauch nicht enthalten hat,⁷ handelt es sich hier um einen Fall, in dem ein von Volksgruppenangehörigen geplantes Rundfunkunternehmen nicht nur ein Recht auf Sprachgebrauch (und das nicht auf Grundlage der Konvention, sondern des nationalen Verfassungsrechts) geltend macht, sondern ebenso das Recht auf aktive Informationsfreiheit iSd Art 10 EMRK durchsetzen möchte. Die Berechtigung dieser Überlegung beweist die Zulässigkeitsentscheidung der Kommission im Fall der Österreichischen Radiofälle, mit der die auf Art 10 iVm Art 14 EMRK gestützte Beschwerde des Vereins Agora, der u. a. slowenischsprachige Programme senden wollte, auch im Hinblick auf Art 14 EMRK für zulässig erklärt wurde.⁸ Daß in der Folge sowohl die Kommission in ihrem gemäß Art 31 EMRK erstatteten Bericht als auch der EGMR diese Beschwerde nicht unter Art 14 EMRK prüften, entspricht der Praxis der Konventionsorgane, wonach immer dann, wenn bereits die Verletzung eines materiellen Konventionsrechtes festgestellt wurde, eine Prüfung unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots des Art 14 EMRK entfallen kann.⁹

Die Frage, ob die Konvention unter bestimmten Voraussetzungen einen spezifischen Schutz von Minderheiten im nationalen Recht gebietet, hat die Kommission in einem Fall beschäftigt, wobei sie jedoch die Frage nicht abschließend beantwortet hat. Im Fall des Zentralrats deutscher Sinti u. a. gegen die Bundesrepublik Deutschland¹⁰ hat die Kommission es nicht ausgeschlossen, daß der fehlende

⁷ Siehe zB die Entscheidungen Einwohner von Alsenberg und Beersel gegen Belgien vom 26. 7. 1963, Appl 1464/62, YB 6, 332, Y u. a. gegen Belgien vom 26. 7. 1963, Appl 1769/63, Yearbook 6, 444 sowie Einwohner von Leeuw-St. Pierre gegen Belgien, Appl 2333/64, Yearbook 8, 338, sowie Fryske Nasjonale Partij u. a. gegen die Niederlande vom 12. 12. 1985, Appl 11100/84, DR 45, 240.

⁸ Siehe die Zulässigkeitsentscheidung der Kommission in den Fällen Informationsverein Lentia 2000 u. a. gegen Österreich vom 5. 1. 1992, Appl 13914/88, 15041, 15717, 15779/89 und 17207/90.

⁹ Siehe zB das Urteil des EGMR im Fall Dudgeon vom 22. 10. 1981, Serie A 45, und im Fall Airey vom 9. 10. 1979, Serie A 32.

¹⁰ Zulässigkeitsentscheidung vom 2. 5. 1988, Appl 12664/87.

Schutz der ethnischen Minderheit der Sinti vor Verleumdungen und Verunglimpfungen eine Frage des Rechts auf Achtung des Privatlebens gemäß Art 8 EMRK aufwerfen könnte, daß aber unter den besonderen Umständen dieses Falles kein Eingriff in die Rechte der Beschwerdeführer stattgefunden habe. Es entspricht der ständigen Rechtsprechung der Konventionsorgane, daß sich eine Konventionsverletzung in der Untätigkeit des nationalen Gesetzgebers manifestieren kann.¹¹ Das bedeutet, daß die Staaten zu einer bestimmten Gesetzgebung verpflichtet sind, wenn sie weitere Konventionsverletzungen in der Zukunft vermeiden wollen.

In einer früheren Entscheidung der Kommission¹² stellte die Kommission fest, daß zwar die in Art 10 EMRK geschützte Freiheit, Informationen und Ideen zu verbreiten, nicht im Sinne eines Rechtes verstanden werden kann, das generell und uneingeschränkt jedem Bürger oder jeder Organisation den Zugang zu Sendezeiten einräumt, daß aber unter bestimmten Voraussetzungen die Verweigerung von Sendezeiten für bestimmte Gruppen oder Personen eine Frage des Art 10 alleine oder iVm Art 14 EMRK aufwerfen kann. Ein Problem würde dann auftreten, wenn zB eine politische Partei in Wahlzeiten von Sendemöglichkeiten ausgeschlossen war, während solche Möglichkeiten anderen Parteien eröffnet wurden. Für die vorliegende Fragestellung kann daraus folgendes Argument gewonnen werden: wenn im Zuge der Privatisierung des Rundfunks in Österreich Verfahren nach dem RRG durchgeführt werden und dabei - ohne technische Notwendigkeit - die Vergabe privater regionaler Lizenzen auf eine einzige Frequenz beschränkt wird, wodurch andere Mitbewerber ausgeschlossen werden, könnte dies nicht mehr anhand der Eingriffstatbestände des Art 10 Abs 2 EMRK gerechtfertigt werden. Für diejenige (juristische) Person, die eine Lizenz für ein slowenisch-

¹¹ Vgl zB das Urteil des EGMR im Fall X und Y gegen die Niederlande vom 26. 3. 1985 wegen Fehlens bestimmter sexualstrafrechtlicher Bestimmungen im niederländischen Recht.

¹² Zulässigkeitsentscheidung vom 12. 7.1971, Appl 4515/70, Y 14, 538, X und die Gesellschaft Z gegen das Vereinigte Königreich.

sprachiges Radio in Kärnten erwerben möchte, käme erschwerend hinzu, daß diese Beschränkung als eine diskriminierende Maßnahme iSd Art 14 EMRK gedeutet werden müßte.¹³

Schließlich hat die Europäische Menschenrechtskommission in ihrer Entscheidung Verein Alternatives Lokalradio Bern gegen die Schweiz vom 16. 10. 1986¹⁴ die Beschwerde eines Vereins geprüft, der auf nichtkommerzieller Basis unter anderem Programmteile in Minderheitensprachen für die Region Bern und Basel ausstrahlen wollte, jedoch keine Bewilligung der Schweizer Rundfunkbehörden erhalten hatte. Die Kommission stellte zwar fest, daß der beschwerdeführende Verein nicht nachweisen konnte, daß die Bewilligung deswegen nicht erteilt wurde, weil Sendungen für Sprachminderheiten in ihrer jeweiligen Sprache gesendet hätten werden sollen. Jedoch hielt die Kommission fest, daß die Verweigerung einer Bewilligung ein konventionsrechtliches Problem in Ansehung des Art 10 iVm Art 14 EMRK aufwerfen könnte, wenn etwa die Nichtzulassung zur Folge hat, daß ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung eines Gebietes keine Radiosendungen in der Muttersprache empfangen kann. Daraus folgt, daß die Verweigerung einer Bewilligung nach dem RRG in Anbetracht dessen, daß der Anteil der slowenischsprachigen Einwohner Kärntens als "erheblicher Anteil" an der Kärntner Gesamtbevölkerung gesehen werden kann, eine Verletzung der Meinungs- und Informationsfreiheit in Verbindung mit dem Diskriminierungsgebot nach der Konvention zur Folge haben könnte. Dieses Ergebnis könnte aber verhindert werden, da das RRG selbst eine konventionskonforme Handhabung durchaus ermöglicht, indem etwa zwei oder mehr regionale Frequenzen für Kärnten bewilligt werden und eine Frequenz einem slowenischsprachigen Betreiber angeboten wird (siehe dazu unter Punkt 7).

¹³ Gestützt auf die zuvor zitierte Zulässigkeitsentscheidung der Kommission.

¹⁴ Appl 10746/84.

Mit Urteil vom 24. 11. 1963 in den Fällen Informationsverein Lentia 2000 u. a. gegen Österreich¹⁵ hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt, daß das österreichische Rundfunkmonopol eine Verletzung der Meinungs- und Informationsfreiheit des Art 10 EMRK bewirkt.

Der Gerichtshof betont in seinem Urteil die grundlegende Rolle der Meinungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft, vor allem soweit sie durch die Medien der Verbreitung von Information und Ideen von allgemeinem Interesse, auf deren Empfang die Öffentlichkeit ein Recht hat, dient.¹⁶ Ein solches Unterfangen könne nur dann erfolgreich sein, wenn es auf dem Prinzip der Pluralität, dessen Garant der Staat ist, basiert. Dies gilt besonders für die audio-visuellen Medien, deren Programme oft sehr weiträumig verbreitet werden.¹⁷ Als Folge des technischen Fortschrittes in den letzten Jahrzehnten können Einschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit nach Ansicht des Gerichtshofes heute nicht mehr länger mit der geringen Anzahl der Frequenzen und verfügbaren Kanäle gerechtfertigt werden (ein Argument übrigens, dem die Bundesregierung im Verfahren zustimmte).¹⁸

Angesichts dieses Urteiles und in Verbindung mit der Zulässigkeitsentscheidung der Kommission im Fall Verein Alternatives Lokalradio Bern gegen die Schweiz erhebt sich die Frage, mit welchen zulässigen Argumenten die Einschränkung der regionalen Frequenzvergabe auf eine Frequenz pro Bundesland (mit Ausnahme von Wien) gerechtfertigt werden kann. Grundsätzlich stünden nach den dem Gutachter vorliegenden Informationen genügend Frequenzen zur Verfügung, die eine

¹⁵ Siehe die Wiedergabe dieses Urteiles in Medien und Recht, 1993, 239 ff.

¹⁶ Z 38 des Urteils.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Z 39 des Urteils.

größere Anzahl an regionalen Frequenzen in einem Bundesland ermöglichen würden. Der Umstand allerdings, daß der ORF eine hohe Anzahl an Frequenzen für die Weitervermittlung seiner Programme benötigt, dürfte kein rechtfertigendes Argument für die restriktive Vergabe regionaler Frequenzen sein. Die Notwendigkeit für den ORF, über diese Frequenzen - allenfalls aus technischen Gründen - zu verfügen, müßte überprüft werden. Die Tatsache, daß in anderen europäischen Staaten zum Teil Hunderte lokaler und regionaler Frequenzen nebeneinander vergeben werden können, läßt es unglaublich erscheinen, daß der ORF für die terrestrische Weiterleitung seiner Programme eine derart hohe Anzahl an Frequenzen benötigt. Daraus folgt jedoch, daß schon die Einschränkung der Vergabe auf eine Lizenz einen Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit des Art 10 EMRK darstellt, der den angestrebten Zielen nicht angemessen und daher in einer demokratischen Gesellschaft nicht unentbehrlich ist, was nach der Rechtsprechung des EGMR zu einer Verletzung des Art 10 EMRK führen würde. Betrifft es einen potentiellen Rundfunkunternehmer, der sein Programm in einer Minderheitensprache senden will, so tritt nach der Rechtsprechung der Kommission eine qualifizierende Komponente hinzu, die zu einer Verletzung des Art 10 iVm dem Diskriminierungsverbot des Art 14 EMRK führen könnte.

7. *Erkenntnis des VfGH VfSlg 9224/1981*

In seinem Erkenntnis VfSlg 9224/1981 zur Einteilung der Wahlkreise nach der Kärntner Landtagswahlordnung hat der VfGH nach einer systematischen Gesamtschau der in Verfassungsrang stehenden Minderheitenschutzbestimmungen folgendes ausgeführt: Allen diesen Rechtsnormen (Art 67 und 68 des Staatsvertrags von St. Germain und der Art 7 und 8 des Staatsvertrages von Wien, Art 14 EMRK und Art 3 und 5 des 1. ZP EMRK) die jede für sich dem Minderheitenschutz unter einem bestimmten Aspekt dienen, sei gemeinsam, daß sie eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes enthalten. Auf

diese sich aus der Zusammenschau der einzelnen Verfassungsnormen ergebende Wertentscheidung wird bei der Beurteilung einfachgesetzlicher Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit unter jeglichen Gesichtspunkten Bedacht zu nehmen sein. So insbesondere auch bei der Beurteilung der sachlichen Rechtfertigung von Normen unter dem Gesichtspunkt des auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitsgebotes. Die vom Verfassungsgesetzgeber dem Minderheitenschutz zugemessene Bedeutung verlange bei Regelungen, die die Stellung einer Minderheit innerhalb anderer gesellschaftlicher Gruppen betreffen, eine sehr differenzierende Abwägung. Eine mehr oder weniger schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen wird der verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung nicht immer genügen können. Je nach dem Regelungsgegenstand kann es der Schutz von Angehörigen einer Minderheit gegenüber Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen sachlich rechtfertigen oder sogar erfordern, die Minderheit in gewissen Belangen zu bevorzugen.

Für den vorliegenden Fall verlangt dies die Prüfung, ob die sich aus der Zusammenschau der einzelnen in Verfassungsrang stehenden Rechtsnormen ergebende Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes die Anwendung und Auslegung des Regionalradiogesetzes unter den Gesichtspunkten insbesondere der Meinungs- und Informationsfreiheit und des aus dem Gleichheitsgrundsatz bzw dem Diskriminierungsverbot erfließenden Sachlichkeitsgebots zu beeinflussen vermag.¹⁹

Aus dem angeführten Normenkomplex (Art 66 und 67 Staatsvertrag von St. Germain, Art 7 Staatsvertrag von Wien, Art 10 und 14 EMRK, Art 1 des BVG über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks), ergibt sich für die Anwendung, Auslegung und Durchführung des RRG (insb. dessen §§ 1, 17, 19 und 20 - Bewilligungserteilung an Bewerber, § 2 - Frequenznutzungsplan), daß - soweit die übrigen

¹⁹ Siehe die vergleichbare Schlußfolgerung des VfGH im zitierten Erkenntnis, Pkt. 5 c.

Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind - dem Bewerber für ein slowenischsprachiges Rundfunkunternehmen, dessen Programm primär der volksgruppenspezifischen Information und der Vermittlung slowenischer Kultur dient, verfassungsrechtlich zwingend eine Bewilligung nach dem RRG zu erteilen ist.

Das RRG sieht die Zulassung privater Programmveranstalter (§ 1) aufgrund eines Frequenznutzungsplans (§ 2) unter bestimmten Voraussetzungen (§ 8 - 10, § 19) nach Ausschreibung der Sendelizenzen (§ 18) auf 5 Jahre vor (§ 17). Bewerben sich mehrere Antragsteller, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, um eine Zulassung, so hat die Regionalradiobehörde auf eine Einigung der Antragsteller über die Bildung einer Veranstaltergemeinschaft hinzuwirken (§ 20). Kommt eine Einigung zwischen diesen Antragstellern nicht zustande, so hat die Regionalradiobehörde demjenigen Antragsteller Vorrang einzuräumen, der die Zielsetzungen dieses Gesetzes am besten gewährleistet, insbesondere indem er insgesamt eine bessere Gewähr für eine größere Meinungsvielfalt im Program bietet sowie ein eigenständiges, auf die regionalen Interessen Bedacht nehmendes Programmangebot bereitzustellen imstande ist (§ 20). Aufgrund der verfassungsgesetzlichen Implikationen, insbesondere im Hinblick darauf, daß der Verfassungsgesetzgeber eine Wertentscheidung zugunsten des Minderheitenschutzes getroffen hat, muß berücksichtigt werden, daß für den Bewerber um ein slowenischsprachiges Rundfunkunternehmen nicht nur - so wie für alle anderen Antragsteller - die gleichen Voraussetzungen und Bedingungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens gelten, sondern daß - sofern die Mitbewerber kein slowenischsprachiges Programm anbieten - dem einzigen Bewerber für den Betrieb eines slowenischsprachigen Senders jedenfalls die Zulassung erteilt wird. Für den Frequenznutzungsplan bedeutet dies, daß - iSd des Gleichheitsgebotes - mindestens 2 Frequenzen zur Verfügung stehen müssen, daß einerseits zumindest einem nicht slowenischsprachigen Sender (oder einer Veranstaltergemeinschaft) eine Frequenz zugewiesen werden, sondern daß auch zumindest einem slowenischsprachi-

gen Sender eine Lizenz erteilt werden kann. Nur wenn es gemäß § 20 Abs 1 zur Bildung einer Veranstaltergemeinschaft im Zusammenwirken mit einem Betreiber für ein slowenischsprachiges Radio kommt, könnte die Vergabe einer einzigen regionalen Frequenz als ausreichend angesehen werden. Kommt eine derartige Einigung jedoch nicht zustande, so wäre es aufgrund der verfassungsgesetzlichen Vorgaben ungenügend, wenn die Regionalradiobehörde einzig allein demjenigen Bewerber eine Zulassung erteilt, der in seinem Programm u. a. auch slowenischsprachige Programmteile vorsieht, wenn es daneben einen Mitbewerber für ein slowenischsprachiges Programm gibt. Davon ausgehend, daß der Anbieter eines slowenischsprachigen Programms mit höchster Wahrscheinlichkeit ein Unternehmen sein wird, das von Angehörigen der slowenischen Minderheit in Kärnten betrieben wird, wäre somit auch dem Gedanken Rechnung getragen, daß der verfassungsgesetzlich gebotene Minderheitenschutz den Schutz der Volksgruppe und ihrer Angehörigen meint, wozu das Recht der Angehörigen der Volksgruppe auf Sprachgebrauch in gemeinsamer Ausübung ihrer Meinungs- und Informationsfreiheit zählt. Diesem verfassungsrechtlichen Anspruch wäre nur dann genüge getan, wenn Angehörige der Volksgruppe selbst die Möglichkeit erhalten, ein eigenständiges slowenischsprachiges Rundfunkunternehmen zu betreiben.

8. *Novellierungsvorschläge zum Rundfunkgesetz*

Vor einigen Jahren haben die Grünen Abgeordneten Smolle, Wabl, Srb, Pilz, Fux, Geier, Meissner-Blau und Buchner den Antrag auf Erlassung eines Bundesgesetzes gestellt, mit dem das Rundfunkgesetz 1974 idF 1984 abgeändert werden soll. Der vorgelegte Entwurf beinhaltet eine Ergänzung des § 2 Abs 1 Abs 1 durch eine Z 6, die vorsehen sollte, daß die Vermittlung von Nachrichten und Reportagen über die ethnischen Minderheiten einschließlich der Berichterstattung über deren kulturelles Leben Aufgaben des ORF sein sollen. Zusätzlich sollte § 2 durch einen Absatz 5 ergänzt werden, der vorsah, daß bei der Gestaltung des Gesamtpro-

gramms, insb aber im Bereich der Landesstudios Wien, Burgenland, Kärnten und Steiermark die Rechte der ethnischen Minderheiten zu beachten wären. Die ethnischen Minderheiten sollten mit regelmäßigen Sendungen, einschließlich der Sendungen im Sektor der Volks- und Jugendbildung in ihrer eigenen Sprache versorgt werden. In die Hörer- und Sehervertretung wären Vertreter der ethnischen Minderheiten zu entsenden gewesen (§ 15 und 16 Rundfunkgesetz). Eine gesetzliche Verwirklichung dieser Idee erfolgte bisher nicht.

Der Novellierungsvorschlag ging davon aus, daß es zum Programmauftrag des ORF gehören sollte, spezielle Programme für ethnische Minderheiten vorzusehen, und eine gesetzlich geregelte Vertretung der ethnischen Minderheiten garantieren sollte. Unumstritten zählt zu den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, daß er gemäß der im BVG Rundfunk enthaltenen Vorgaben ein breites Spektrum der gesellschaftlichen Meinungen, wie sie durch die gesellschaftlichen Interessen und Kräfte in Österreich zum Ausdruck kommen, anzubieten hat. Dieser Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verliert durch die mit dem RRG eröffnete Möglichkeit, privaten Rundfunk zu veranstalten, keineswegs Aktualität. Es wäre für den Fall, daß nach dem RRG kein slowenischsprachiges Rundfunkunternehmen in Kärnten zugelassen wird, umsomehr eine Verpflichtung des ORF, im Sinne eines aktiven, lückenfüllenden Minderheitenschutzes gerade den Interessen ethnischer Minderheiten durch Veranstaltung spezifischer Programme zu genügen. Ohne daß das BVG Rundfunk bzw das Rundfunkgesetz iSd Intentionen des von dem Abg. Smolle und Freunden und Freundinnen gestellten Antrags novelliert werden müßte, ließen sich die derzeit geltenden Fassungen dieser Rechtsgrundlagen in diesem Sinne deuten, wenn man bedenkt, daß - wie bereits ausgeführt - die Verfassung iSd Rechtsprechung des VfGH eine Wertentscheidung zugunsten der Minderheiten getroffen hat. Dadurch ergeben sich nicht nur Auswirkungen auf den hoheitsrechtlichen Bereich, sondern ebenso auf denjenigen

Gebieten, in denen der Staat privatwirtschaftlich agiert. Dies trifft in besonderem Maße auf die Veranstaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu.²⁰

C) Beurteilung anhand internationaler Standards, die über das geltende österreichische Recht hinausgehen

9. *Europarat*

Der Europarat hat sich bisher sowohl in medienrechtspolitischer als auch in minderheitenrechtspolitischer Hinsicht mit Themen beschäftigt, die für die vorliegende Fragestellung relevant sind.

9.1. Im Rahmen der Europäischen Ministerkonferenzen über die Politik der Massenmedien hat sich der Europarat mehrfach mit Fragen der kulturellen und sprachlichen Pluralität innerhalb Europas beschäftigt. So wurde in der Resolution Nr. 2 der 1. Europäischen Ministerkonferenz über die Politik der Massenmedien, die am 9. und 10. 12. 1986 in Wien stattfand, betont, daß den lokalen und regionalen Rundfunkprogrammen die Aufgabe zukommt, die Diversität kultureller Identitäten zu entwickeln. Das europäische Bewußtsein über nationale Kulturen sollte gestärkt werden, indem der grenzüberschreitende Programmaustausch erleichtert wird.

Die Resolution 1 der 2. Europäischen Ministerkonferenz über die Politik der Massenmedien, die am 23. und 24. 11. 1988 in Stockholm stattfand, forderte die Mitgliedstaaten auf, die kulturelle und Bildungskomponente des Fernsehens auszubauen und Programme zu fördern, die den kulturellen Reichtum, den Pluralismus und die verschiedenen spezifischen Identitäten Europas reflektieren und verbes-

²⁰ Dies ergibt sich aus der sogenannten "Gewährleistungspflicht" bzw. aus der sogenannten "Drittwirkung" der Grundrechte.

sern. Gewarnt wird in dieser Resolution zugleich vor den Konsequenzen von Medienkonzentrationen für die Freiheit und den Pluralismus der Information und der kulturellen Diversität. Empfohlen wurde dem Ministerkomitee des Europarates, die kulturellen Implikationen des grenzüberschreitenden Fernsehens zu beobachten und zu evaluieren, insb im Hinblick auf diejenigen europäischen Länder von beschränkter geographischer Größe oder beschränktem Sprachgebiet, und Maßnahmen ins Auge zu fassen, audio-visuelle Produktionen in diesen Ländern zu fördern.

Mit möglichen nachteiligen Auswirkungen auf den kulturellen Pluralismus befaßte sich auch die 3. Europäische Ministerkonferenz über die Politik der Massenmedien in Nikosia am 9. und 10. 10. 1991.²¹

Die Bedeutung lokalen und regionalen Rundfunks unter Berücksichtigung kultureller Aspekte kommt auch auf den vom Europarat organisierten Konferenzen "Europäische Regionen und Fernsehen" im November 1990 in Lille, "Presse, Fernsehen und Europäische Regionen" im September, Oktober 1993 in Krakau und in der Resolution 253 vom März 1993 der Ständigen Konferenz der Regionen und Gemeinden über die regionale Dimension des europäischen audio-visuellen Bereichs zum Ausdruck.²²

9.2. Für die Parlamentarische Versammlung des Europarates wurde am 12. 12. 1990 von Columberg ein Bericht über die Situation lokaler Radios in Europa vorgelegt.²³ Ausgehend von der Überzeugung, daß die Meinungs- und Informationsfrei-

²¹ Siehe eine Sammlung der in diesem Punkt erwähnten Texte in Council of Europe, European Ministerial Conferences on Mass Media Policy; Text adopted, DH-MM (93) 4, 1993.

²² Siehe dazu Council of Europe, The Council of Europe and Media Freedom - Contribution of the Council of Europe to the CSCE Seminar on Free Media (Warsaw 2 - 5 November 1993).

²³ Council of Europe Parliamentary Assembly, Report on the Situation of Local Radio in Europe of December 12, 1990 (ADOC 6343. 1403-7/12/90-1-E).

heit, wie sie in Art 10 EMRK niedergelegt ist, ein fundamentaler Aspekt der Demokratie ist, betont der in diesem Bericht aufgenommene Entwurf einer Resolution, daß Radiosendungen einen bedeutenden Beitrag in der Entwicklung der Kultur und der Meinungsbildung und für die Konfrontation von Meinungen und für eine aktive Teilnahme am lokalen Leben spielt. Die Mitgliedstaaten des Europarats werden aufgefordert, dort, wo lokale Radios noch nicht existieren, deren Bildung zu erlauben. Dabei sollten folgende Kriterien beachtet werden: Objektivität, Qualität vor Quantität und Diversität im Hinblick auf Information, Kultur und Unterhaltung sowie Pluralität der Ideen. Lokale Radiostationen sollten von politischen Kräften und von Medienunternehmen, Verlagen und Finanzkonsortien unabhängig sein. Das Betreiben lokaler Radionetzwerke über ein Rundfunkmonopol sollte auf jeder Ebene vermieden werden. Dagegen sollten lokale Radios finanzielle Unterstützung der Zentral- und Regionalregierungen sowie von lokalen Verwaltungen erhalten.

Die Programminhalte lokaler Radios sollten folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a) die Qualität lokaler Radios sollte denselben Standard wie öffentliche Radios aufweisen;
- b) ein bestimmter Standard an Professionalität sollte vorliegen;
- c) lokale Radios sollten den "code of ethics" des öffentlichen Rundfunks und im besonderen die Prinzipien beachten, die im Bericht des Europäischen Parlaments vom 21. 4. 1989 über Radiosendungen gelegt wurden.²⁴

9.3. Der Parlamentarischen Versammlung des Europarates wurde am 28. 6. 1990 von Steiner u. a. ein Vorschlag für eine Empfehlung über nationale Minderheiten präsentiert.²⁵ Unter Pkt. 9 lit I haben nationale Minderheiten das Recht, Informatio-

²⁴ Diese entsprechen im wesentlichen den Grundsätzen, wie sie nach der österreichischen Rechtsordnung für den ORF bzw für Journalisten allgemein gelten; siehe den zuvor zitierten Report on the situation of local radio in Europe, S. 3.

²⁵ Council of Europe Doc 6261.

nen in ihrer Muttersprache mit Hilfe aller Kommunikationsmittel auch grenzüberschreitend zu verbreiten.

9.4. Die Empfehlung 1134 (1990) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über die Rechte von Minderheiten vom 1. 10. 1990 betont in Z 2 den großen Beitrag zur Pluralität und kulturellen Vielfalt innerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates, und daß die Achtung vor den Rechten von Minderheiten und ihren Angehörigen ein essentieller Faktor für Friede, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie bedeutet. Die Wiederbelebung von Minderheitensprachen und -kulturen ist ein Zeichen für den Reichtum und die Vitalität europäischer Zivilisationen. In Z 10 wird einerseits das Diskriminierungsverbot wiederholt, andererseits auf die Notwendigkeit hingewiesen, daß die spezifische Situation bestimmter Minderheiten spezielle Maßnahmen zu ihren Gunsten rechtfertigt. Art 11 gewährleistet nationalen Minderheiten das Recht, ihre Kultur aufrechtzuerhalten und zu entwickeln. In Z 12 wird sprachlichen Minderheiten das Recht eingeräumt, Informationen in ihrer Muttersprache auch grenzüberschreitend zu verbreiten. Die europäischen Staaten werden in Z 13 aufgefordert, diesen Schutz und die Möglichkeit, die Rechte von nationalen Minderheiten und ihren Angehörigen effektiv auszuüben, zu garantieren als auch die notwendigen legislativen, administrativen, gerichtlichen und anderen Maßnahmen zu ergreifen, um vorteilhafte Bedingungen zu schaffen, die es den Minderheiten ermöglicht, ihre Identität auszudrücken und ihre Bildung, Kultur, Sprache, Tradition und Gebräuche zu entwickeln.

9.5. Dem Leitungskomitee für Menschenrechte des Europarates liegt seit 20. 12. 1991 der Vorschlag Österreichs für ein Zusatzprotokoll zur EMRK über den Schutz ethnischer Minderheiten vor.²⁶ Nach Art 3 Z 3 dieses Entwurfs haben ethnische Gruppen und ihre Angehörigen das Recht, ihre ethnische, sprachliche und/oder

²⁶ Doc CDDH (91) 46.

kulturelle Identität frei und ohne Zwang zur Assimilierung frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln. Art 4 enthält ein spezielles Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot. Art 7 Abs 1 des Entwurfs gewährleistet den Volksgruppenangehörigen das Recht, ihre Muttersprache im Privaten wie im Öffentlichen, in Rede und in Schrift frei zu gebrauchen. Diese Grundsätze gelten auch für den Gebrauch der Sprache in Print und audio-visuellen Medien.

9.6. Der von Breitenmoser/Richter vorgelegte Entwurf eines ZP zur EMRK betreffend den Schutz nationaler Minderheiten in den Teilnehmerstaaten der KSZE²⁷ führt in seinem Art 6 "die Rechte der Angehörigen von Minderheiten" u. a. das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten an, "ihre eigenen Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, -organisationen oder -vereinigungen zu gründen und zu unterhalten" (lit b) sowie das Recht, "in ihrer Muttersprache Informationen zu verbreiten und auszutauschen und zu solchen Informationen Zugang zu haben" (lit e).

9.7. Im Zuge der Bemühungen um einen europäischen Minderheitenschutz hat die föderalistische Union europäischer Volksgruppen (FUEV) am 28. 5. 1992 die 4. Fassung einer Konvention über die Grundrechte der europäischen Volksgruppen zur Diskussion gestellt.²⁸ Nach Art 11 dieses Entwurfs haben die Volksgruppen und ihre Angehörigen das Recht, in ihrer Muttersprache Informationen zu verbreiten und auszutauschen und zu solchen Informationen innerhalb der Staatsgrenzen und über diese hinweg Zugang zu haben. Insbesondere haben sie nach diesem Entwurf das Recht auf angemessenen Zugang zu den staatlichen Massenmedien, sowie das

²⁷ Siehe den vollständigen Text in EuGRZ 1991, 157 f sowie die Erläuterungen von Breitenmoser/Richter, die Verwirklichung der KSZE-Grundsätze zum Schutze nationaler Minderheiten durch Organleihe bei der EMRK, EuGRZ 1991, 141 ff.

²⁸ Siehe *Ermacora/Pan*, Grundrechte der Europäischen Volksgruppen, Ethnos 42, 1993.

Recht auf eigene Kommunikationsmittel, die entsprechend öffentlich zu finanzieren sind. Schließlich ist der Empfang von ausländischen Hörfunk- und Fernsehübertragungen in der jeweiligen Muttersprache, soweit vorhanden, zu gewährleisten.

- 9.8. Am 5. 11. 1992 wurde die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen²⁹ zur Unterzeichnung aufgelegt, bis heute jedoch noch nicht ratifiziert. Auch Österreich hat das entsprechende Ratifikationsverfahren noch nicht abgeschlossen, es ist jedoch zu erwarten, daß dies im Laufe des Jahres 1994 der Fall sein wird. Art 11 dieser Charta sieht eine Reihe von Verpflichtungen der Vertragsparteien vor, für die Benutzer von Regional- oder Minderheitensprachen in den Sprachräumen, in denen diese Sprachen gesprochen werden, entsprechend der Lage, in der sich jede Sprache befindet, und soweit die staatlichen Stellen in diesem Bereich unmittelbar oder mittelbar zuständig sind, Befugnisse oder Einfluß haben, unter Achtung des Grundsatzes der Unabhängigkeit und Autonomie der Medien bestimmte Maßnahmen zu treffen.

Art 11 Abs 1 der Charta unterscheidet zwischen zwei Möglichkeiten: Wird Rundfunk als eine öffentliche Aufgabe verstanden (lit a), wobei diese Aufgabe von einem öffentlichen oder privaten Rundfunkunternehmen wahrgenommen werden kann,³⁰ werden die Staaten verpflichtet, "die Schaffung mindestens eines Hörfunksenders und eines Fernsehkanals in den Regional- oder Minderheitensprachen sicherzustellen" (i) oder "zur Schaffung mindestens eines Hörfunksendes und eines Fernsehkanals in den Regional- oder Minderheitensprachen zu ermutigen und/oder sie zu erleichtern" (ii) oder "angemessene Vorkehrungen dafür zu treffen, daß Rundfunkveranstalter Sendungen in Regional- oder Minderheitenspra-

²⁹ Siehe den vollständigen Wortlaut in EuGRZ 1993, 154 ff.

³⁰ Siehe dazu in diesem Sinn den Erläuternden Bericht zu dieser Charta, Z 110, Dela (92) 2 vom 7. 7. 1992 (vorläufige Fassung).

chen anbieten" (iii). Wird Rundfunk nicht als eine öffentliche Aufgabe angesehen, so sehen die lit b und c des Art 11 Abs 1 der Charta die Verpflichtung der Staaten vor, "zur Schaffung mindestens eines Hörfunksendes/Fernsehsenders in den Regional- oder Minderheitensprachen zu ermutigen und/oder sie zu erleichtern" (i) oder "zur regelmäßigen Ausstrahlung von Hörfunksendungen/Fernsehsendungen in den Regional- oder Minderheitensprachen zu ermutigen und/oder sie zu erleichtern" (ii).

Die Formulierung dieses Art 11 ist reichlich unbestimmt und unklar und läßt eine Fülle von Auslegungsfragen offen. Offenbar scheint die Charta in diesem Zusammenhang davon auszugehen, daß es dem Ermessensspielraum der Staaten belassen bleibt, ob sie im Rahmen der lit a einen eigenen Hörfunksender und einen eigenen Fernsehkanal in einer Regional- oder Minderheitensprache schaffen oder dazu lediglich ermutigen und/oder erleichtern oder überhaupt nur angemessene Vorkehrungen dafür treffen, daß Rundfunkveranstalter Sendungen in Regional- oder Minderheitensprachen anbieten. Vergleichbares gilt für die lit b. Nach Meinung des Gutachters ist dieses "Auswahlermessen" der Staaten jedoch nicht unbeschränkt. In dem Augenblick, in dem eine nationale Rechtsordnung - noch dazu auf verfassungsrechtlicher Ebene - eine Wertentscheidung zugunsten des Schutzes und der Förderung ethnischer Minderheiten getroffen hat und ein (potentieller) Rundfunkbetreiber ein Rundfunkunternehmen in einer Regional- oder Minderheitensprache schaffen möchte, so hat der betreffende Staat dieser Variante jedenfalls vor den anderen den Vorzug zu geben. Die Errichtung eines solchen Senders wäre sodann vom betreffenden Staat sicherzustellen, was einerseits bedeuten kann, daß die in Frage kommenden Gesetze entsprechend angewendet oder ausgelegt werden müssen oder der Staat für die Erlassung geeigneter gesetzlicher Grundlagen zu sorgen hat. Dies gilt jedenfalls dann, wenn im betreffenden Staat Rundfunk iSd Art 11 Abs 1 lit a der Charta als öffentliche

Aufgabe angesehen wird, wie dies etwa in Art I Abs 3 des BVG über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks zum Ausdruck kommt.³¹

9.9. Am 1. 2. 1993 wurde von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats mit Empfehlung 1201 (1993) der Entwurf eines ZP zur EMRK betreffend die nationalen Minderheiten und ihre Angehörigen vorgelegt.³² Art 7 dieses Entwurfes räumt den Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht ein, sich der Muttersprache privat und in der Öffentlichkeit, sowohl mündlich, als auch schriftlich, frei zu bedienen, wobei dieses Recht auch für die Benutzung ihrer Sprache im öffentlichen sowie im audio-visuellen Bereich gilt.

9.10. Derzeit befindet sich im Rahmen des Europarates ein Zusatzprotokoll zur EMRK über die Anerkennung kultureller Rechte in Ausarbeitung. Der zuletzt vom ad hoc-Komitee für den Schutz von nationalen Minderheiten (CAHMIN) vorgelegte Entwurf vom 21. 12. 1993³³ räumt jedermann als Individuum und in Gemeinschaft mit anderen das Recht auf Achtung und Ausübung seiner Werte und kulturellen Traditionen ein, soweit sie nicht der Menschenwürde, den Menschenrechten und den fundamentalen Freiheiten widersprechen. Dieses Recht umfaßt unter anderem die Freiheit, sich in kulturellen Aktivitäten entweder privat oder öffentlich zu engagieren und insbesondere die Sprache seiner Wahl zu sprechen.

³¹ Diese Bestimmung lautet: Rundfunk gemäß Abs 1 ist eine öffentliche Aufgabe."

³² Siehe den Wortlaut des Entwurfs in EuGRZ 1993, 151 ff, sowie die Einführung von Klebes, der Entwurf eines Minderheitenprotokolls zur EMRK, EuGRZ 1993, 148 ff.

³³ Doc CAHMIN (94) 4. Siehe auch das "Think Tank-Meeting on Cultural Rights vom 21. 1. 1994, Doc CDCC Mist (94) 2.

10. *Europäische Union*

Auch die EG hat sich mehrfach mit Minderheitenfragen beschäftigt. Die aktuellsten einschlägigen Dokumente sind:

10.1. Im Bericht des Europäischen Parlaments, der im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport von Juan de Dios Ramirez-Heredia erstattet wurde und der am 21. 4. 1989 angenommen wurde,³⁴ wird u. a. auf folgendes verwiesen:

- daß in großen Teilen Europas häufig kaum ein oder zwei Sender eines nationalen Rundfunknetzes empfangen werden können, was bedeutet, daß die Möglichkeiten zur freien Meinungsäußerung für die betroffenen Bürger eingeschränkt werden und ihnen gleichzeitig der Einblick in unterschiedliche, konkurrierende Meinungen versagt bleibt;
- daß die komplexe Geographie Europas ein massives Hindernis für die Rundfunkübertragung auf bestimmten Frequenzen darstellt, was bedeutet, daß unzählige Gemeinschaftsbürger klar benachteiligt sind gegenüber anderen, die es leichter haben, Informationen jeder Art zu empfangen und auszusenden;
- daß die legitimen Wünsche der europäischen Bürger, über die rein öffentlichen oder staatlichen Sender hinaus hinreichende, pluralistische Medien zur Verfügung zu haben, harmonisiert und die zuständigen Behörden verpflichtet werden müssen, den Rundfunkbereich angemessen zu regeln;
- daß die Rechte der europäischen Bürger auf freie Meinungsäußerung in Bild und Ton in aller Form geschützt werden müssen, wobei u. a. der politische, religiöse, soziale, kulturelle und sprachliche Pluralismus gewahrt werden muß;
- daß die Benutzung sämtlicher Frequenzbereiche, insb des dem Hörfunk zur Verfügung stehenden UKW-Bereichs, sinnvoll geregelt werden muß, damit gewährlei-

³⁴ Doc A2-105/89.

stet ist, daß möglichst viele gesellschaftliche Gruppen mit ihren Anliegen und Zielen zu Wort kommen können.

10.2. Im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte des Europäischen Parlaments über rechtliche Aspekte und Fördermaßnahmen betreffend lokale Rundfunksender vom 28. 4. 1989, erstattet von Roberto Barzanti³⁵, wird auf die beispiellose Entwicklung hingewiesen, die private und insbesondere lokale Radiosender im letzten Jahrzehnt genommen haben, die quantitativ über die Fernsehsender hinausgeht, und betont, daß die Bedeutung der lokalen (nicht kommerziellen) Sender als Zusammenschlüsse bereits in einigen Staaten anerkannt ist. Unter anderem davon ausgehend fordert das Europäische Parlament die Kommission und den Rat der EG im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenz u. a. auch auf, gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes den freien Dienstleistungsverkehr auch im Rundfunkbereich, gegebenenfalls durch die Gewährung von Gruppenfreistellungen auf Vereinbarungen zwischen lokalen Sendern insb in grenzübergreifenden Regionen, zu fördern, und empfiehlt den Mitgliedstaaten, Maßnahmen, auch finanzieller Art, zum Schutz und zur Entwicklung der lokalen Sender zu verabschieden, den Austausch von Eigenproduktionen und von Personal zwischen den betreffenden Sendern, die Verbreitung/Ausstrahlung von Programmen im Rundfunk, die von lokalen Radiosendern anderer Mitgliedstaaten produziert wurden und die Durchführung von Programmen zum Austausch oder zur zeitlich begrenzten Abstellung von eigenen Angestellten oder freiberuflichen Mitarbeitern zu unterstützen sowie die Coproduktion von Programmen von europäischem Interesse in Zusammenarbeit mit unabhängigen Produktionsstrukturen zu fördern, auch wenn es sich um lokale Themen handelt (zB lokale Eigentümlichkeiten der Musik, der Geschichte, der Kultur).

³⁵ Doc A2-0153/89.

10.3. Am 14. 5. 1993 legte Albert dem Ausschuß für Recht und Bürgerrechte des Europäischen Parlaments den Entwurf eines Berichts über den Schutz der Rechte von Volksgruppen in den Mitgliedstaaten durch das Gemeinschaftsrecht (Charta der Volksgruppenrechte) vor.³⁶ Art 5 dieses Entwurfs legt das Recht auf Nichtdiskriminierung und auf Gleichbehandlung der Angehörigen von Volksgruppen in denjenigen Staatsgebieten, dessen Bürger sie sind, nieder. Betont wird in diesem Zusammenhang, daß besondere Maßnahmen zum Schutz der Volksgruppen und ihrer Angehörigen mit den Prinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung im bezug auf die anderen Bürger des betreffenden Mitgliedstaates in Einklang stehen und nicht als ein Akt der Diskriminierung der Mehrheitsbevölkerung zu betrachten sind, wobei jedoch darauf hingewiesen wird, daß die besonderen Rechte der Volksgruppen und ihrer Angehörigen in ihrem Inhalt und Ausmaß nicht über die vergleichbaren Rechte der Mehrheitsbevölkerung und ihrer Angehörigen hinausgehen. Damit wird festgelegt, daß es nicht um sachlich nicht gerechtfertigte "Privilegierungen" geht, sondern um die Verwirklichung materieller Gleichheit. Zur Erlangung der vollen Gleichheit und zum Ausgleich der natürlichen Benachteiligung gegenüber der Mehrheitsbevölkerung haben die Volksgruppen und ihre Angehörigen gemäß Art 8 des Entwurfs das Recht auf besonderen Schutz u. a. in bezug auf Sprache und Information. In Ausführung dieses Grundsatzes bestimmt Art 14 des Entwurfs, daß die Volksgruppen und ihre Angehörigen das Recht haben, in ihrer Muttersprache Informationen zu verbreiten und auszutauschen und zu solchen Informationen Zugang zu haben und zwar innerhalb der Staatsgrenzen und über diese hinweg. Informationen in diesem Sinne sind auch kulturelle Beiträge, Unterhaltungssendungen und sonstige Mitteilungen. Dabei haben die Volksgruppen und ihre Angehörigen das Recht auf angemessenen Zugang zu den staatlichen Massenmedien, sowie das Recht auf eigene Kommunikationsmittel, mit der entsprechenden öffentlichen Finanzierung, wie sie für Kommunikationsmittel der Mehrheitsbevölkerung gilt. Darüber hinaus ist der Empfang von ausländischen

³⁶ 115/89-120/90-84/90, PE 204838 Or. De.

Hörfunk- und Fernsehübertragungen in der jeweiligen Muttersprache gewährleistet.

11. KSZE

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hat sich mehrfach mit den Rechten ethnischer Minderheiten befaßt. Obgleich die KSZE-Dokumente völkerrechtlich nicht bindend sind, kommt ihnen doch die Qualität völkerrechtlichen "soft-laws" zu. Die KSZE hat jedenfalls im Bereich ihrer "Menschlichen Dimension" neue menschenrechtliche Standards gesetzt und Trends entwickelt, die für die Auslegung verbindlicher menschenrechtlicher Normen zunehmend an Bedeutung gewinnen.³⁷

11.1. Folgende Bestimmungen sind in diesem Zusammenhang erwähnenswert: So hält die Z 45 des Abschlußdokuments des Wiener Treffens vom 15. 1. 1989 fest, daß Angehörige nationaler Minderheiten oder regionaler Kulturen auf ihren Territorien Informationen in ihrer Muttersprache verbreiten und austauschen können und zu solchen Informationen Zugang haben.

11.2. Die umfangreichsten Aussagen über ethnische Minderheiten enthält das Abschlußdokument des Kopenhagener Treffens über die Menschliche Dimension vom 29. 6. 1990. Nach Betonung des Gleichheitsgebotes und des Diskriminierungsverbotes werden in Z 31 die Teilnehmerstaaten aufgefordert, besondere Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern bei der Ausübung und dem Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten. Ausgehend von dem Grundsatz, daß Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben, ihre ethnische,

³⁷ Siehe dazu *Tretter*, Die Menschenrechte im abschließenden Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens vom 15. Januar 1989, EuGRZ 1989, 79 ff.

kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, und ihre Kultur in allen ihren Aspekten frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden, zu erhalten und zu entwickeln, wird ihnen unter anderem das Recht zugestanden, sich ihrer Muttersprache sowohl privat als auch in der Öffentlichkeit frei zu bedienen (Z 32 Pkt. 1), ihre eigenen Bildungs- und Kulturorganisationen oder -vereinigungen zu gründen und zu unterhalten (Z 32 Pkt. 2) und in ihrer Muttersprache Informationen zu verbreiten und auszutauschen und zu solchen Informationen Zugang zu haben (Z 32 Pkt. 5).

In Z. 32 bringen die Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, daß sie die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität schaffen werden.

11.3. Im Bericht des Expertentreffens über Nationale Minderheiten vom 19. 7. 1991 in Genf werden diese Grundsätze wiederholt und teilweise näher ausgeführt. Im vorliegenden Zusammenhang verdienen die Ausführungen des Kapitels VII Beachtung:

In der Überzeugung, daß der Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten den freien Informationsfluß und Ideenaustausch voraussetzt, unterstreichen die Teilnehmerstaaten die Bedeutung der Kommunikation zwischen Angehörigen nationaler Minderheiten ohne Einmischung staatlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Grenzen. Die Ausübung solcher Rechte darf nur solchen Beschränkungen unterliegen, die gesetzlich vorgesehen sind und mit internationalen Normen im Einklang stehen. Beim Zugang zu den Medien darf niemand aus ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gründen diskriminiert werden. Die Teilnehmerstaaten erklären, daß sie Informationen zur Verfügung stellen werden, die den elektronischen Massenmedien dabei behilflich sind, in ihren Pro-

grammen die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten zu berücksichtigen.

12. *Vereinte Nationen*

Neben dem Art 27 des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte, der einen allgemeinen Minderheitenschutz enthält, aber für die vorliegende Fragestellung nicht relevant ist, verdienen zwei Dokumente Beachtung:

- 12.1. Die Vereinten Nationen haben mit der Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten vom 18. 12. 1992³⁸ einen neuen Maßstab im Bereich des internationalen Minderheitenschutzes gesetzt. Nach Art 1 dieser Erklärung sollen Staaten die Existenz und die nationale oder ethnische, kulturelle, religiöse und sprachliche Identität von Minderheiten schützen und sollen Bedingungen für die Förderung dieser Identität schaffen. Dazu haben Staaten geeignete legislative und andere Maßnahmen zu setzen, um diese Ziele zu erreichen. Gemäß Art 2 haben Angehörige solcher Minderheiten u. a. das Recht, ihre eigene Sprache im privaten und im öffentlichen Bereich frei und ohne irgendwelche Beschränkungen oder Diskriminierungen zu gebrauchen. Dazu zählt auch das Recht, effektiv am kulturellen, religiösen, sozialen, ökonomischen und öffentlichen Leben teilzunehmen. Ebenso steht ihnen das Recht zu, ihre eigenen Vereinigungen zu gründen und zu pflegen. Gemäß Art 4 steht Angehörigen von Minderheiten das Recht auf vollen und effektiven Genuß aller Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz zu. Diese Bestimmung verpflichtet die Staaten, auch begünstigende Voraussetzungen zu schaffen, daß Minderheitenangehörige ihre Charakteristika zum Ausdruck bringen können und ihre Kultur, Sprache, Religion, Traditionen und Gebräuche ausüben können.

³⁸ Resolution 135 der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf ihrer 47. Tagung.

12.2. Die Wiener Erklärung und das Sanktionsprogramm der UN Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien vom 25. 6. 1993 bekräftigt in Kapitel I Z 19 die Verpflichtung der Staaten, dafür zu sorgen, daß Angehörige von Minderheiten alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und wirksam, ohne Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz ausüben können, wie es die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten vorsieht. Weiters wird das Recht von Minderheitenangehörigen betont, im privaten Rahmen und in der Öffentlichkeit frei und ohne Eingriffe oder irgendeine Form der Diskriminierung ihre eigene Kultur zu pflegen, sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen und sie auszuüben und sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

13. Zusammenfassend ist festzuhalten, daß das menschen- und minderheitenrechtliche "soft law" zusätzlich wesentliche Argumente entweder für die Zulassung eines eigenen slowenischsprachigen Rundfunksenders nach dem RRG oder aber für die Errichtung eines regionalen slowenischsprachigen Senders im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liefert.

D) Vergleich mit der Schweizer Rechtslage

14. Das Schweizerische Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. 6. 1991 (RDVG)³⁹ nimmt in mehreren Bestimmungen auf Kriterien bezug, die im Gesamten eine Beachtung ethnischer, kultureller und sprachlicher Diversität der Schweizer Bevölkerung fördern. So sollen gemäß Art 3 Radio und Fernsehen insgesamt nicht nur zur freien Meinungsbildung und zu einer allgemeinen vielfältigen und sachgerechten Information der Zuhörer und Zuschauer sowie zu deren Bil-

³⁹ Siehe dazu Zoelch, Das schweizerische Radio- und Fernsehgesetz (RDVG), Medien und Recht 1991, 226 ff, vollständiger Text des Gesetzes ist in der Beilage des Heftes Medien und Recht 1991/Heft 6 abgedruckt.

derung und Unterhaltung beitragen, sondern sollen auch die Vielfalt des Landes und seiner Bevölkerung berücksichtigen und der Öffentlichkeit näherbringen sowie das Verständnis für andere Völker fördern, das schweizerische Kulturschaffen fördern und die Zuhörer und Zuschauer zur Teilnahme am kulturellen Leben anregen. Lokale und regionale Radio- und Fernsehprogramme sollen vorrangig die Eigenheiten des Versorgungsgebietes berücksichtigen, wobei sie einen besonderen Beitrag zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen und regionalen Zusammenlebens und zur Förderung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet leisten sollen. Die schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, die eine Konzession für die Veranstaltung nationaler und sprachregionaler Programme erhält, hat für je ein deutsch-, französisch- und italienischsprachiges Radioprogramm zu sorgen, das in der ganzen Schweiz zu verbreiten ist, soweit es die Versorgung mit lokalen und regionalen Programmen zuläßt. Dabei sind zusätzlich verfügbare Frequenzen einzusetzen.

Die Gesamtschau dieser Bestimmungen des RTVG zeigt, daß insb im lokalen und regionalen Bereich die jeweiligen Eigenheiten des Versorgungsgebietes zu berücksichtigen sind, wozu nach Ansicht des Gutachters auch die sprachlichen Eigenheiten neben den kulturellen zu verstehen sind. Daß eine optimale Versorgung der Angehörigen der jeweiligen Hauptsprachgruppen bis in den lokalen und regionalen Bereich hinein sichergestellt werden soll, zeigt der nationale und sprachregionale Situationen berücksichtigende Programmauftrag des Art 28 RTVG.

E) Recht auf Empfang ausländischer Rundfunksendungen

15. Der Gutachter hatte auch die Frage zu prüfen, ob sich aus der konventionsrechtlich garantierten Meinungs- und Informationsfreiheit des Art 10 EMRK das Recht auf Empfang ausländischer Rundfunksendungen ableiten läßt und ob einer allfälligen Empfangsfreiheit völkerrechtliche Bestimmungen entgegenstehen.

Art 10 EMRK umfaßt explizit auch die "Freiheit zum Empfang von Nachrichten". Dieser Teil der Informationsfreiheit kann als "passive Informationsfreiheit" bezeichnet werden. Es unterliegt keinem Zweifel, daß Art 10 EMRK somit zum Empfang von Rundfunksendungen unter den in Art 10 Abs 2 vorgesehenen Einschränkungen berechtigt. Die grenzüberschreitende Informationsverbreitung hat in der Vergangenheit immer wieder zu völkerrechtlichen Auseinandersetzungen geführt. Das derzeit geltende internationale Fernmelderecht geht jedoch davon aus, daß einerseits ein sogenanntes "inevitable spill-over" (unvermeidbare Überreichweite) in fremdes Staatsgebiet rechtlich unbedenklich ist. Andererseits ist die Rechtslage hinsichtlich des "intented spill-over", also des bewußten Ausstrahlens von Sendungen auf fremdes Staatsgebiet, nicht völlig eindeutig. Während bis vor noch nicht allzu langer Zeit die Völkerrechtslehre dazu neigte, die Tätigkeit solcher Sender als völkerrechtswidrig anzusehen und die Bekämpfung dieser Sendungen mit Störsendern (sogenanntes "jamming") als zulässig bezeichnet wurde, scheint sich nach dem Zusammenbruch des Kommunismus die westliche Lehre durchzusetzen, wonach solche Sendungen (wie zB Radio Free Europa, Radio Liberty, Radio CD) aufgrund der international verbürgten Meinungs- und Informationsfreiheit nur dann als rechtswidrig anzusehen sind, wenn sie einen staatsgefährdenden Inhalt aufweisen.⁴⁰

Auch der EGMR hat in seinem Urteil *Autronic* gegen die Schweiz vom 22. 5. 1990⁴¹ festgehalten, daß der Empfang ausländischer Fernsehprogramme über Satellit in den Schutzbereich von Art 10 EMRK fällt, unabhängig davon, welcher

⁴⁰ Vgl dazu *Simma*, Grenzüberschreitender Informationsfluß und Domaine reserve der Staaten, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* der Nr. 19 (1979) 63 ff; sowie *Fischer*, Das Internationale Fernmelderecht und die Rolle der Internationalen Institutionen im Telekommunikationsbereich, in: *Korinek/Stampfl/Blaha* (Hrsg.), *Beiträge zum Telekommunikationsrecht*, 1989, 249 ff (260).

⁴¹ EuGRZ 1990, 261 ff.

Zweck damit verfolgt wird, weil der gesamte Kommunikationsprozeß einschließlich des Gebrauchs des dazu benötigten Empfangsgeräts als geschützt zu betrachten ist. Prinzipiell sind Einschränkungen von grenzüberschreitenden Rundfunksendungen (Sendung und Empfang), die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, nicht zulässig, es sei denn, daß besondere, unter die Eingriffstatbestände des Art 10 Abs 2 EMRK fallende, Gründe vorliegen.

Auch die sonstigen internationalen menschenrechtlichen Standards gehen von der Zulässigkeit des grenzüberschreitenden Informationsempfangs aus. KSZE-Bestimmungen sowie EG- und Europarats-Dokumente, wie sie zitiert wurden, betonen zudem die Bedeutung eines grenzüberschreitenden Informationsflusses für ethnische Minderheiten. Aus diesen Gründen kann davon ausgegangen werden, daß nach internationalen Maßstäben dem Empfang ausländischer slowenischsprachiger Programme im Inland nicht nur keine völkerrechtlichen Verpflichtungen entgegenstehen, sondern geradezu insbesondere für die Angehörigen der slowenischen Volksgruppe in Österreich ein grundrechtlicher Anspruch darauf besteht. Selbst der Empfang eigens für diese Volksgruppe bestimmter Radio- und Fernsehsendungen ist grundrechtlich gewährleistet. Mit Inkrafttreten des RRG und dem Urteil des EGMR, mit dem das Radio- und Fernsehmonopol in Österreich für konventionswidrig erklärt wurde, und in Ansehung der zitierten Rechtsprechung des EGMR im Fall Autronic, kann dabei von einer Umgehung des ORF-Monopols nicht mehr die Rede sein.

16. Letztlich ist die Frage zu prüfen, ob rechtliche Einwände dagegen bestehen, auf österreichischem Hoheitsgebiet Fernmeldeanlagen zu installieren, die als Relaisstationen für eine Weiterleitung des slowenischen Rundfunksenders RTV in drei Kärntner Täler mit slowenischsprachiger Bevölkerung sorgen sollen, die sonst vom Empfang dieses Senders ausgeschlossen wären.

Bei den in Frage stehenden Relaisstationen könnte es sich um Fernmeldeanlagen iSd § 1 FMG handeln, deren Betrieb einer Bewilligung nach diesem Gesetz bedarf. Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH zum Normenkomplex BVG-Rundfunk und RFG im Fall *Lentia 2000*⁴² dürften derartige Fernmeldeanlagen jedoch derzeit nach wie vor nur vom ORF betrieben werden.

Der EGMR hat im Urteil *Groppera gegen die Schweiz*⁴³ ausgesprochen, daß unabhängig von ihrem Inhalt jede Rundfunksendung, die durch den Äther (oder durch Kabel) weiterverbreitet wird, in den Anwendungsbereich der Meinungsfreiheit gemäß Art 10 Abs 1 EMRK fällt (Z 55). Gemäß Art 10 Abs 1 Satz 3 dürfen die Staaten durch ein Genehmigungsverfahren die Art und Weise der Organisation des Rundfunks auf ihrem Gebiet insbesondere hinsichtlich der technischen Aspekte regeln. Einschränkungen dürfen nur nach Maßgabe des Art 10 Abs 2 vorgenommen werden, etwa im Interesse des Schutzes der internationalen Fernmeldeordnung oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer (Z 73). Zwar hat der EGMR in diesem Urteil eine Konventionsverletzung nicht festgestellt, jedoch nur deswegen, weil der Eingriff eng begrenzt blieb und der Verhinderung einer Rechtsumgehung diene.

Von einer Umgehung des ORF-Monopols kann bei der Errichtung von Fernmeldeanlagen zur Weiterverbreitung eines ausländischen Rundfunksenders allerdings nach der Erlassung des RRG und dem Urteil des EGMR in den "Österreichischen Radiofällen" nicht mehr die Rede sein, sodaß eine Aufrechterhaltung des Monopols des ORF in diesem Bereich auf massive konventionsrechtliche Bedenken stossen würde.

⁴² VfSlg 9909/1983.

⁴³ Urteil vom 28. 3. 1990, EuGRZ 1990, 255 ff.

Soweit die geplanten Anlagen jedoch Gemeinschaftsantennenanlagen iSd auf Gesetzesstufe stehenden Rundfunkverordnung, BGBl 1965/333 idF 1977/345, sind, wäre das Erkenntnis des VwGH vom 8. 7. 1992, ZI 91/03/0342 ("Kabelentscheidung Radio Tirol") zu beachten. In diesem Erkenntnis stellt der VwGH fest, daß die "integrale", dh zeitlich synchrone, vollständige und unveränderte Weiterleitung von Rundfunksendungen über Gemeinschaftsantennenanlagen und Kabel als "passiver" oder "unechter" Kabelrundfunk zu bezeichnen ist, dem das ORF-Monopol nicht entgegensteht. In diesem Fall bestünden gegen die Errichtung derartiger Anlagen insoweit keinerlei rechtliche Bedenken.



Wien, 30. 3. 1994

Dr. Hannes TRETTER ist Assistenzprofessor am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und Direktor des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Menschenrechte in Wien.