

Das österreichische Rundfunkrecht und die duale Rundfunkordnung

PATRICK SEGALLA

1 Einleitung

Das österreichische Rundfunkrecht hat in den vergangenen fünfzehn Jahren eine bemerkenswerte Entwicklung genommen. Anfang der 1990er Jahre verfügte der *ORF* noch über ein umfassendes rechtliches Monopol im Fernseh- wie Radiobereich, auch wenn dieses Monopol faktisch zumindest beim Fernsehen aufgrund der Einstrahlung ausländischer Programme bereits abgeschwächt war. Österreich befand sich damit in einer Sondersituation in (West-)Europa; so gut wie alle anderen Staaten hatten Privatrundfunk bereits geraume Zeit zuvor zugelassen.

Beginnend mit 1993 änderte sich dieses Bild grundlegend. Anfangs nur zaghaft, entstanden innerhalb weniger Jahre umfassende rechtliche Grundlagen für die Zulassung des Privatrundfunks und die Ausgestaltung eines dualen Rundfunksystems in Österreich. Impulsgeber waren dabei in erster Linie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und in dessen Gefolge der Verfassungsgerichtshof, die im Rundfunkmonopol ein Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die österreichische Bundesverfassung sahen. Als Folge dieser Entwicklung besteht heutzutage in Österreich ein duales Rundfunksystem mit einer beträchtlichen Anzahl privater Fernseh- und Radioveranstalter, welche das Angebot des öffentlich-rechtlichen Veranstalters *ORF*, der freilich weiterhin Marktführer ist, und von ausländischen Rundfunkanstalten ergänzen und erweitern.

Der vorliegende Beitrag will die Entwicklung der österreichischen Rundfunkgesetzgebung in diesen fünfzehn Jahren der Liberalisierung nachzeichnen. Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rundfunkrechts werden die entscheidenden rechtlichen Schritte zur Beseitigung des Rundfunkmonopols und zum Aufbau des liberalisierten Rundfunksystems dargestellt. Danach wird die heutige duale Rundfunklandschaft in ihren

rechtlichen Grundzügen erläutert und abschließend ein Ausblick auf die absehbaren Entwicklungen und zukünftigen Herausforderungen gegeben.

2 Verfassungsrechtliche Grundlagen des Rundfunkrechts in Österreich

2.1 Die Kompetenz zur Regelung des Rundfunks

Das Bundes-Verfassungsgesetz enthält in seinen Kompetenzartikeln (Art. 10 bis 15 B-VG) keine unmittelbare Bezugnahme auf den Rundfunk – nicht überraschend angesichts dessen, dass die einschlägigen Kompetenzbestimmungen des B-VG aus dem Jahr 1925 stammen und Rundfunk (Hörfunk) damals erst am Anfang seiner Entwicklung stand. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat aber 1954 in einem Rechtssatz ausgesprochen, dass Angelegenheiten des Rundfunks in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind und dies auf den Kompetenztatbestand „Telegraphenwesen“ in Art. 10 Abs. 1 Z. 9 B-VG (nunmehr lautet der dort verwendete Begriff „Fernmeldewesen“) gestützt.¹ Dieser, den Rang eines Bundesverfassungsgesetzes innehabende Rechtssatz besagt, dass das Rundfunkwesen „zur Gänze, somit in organisatorischer, technischer und kultureller Beziehung Bestandteil des ‚Telegraphenwesens‘ und daher gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 9 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache“ ist. Art. 1 Abs. 2 B-VG-Rundfunk bestätigte später die Kompetenz des Bundesgesetzgebers.

Anders als in Deutschland, wo die Regelung des Rundfunks den Bundesländern zusteht, besteht daher in Österreich verfassungsrechtlich eine umfassende Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des Rundfunks.

2.2 Das BVG-Rundfunk

Zentrale verfassungsrechtliche Grundlage für die Erbringung von Rundfunk ist das 1974 erlassene und seitdem unverändert in Geltung stehende Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG-Rundfunk).² Dieses Bundesverfassungsgesetz bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für öffentlich-rechtlichen wie für privaten Rundfunk in Österreich. Seine spezifische rechtliche Ausgestaltung stellte aber gleichzeitig lange Jahre das größte rechtliche Hindernis dar, die Zulassung von Privatrundfunk in Österreich durchzusetzen. In seinem Art. 1 Abs. 1 enthält das BVG-Rundfunk eine Legaldefinition des Rundfunkbegriffs. Rundfunk ist demnach:

- die Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, Ton und Bild,
- die an die Allgemeinheit gerichtet ist und die
- mittels „elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung bzw. längs oder mittels einer Leitung“ erfolgt, unter Einschluss des Betriebs technischer Einrichtungen, die diesem Zweck dienen.

Der Rundfunkbegriff des BVG-Rundfunk kombiniert also inhaltliche und technische Aspekte.

Art. 1 Abs. 3 BVG-Rundfunk sieht – ohne nähere Determinierung – vor, dass Rundfunk eine *öffentliche Aufgabe* darstellt; Abs. 2 leg. cit. regelt bestimmte *inhaltliche Anforderungen an die Rundfunkgesetzgebung*. Diese hat Sorge zu tragen für die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, die Ausgewogenheit der Programme sowie die Unabhängigkeit der Personen und Organe, die mit Aufgaben des Rundfunks betraut sind. Diese Vorgaben beziehen sich allerdings nach herrschender Ansicht nicht auf jeden einzelnen Rundfunkveranstalter, sondern auf die Rundfunkordnung insgesamt (Holoubek et al. 2007, 1223).³

Die im BVG-Rundfunk getroffenen Regelungen stellen eine *Institutionengarantie* dar.⁴ Die Bestimmung dient nicht der Schaffung eines Individualrechts auf Rundfunkveranstaltung – die Basis dafür legt Art. 10 EMRK – sondern der Sicherung der Institution Rundfunk und seiner gesetzlichen Ausgestaltung, indem sie eine besondere Verantwortung des Staates für den Rundfunk festlegt.

Die spezifische Problematik des BVG-Rundfunk in Bezug auf das langjährige Rundfunkmonopol des *ORF* bestand darin, dass das BVG-Rundfunk für sich alleine kein Recht auf Rundfunkveranstaltung normiert. Vielmehr ist nach herrschender Lehre⁵ und der Rechtsprechung des VfGH⁶ die Rundfunkveranstaltung wegen des in Art. 1 Abs. 2 enthaltenen Gesetzesvorbehaltes nur aufgrund einer spezifischen, durch einfaches Bundesgesetz erfolgenden Regelung zulässig („*Legalkonzessionssystem*“). Da die längste Zeit bis auf das Rundfunkgesetz, welches lediglich die Rechtsgrundlage für den *ORF* darstellte, keine andere einfachgesetzliche Rechtsgrundlage für Rundfunk bestand, war anderen Interessenten die Veranstaltung von Rundfunk verwehrt. Auch dem VfGH war es unmöglich, gegen diese vollständige gesetzgeberische Untätigkeit vorzugehen.⁷

Auch nach der mittlerweile erfolgten Liberalisierung des Rundfunkmarktes sorgt das BVG-Rundfunk durchaus für rechtsdogmatische und praktische Schwierigkeiten: Zum einen ist das Legalkonzessionssystem in der heutigen, von einem liberalen Zugang zum Rundfunk gekennzeichneten Zeit wohl endgültig überholt. Zum anderen erfasst der inhaltlich-technische Rundfunk-

begriff des BVG-Rundfunk nach Ansicht von Teilen der Lehre auch die Internetkommunikation (ausgenommen die Individualkommunikation via Internet), da auch diese eine an die Allgemeinheit gerichtete leitungsgebundene oder leitungsungebundene Verbreitung von Wort, Ton und Bild darstellt: Es bedarf aber keiner näheren Begründung, dass sowohl die Vorstellung, die Kommunikation via Internet bedürfe einer gesetzgeberischen Erlaubnis und sei ohne ein solches Gesetz (welches bis heute nicht existiert) unzulässig als auch jene, der Staat habe Unabhängigkeit und Medienvielfalt in Internet-Medien sicherzustellen, realitätsfremd sind (Holoubek et al. 2008, 1223). Die Praxis ignoriert deshalb das BVG-Rundfunk, soweit sein Rundfunkbegriff über den traditionellen linearen Rundfunk hinausgeht (Korinek 2000, 129; Holoubek 2007).

Aber auch die im BVG-Rundfunk vorgesehenen inhaltlichen Verpflichtungen zur Objektivität, Unparteilichkeit und Ausgewogenheit müssen in einer Zeit, in der die Digitalisierung und die zunehmend existierende Möglichkeit der Übertragung von Rundfunk über das Internet für eine beispiellose Ausdehnung der empfangbaren Rundfunkprogramme sorgen, außerhalb des Bereichs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr zwangsläufig erforderlich erscheinen. Eine Neufassung des BVG-Rundfunk wäre aus den genannten Gründen wünschenswert.

2.3 Art. 10 EMRK

Die zweite inhaltlich relevante Verfassungsnorm für den Rundfunk ist die in Art. 10 EMRK geregelte Meinungsäußerungs- und Kommunikationsfreiheit. Sie garantiert die freie Meinungsäußerung aller Art ohne staatliche Eingriffe und unter explizit und abschließend genannten Schranken (Abs. 2),⁸ sieht aber in Art. 10 Abs. 1 3. Satz EMRK eine spezielle Ermächtigung vor, welche den Staaten ermöglicht „Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren [zu] unterwerfen“. Dieses Genehmigungsverfahren kann sich nach der Rsp. des EGMR sowohl auf technische Aspekte (z.B. Bewirtschaftung knapper terrestrischer Frequenzen) als auch auf inhaltliche Aspekte (z.B. Sicherstellung der Medienvielfalt) beziehen; ein Rundfunkmonopol ist allerdings mit Art. 10 EMRK auch zur Verfolgung spezifischer inhaltsbezogener Zielsetzungen wegen seiner mangelnden Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar.⁹

Anders als das BVG-Rundfunk garantiert Art. 10 EMRK damit die *individuelle Rundfunkfreiheit*, also ein (Grund-)Recht, welches von einzelnen Interessenten verfolgbar und auch durchsetzbar ist.¹⁰

3 Die Entwicklung hin zum dualen Rundfunksystem

3.1 *Das schrittweise Aufbrechen des ORF-Monopols*

3.1.1 *Die verfassungsrechtliche Diskussion in Österreich*

Seit seiner Gründung¹¹ verfügte der *ORF* in Österreich über ein zunächst nur faktisches, ab 1974 auch rechtlich abgesichertes Monopol (Berka 1988, 10) zur Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehen, welches nur durch den *passiven Kabelrundfunk* (unveränderte Weiterleitung von im Ausland veranstalteten Programmen)¹² durchbrochen war.¹³ Dieser Zustand dauerte auch an, als im benachbarten (westlichen) Ausland privater Rundfunk längst zugelassen war.¹⁴ Noch 1983 entschied der VfGH, dass die durch das BVG-Rundfunk und das Rundfunkgesetz 1974 geschaffene Rechtslage, wonach eine gesetzliche Grundlage zur Rundfunkveranstaltung nur für den *ORF* bestehe, im Einklang mit Art. 10 EMRK stehe, weil dieser in Abs. 1 Satz 3 ausdrücklich ein Konzessionssystem für zulässig erachte. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der verfassungsrechtlichen Problematik des Rundfunkmonopols vermied der VfGH in dieser Erkenntnis.¹⁵

Die Lehre hingegen erachtete das *ORF*-Monopol zu diesem Zeitpunkt bereits überwiegend als verfassungswidrig, weil gegen Art. 10 EMRK verstoßend. Die Begründung dafür differierte (Holoubek 1990, 184 ff. m.w.N.): Ein Teil der Lehre ging davon aus, dass Art. 10 EMRK per se ein Monopol ausschliesse, weil die Regelung des Art. 10 Abs. 1 3. Satz über die Zulässigkeit eines Genehmigungsverfahrens voraussetze, dass ein solches Verfahren überhaupt existiere. Ein Monopol, welches für jeden anderen potenziellen Rundfunkveranstalter bedeute, dass eine Genehmigung unmöglich ist, sei damit nicht vereinbar. Andere sahen ein Rundfunkmonopol als nicht (mehr) mit Art. 10 EMRK vereinbar, weil die verfügbare Zahl von Frequenzen wesentlich höher sei, als zu jener Zeit, in der Rundfunkmonopole in ganz Europa eingeführt wurden, und die sachliche Rechtfertigung für das Monopol daher nicht mehr bestehe. Berka und Holoubek betonten zu Recht, dass die Zulässigkeit des Monopols nicht bloß an technischen, sondern auch an wirtschaftlichen, medienpolitischen, kulturellen und demokratiepolitischen Überlegungen zu messen ist. Auch sie verneinten aber die Vereinbarkeit des vollständigen *ORF*-Monopols mit Art. 10 EMRK (Berka 1988, 36; Holoubek 1990, 186 ff.).

Erst im Jahr 1995, der mittlerweile erfolgten Klarstellung durch den EGMR folgend, entschied der VfGH, das *ORF*-Monopol (im Fernsbereich) sei verfassungswidrig.¹⁶ Durch eine Aufhebung bestimmter Teile der Rundfunkverordnung konnte er bewirken, dass auch die Veranstaltung von aktivem Kabelrundfunk (in Österreich veranstalteter Kabelrundfunk) zulässig wurde

(vgl. zu diesem Erkenntnis Haller und Wittmann 1996, 170). Dadurch wurde der Weg zur nachfolgenden Liberalisierung der Fernsehveranstaltung in Österreich bereitet.¹⁷ Ein Jahr später konnte der VfGH demgegenüber gegen das verfassungswidrige Monopol bei der Veranstaltung terrestrischen Fernsehens keine Abhilfe schaffen, da ihm keine Handhabe gegen (vollständige) gesetzgeberische Untätigkeit zur Verfügung steht.¹⁸

3.1.2 Die Judikatur des EGMR

Die Judikatur der Europäischen Menschenrechtsschutzorgane – die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte und der EGMR – nahm eine liberalisierende Entwicklung im Zeitverlauf. Zur Zeit der Schaffung der EMRK 1948 zählten Monopole öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zum Standard in den Konventionsstaaten: Die Vorstellung, die EMRK erfordere eine Aufhebung dieser Monopole, war damals allein wegen der fehlenden technischen Voraussetzungen (fehlende Rundfunktendefrequenzen) kaum vorstellbar.¹⁹ Ab 1980 kam es dann aber zu vermehrten Entscheidungen des EGMR, die klarstellten, dass Art. 10 Abs. 1 3. Satz EMRK den Konventionsstaaten keinen unbeschränkten Spielraum zur Ausgestaltung ihrer Rundfunkordnung einräumt. In seiner Entscheidung in der Rechtssache *Groppera* kam der EGMR zum Ergebnis, dass der Genehmigungsvorbehalt des 3. Satzes jedenfalls aus technischen Gründen herangezogen werden darf (z.B. also ein Genehmigungsverfahren für Rundfunk zwecks Vermeidung von frequenztechnischen Interferenzen zulässig ist), die staatlicherseits getroffenen Maßnahmen aber auch den allgemeinen Anforderungen des Art. 10 Abs. 2 zu entsprechen haben, also insb verhältnismäßig sein müssen: Damit stand fest, dass die Gestaltungsbefugnis der Konventionsstaaten in Bezug auf Art. 10 Abs. 1 Z 3 B-VG beschränkt ist.²⁰

Den Durchbruch weg vom Rundfunkmonopol hin zu einer pluralen Rundfunkordnung in Österreich brachte aber 1993 das Urteil des EGMR im Fall *Informationsverein Lentia*. In diesem Urteil stellte der EGMR einerseits zwar klar, dass ein Genehmigungsverfahren nach Art. 10 Abs. 1 3. Satz EMRK nicht bloß zur Berücksichtigung technischer Gegebenheiten zulässig ist, sondern auch inhaltliche Zielsetzungen verfolgen darf:

„aber die Erteilung oder die Verweigerung einer Bewilligung kann auch von anderen Erwägungen abhängig gemacht werden, einschließlich solcher, wie die Art und die Ziele einer beantragten Sendestation, deren potentiell Publikum auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und die Rechte und Bedürfnisse eines bestimmten Publikums sowie die Verpflichtungen, die sich aus internationalen

rechtsverbindlichen Instrumenten ergeben“ (Hervorhebung durch den Verfasser).²¹

Wiederum maß der EGMR aber den staatlichen Eingriff – das Rundfunkmonopol – an den allgemeinen Schranken des Art. 10 Abs. 2 EMRK, insbesondere am dort normierten Verhältnismäßigkeitsprinzip. Er verneinte die Vereinbarkeit des Monopols mit dieser Schrankenregelung:

„Von allen Mitteln zur Sicherstellung, daß diese Werte geachtet werden, ist ein öffentlich-rechtliches Monopol dasjenige, das die größten Beschränkungen für die Freiheit der Meinungsäußerung auferlegt, nämlich die völlige Unmöglichkeit anders als durch eine nationale Sendestation zu senden [...]. Der weitreichende Charakter solcher Beschränkungen bedeutet, daß sie nur gerechtfertigt werden können, wenn sie einem dringenden Bedürfnis entsprechen. Infolge des während der letzten Jahrzehnte erzielten technischen Fortschrittes kann die Rechtfertigung dieser Beschränkungen heute nicht länger in Erwägung gezogen werden, die sich auf die Anzahl der verfügbaren Frequenzen und Kanäle bezieht [...]. Zweitens haben sie im vorliegenden Fall viel von ihrem Sinn im Hinblick auf die Vielzahl von an ein österreichisches Publikum gerichteten Programmen und die Entscheidung des VwGH, die Rechtmäßigkeit ihrer Weiterübertragung durch Kabel anzuerkennen, verloren. Schließlich und vor allem kann nicht argumentiert werden, dass es keine gleichwertigen weniger einschränkenden Lösungen gegeben hätte; es genügt beispielsweise auf die Praxis bestimmter Staaten hinzuweisen, die entweder Bewilligungen ausgeben, die mit verschiedenen spezifischen Auflagen unterschiedlichen Inhalts versehen werden oder die Regelungen für Formen privater Teilnahme an den Tätigkeiten der nationalen Gesellschaft vorsehen.“²²

Dieses, die Unvereinbarkeit des österreichischen Rundfunkmonopols mit Art. 10 EMRK feststellende Urteil gab den endgültigen, unumstößlichen Ausschlag für die Liberalisierung des österreichischen Rundfunksystems (Holoubek 1994, 6; Mayer 1994, 511), zunächst durch die – zum Zeitpunkt der Entscheidung freilich bereits beschlossene – Zulassung von Regionalradios.²³

In seiner Folgejudikatur zeigte der EGMR allerdings wieder deutlich auf, dass den Konventionsstaaten ein Spielraum dabei verbleibt, wie sie die Rundfunkfreiheit in ihrem nationalen Rechtssystem umsetzen: Er verneinte in Bezug auf das Gebiet der Stadt Wien die Verletzung des Art. 10 EMRK aufgrund des Verbots privaten terrestrischen Fernsehens und entschied, diese Grundrechtsnorm gebiete im Lichte der Ziele des BVG-Rundfunk nicht die Liberalisierung des terrestrischen Fernsehens, wenn die Rundfunkfreiheit auf

anderem Wege – wie hier durch die Zulässigkeit privaten Kabelrundfunks und die fast flächendeckende Möglichkeit, Kabelrundfunk in Wien zu empfangen – verwirklicht ist.²⁴

3.2 Die Einrichtung eines dualen Rundfunksystems

3.2.1 Regionalradiogesetz

Die erste Grundlage für terrestrischen Rundfunk außerhalb des ORF-Monopols stellte das 1993 erlassene *Regionalradiogesetz*²⁵ dar, welches am 1.1.1994 in Kraft trat.²⁶ Es gestattete lediglich privaten *Hörfunk*, und diesen nicht auf bundesweiter sondern bloß *auf regionaler und lokaler* Basis. Die wichtigsten, das terrestrische Privatrundfunksystem bis heute kennzeichnenden Charakteristika wurden aber bereits mit dem Regionalradiogesetz eingeführt. Hierzu zählen beispielsweise:

- die Vergabe von Rundfunkzulassungen im *Qualitätswettbewerb* („beauty contest“);
- die Verknüpfung von rundfunkrechtlicher Bewilligung und Frequenznutzungsrecht und
- die Schaffung von Regelungen über die *Beteiligung von Medienunternehmen an Rundfunkveranstaltern* zur Vermeidung übermäßiger Medienkonzentration.²⁷

Eine Abkehr von manchen Prinzipien erfolgte später im Fernsehbereich mit der Digitalisierung der terrestrischen Übertragung.²⁸

Als Auswahlkriterien für die Vergabe von Rundfunkzulassungen sah das Regionalradiogesetz in § 20 seiner Stammfassung vor, dass jener Antragsteller zu bevorzugen ist, der die beste Gewähr zur Erreichung der Zielsetzungen des Gesetzes, insbesondere für eine größere Meinungsvielfalt im Programm bietet sowie der in der Lage ist, ein eigenständiges, auf die regionalen Interessen Bedacht nehmendes Programmangebot bereitzustellen.

Ebenso bereits in der Stammfassung des RRG enthalten waren Regelungen über die Mitbenützung von Sendeanlagen des ORF durch Regionalradioveranstalter. Inhaltliche Vorgaben an das Programm, so etwa – in Ausführung des BVG-Rundfunk – die Sicherung der Objektivität und Meinungsvielfalt, weiters Werberegungen, ergänzten den Rechtsrahmen.

Besonders erwähnenswert sind die Regelungen über jene Behörde, welche die Zulassung erteilen sollte: Das RRG sah eine unabhängige Behörde, die *Regionalradiobehörde*, vor (ausgestaltet als *Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag* auf Grundlage der Art. 20 Abs. 2 und 133 Z 4 B-VG), die freilich mit 20 Mitgliedern eine für eine solche Behörde untypische Größe aufwies. Vorschlags-

rechte für die Behördenmitglieder hatten die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien und die Sozialpartner; die offenbar als politisch heikel eingestuften Auswahlentscheidungen der Regionalradiobehörde dürften als Rechtfertigung für eine besondere politische Legitimation der Behördenmitglieder angesehen worden sein.²⁹

3.2.2 Weitere Liberalisierungsschritte

Die weitere Rechtsentwicklung im Privatrundfunkbereich wurde stark von der verfassungsgerichtlichen *Judikatur* beeinflusst. Eine 1995 erfolgte teilweise Aufhebung des Regionalradiogesetzes durch den VfGH wegen mangelnder gesetzlicher Determinierung der Frequenzbewirtschaftung³⁰ stoppte zunächst für geraume Zeit die Zulassung von Regionalradioveranstaltern (eine bekannte Ausnahme und damit ‚Pionier‘ in der Privatradiolandschaft war *Antenne Steiermark*, deren Zulassung noch vor der verfassungsgerichtlichen Entscheidung erteilt wurde).³¹

Die Novelle 1997 zum Regionalradiogesetz brachte genauere Regelungen über die Verwaltung der Rundfunkfrequenzen und sorgte damit für Abhilfe gegen die verfassungsrechtlichen Bedenken. Es sollten in jedem Bundesland eine, in Wien zwei regionale Sendelizenzen geschaffen werden, ergänzt durch die erforderliche Zahl lokaler Lizenzen. Die Novelle stellte auch klar, dass unter einer regionalen Sendelizenz eine grundsätzlich bundeslandweite und unter einer lokalen Lizenz eine Lizenz zu verstehen ist, die einen Teilbereich eines Bundeslandes bzw. einen Grenzbereich zweier Bundesländer abdeckt und eine Gemeinde oder einen Ballungsraum versorgt.

Zeitgleich wurde – im Gefolge des bereits genannten VfGH-Erkenntnisses VfSlg 14.258/1995³² – das *Kabel- und Satellitenrundfunkgesetz* verabschiedet,³³ mit welchem erstmals eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den aktiven, in Österreich veranstalteten Kabel- und Satellitenrundfunk geschaffen wurde. Damit wurde nunmehr auch *Fernsehen* von der Rundfunkliberalisierung erfasst. Weil im Gegensatz zur terrestrischen Übertragung bei der Kabel- und Satellitenübertragung die Zahl der übertragbaren Programme bei weitem nicht im selben Ausmaß beschränkt ist, konnte in diesem Bereich aber auf ein Auswahlverfahren verzichtet werden: Ausreichend für die Veranstaltung von Kabelrundfunk war die Anzeige an die ehemalige Regionalradiobehörde, nunmehr Regionalradio- und Kabelrundfunkbehörde (ab 1999 dann Privatrundfunkbehörde).

Weitere signifikante Impulse zur Weiterentwicklung des rundfunkrechtlichen Rechtsrahmens setzte wiederum der VfGH: Er hob die die Einrichtung der Privatrundfunkbehörde betreffenden Regelungen des Regionalradiogesetzes im Jahr 2000 wegen Verfassungswidrigkeit auf.³⁴ Der Gerichtshof erachtete

die Aufgabe der Erteilung von Rundfunkzulassungen nicht als eine solche, die einer unabhängigen Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag übertragen werden dürfe, weil weder Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) noch ein erforderlicher besonderer technischer Sachverstand die Verwaltungsführung durch eine solche Behörde erfordere. Die vom Gesetzgeber angeordnete Ausnahme vom Grundsatz der Bindung der Verwaltungsbehörden an Weisungen der obersten Organe (Bundesminister) war daher unzulässig. Die Sanierung dieser Verfassungswidrigkeit erfolgte im Zusammenhang mit der Neuordnung der gesamten rundfunkrechtlichen Gesetzgebung 2001; weil zu diesem Zeitpunkt eine parlamentarische Mehrheit zur verfassungsrechtlichen Absicherung einer unabhängigen Rundfunkbehörde erster und einziger Instanz nicht bestand, kam es im Bereich der Aufsicht über den Privatrundfunk zur heute noch aufrechten Struktur einer dem Bundeskanzler nachgeordneten Behörde erster Instanz, der *KommAustria*, und einer unabhängigen zweitinstanzlichen Behörde, dem *Bundeskommunikationssenat*.

Terrestrisches Privatfernsehen wurde vom Gesetzgeber erst im Rahmen der großen Reform des Rundfunkrechts 2001 zugelassen. Zu diesem Zeitpunkt wurden neue Rechtsgrundlagen für den privaten Hörfunk (Privatradiogesetz – PrR-G) und privates Fernsehen (Privatfernsehgesetz – PrTV-G) erlassen. Auch das Rundfunkgesetz wurde grundlegend novelliert und – die Tatsache anerkennend, dass es aufgrund der Liberalisierung nicht mehr das einzige Rundfunk betreffende österreichische Gesetz war – in *ORF-Gesetz* umbenannt.

4 Grundstruktur des geltenden Rechtsrahmens für dualen Rundfunk in Österreich

4.1 Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

Das Gemeinschaftsrecht spielt eine maßgebliche Rolle bei der Ausgestaltung des für den privaten wie öffentlich-rechtlichen Rundfunk maßgeblichen Rechtsrahmens.³⁵ Aus dem Bereich des sektorspezifischen Sekundärrechts ist die *Fernsehrichtlinie*,³⁶ nunmehr zur *audiovisuellen Mediendiensterichtlinie* weiterentwickelt,³⁷ besonders hervorzuheben. Sie sieht – mit zweimaliger Änderung seit 1989 – für den Bereich des Fernsehens (Radio ist sekundärrechtlich nicht vergleichbar reguliert) die Geltung des Herkunftslandprinzips (Sendestaatsprinzip) vor: Grenzüberschreitendes Fernsehen gehorcht grundsätzlich lediglich den rechtlichen Bedingungen im Sendestaat; der Empfängerstaat darf demgegenüber, von genau definierten Ausnahmen abgesehen, in seinem Staat empfangbares Fernsehen nicht regulieren, sondern hat freien Empfang zu

gewährleisten. Gleichzeitig sieht die Richtlinie aber eine inhaltliche Mindestharmonisierung vor, die dafür sorgen soll, dass keine „Nivellierung nach unten“ bei den Standards für Fernsehen eintritt. Diese Harmonisierung betrifft ganz besonders den Bereich der *Werbung*, für den die Richtlinie inhaltliche Anforderungen aufstellt, die Dauer festlegt sowie Rahmenbedingungen für Sponsoring schafft. Diese Anforderungen sind vom österreichischen Gesetzgeber umzusetzen.³⁸

Für den Bereich des terrestrischen Rundfunks – Radio wie Fernsehen – sind darüber hinaus die Vorgaben des *EG-Telekommunikationsrechts* in Bezug auf die Frequenzverwaltung von Bedeutung.

4.2 Rechtsrahmen für privates Fernsehen und privates Radio in Österreich

4.2.1 Allgemeines

Die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen für privaten Rundfunk in Österreich stellen nach wie vor die beiden aus 2001 stammenden Regelungen, das Privatradiogesetz (PrR-G) und das Privatfernsehgesetz (PrTV-G) dar. Sie wurden seit ihrem Inkrafttreten allerdings mehrfach novelliert; insbesondere galt es, das PrTV-G auf die Digitalisierung der terrestrischen Fernsehübertragung sowie auf mobiles Fernsehen vorzubereiten.

Das PrR-G regelt die Zulassung von Privatradioveranstaltern, soweit analoger terrestrischer Hörfunk betroffen ist, sowie die gleichzeitig mit der Zulassung erfolgende Zuordnung der Übertragungsfrequenzen. Der Regelungsbe- reich des PrTV-G ist demgegenüber wesentlich umfangreicher, da es neben den Bestimmungen über die Zulassung von analogem terrestrischem Fernsehen das digitale terrestrische (einschließlich des mobilen terrestrischen) Fernsehen und Kabel- und Satellitenrundfunk (Fernsehen und Hörfunk) regelt.

4.2.2 Privatradiogesetz

Im Bereich des (analogen terrestrischen) Hörfunks entspricht das rechtliche Grundgerüst nach wie vor dem mit dem Regionalradiogesetz 1993 eingeführten Prinzip der Vergabe der (aufgrund der Frequenzknappheit zahlenmäßig beschränkten) Zulassungen in einem ‚beauty contest‘, bei dem gemäß § 6 PrR-G besonders auf die Meinungsvielfalt, ein eigenständiges Programmangebot und den Umfang an eigengestalteten Beiträgen zu achten ist. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage, welche nur lokale und bundeslandweite Radioveranstalter kannte, sieht das PrR-G dabei (in §§ 28b ff.) seit 2004 die Möglichkeit von *bundesweiten Zulassungen* vor.³⁹

4.2.3 Privatfernsehgesetz

Das PrTV-G sieht Regelungen über bundesweites und nicht-bundesweites analoges terrestrisches Fernsehen vor, dessen Zulassungen wie im Bereich des Hörfunks nach qualitativen Kriterien vergeben werden (vgl. §§ 7 und 8 PrTV-G). Diese Regelungen haben allerdings heutzutage keine Praxisrelevanz mehr, werden doch keine neuen Zulassungen für analoges terrestrisches Fernsehen vergeben (Kogler et al. 2008, 184 und 202).⁴⁰ Zulassungen für digitale terrestrische Programme sind in § 28 PrTV-G geregelt, sie unterliegen keiner Auswahl nach Qualitätskriterien. Allerdings ist Voraussetzung für die Zulassung der Nachweis, dass die Programme bei Zulassung über eine Multiplex-Plattform verbreitet werden. Im Gegensatz zur analogen Übertragung erfolgt die Vergabe von Übertragungskapazität für digitalen Rundfunk nämlich nicht gemeinsam mit der Zulassung, sondern eigenständig an einen so genannten Multiplex-Betreiber. Die auch beim digitalen Rundfunk erforderliche Abgleichung der Zahl der ausstrahlungswilligen Rundfunkveranstalter mit der verfügbaren Übertragungskapazität (die beim digitalen Rundfunk zwar erheblich höher als beim analogen ist, aber nicht unbeschränkt) erfolgt durch diese Multiplex-Betreiber, die dabei ein meinungsvielfältiges Angebot an Programmen aufzunehmen haben. (Diese Programmauswahl stellt wiederum einen von mehreren Auswahlgrundsätzen bei der Auswahl des Multiplex-Betreibers dar; vgl. § 24 PrTV-G. Die Regulierungsbehörde hat auch diesbezügliche Auflagen zu erteilen). Insoweit verlagert sich der programmliche ‚beauty contest‘ auf die Ebene des Multiplex-Betreibers. Ebenso wie bei der Kabelübertragung sind Must-Carry-Regelungen zu Gunsten der beiden bundesweiten ORF-Fernsehprogramme und des bundesweiten analogen terrestrischen Privatfernsehprogramms (diese Zulassung hält *ATV*) vorgesehen.

Nach ähnlichem Schema wie beim Multiplex-Betreiber für terrestrischen Rundfunk sieht § 25a PrTV-G eine Rechtsgrundlage für den Betrieb einer Multiplex-Plattform für mobilen terrestrischen Rundfunk (Handy-TV) vor. Satellitenrundfunk (Fernsehen wie Hörfunk) unterliegt einer Zulassungspflicht ohne Auswahlverfahren, Kabelrundfunk gemäß § 9 PrTV-G lediglich einer Anzeigepflicht.

Ebenso wie das PrR-G kennt das PrTV-G Regelungen über die Mitbenutzung von ORF-Sendeanlagen und zur Hintanhaltung von Doppelversorgungen. Beiden Gesetzen gemeinsam sind auch Regelungen über die Beteiligung von Medieninhabern an Rundfunkveranstaltern (§ 9 PrR-G, § 11 PrTV-G).⁴¹ Wegen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (FernsehRL/audiovisuelle MediendiensteRL) sind demgegenüber die inhaltlichen Anforderungen an

Privatfernsehen, besonders das Werberecht betreffend, wesentlich dichter als jene an privaten Hörfunk.

4.2.4 *Der Rechtsrahmen für Privatrundfunk im Vergleich zu jenem des ORF*

Privatrundfunk steht im medialen Wettbewerb mit einer großen Zahl von Medienunternehmen; im Fernsehbereich insbesondere auch mit ausländischen Fernsehveranstaltern. Das prägendste und wichtigste Wettbewerbsverhältnis besteht aber sicherlich zum *Österreichischen Rundfunk*, der in Erfüllung eines gesetzlich definierten öffentlich-rechtlichen Auftrags (§§ 3-5 ORF-G) eine erhebliche Zahl an Hörfunk- und Fernsehprogrammen veranstaltet, die insgesamt über einen hohen Marktanteil verfügen und aus Einnahmen aus Programmgehalt (§ 31 ORF-G) sowie aus kommerziellen Einnahmen, insbesondere Werbeeinnahmen finanziert werden. Privatrundfunkveranstalter sind demgegenüber in der Regel ausschließlich auf kommerzielle Einnahmen, besonders aus solchen aus der Veranstaltung von Werbung angewiesen.⁴² Neben zahlreichen anderen Vorkehrungen, auf die hier nicht gesondert eingegangen werden kann, hat der Gesetzgeber diese wettbewerblichen Aspekte auch insofern berücksichtigt, als er die Werberegulungen des öffentlich-rechtlichen und des Privatrundfunks unterschiedlich ausgestaltet und Privatrundfunkveranstalter hier einen größeren Spielraum eingeräumt hat.⁴³ So ist sowohl im Fernsehen wie im Hörfunk die zulässige tägliche Dauer von Werbesendungen in den einzelnen Programmen im privaten Bereich umfangreicher als bei *ORF*-Programmen (z.B. Fernsehen: 15% der täglichen Sendezeit im Privatfernsehen, nur 5% in *ORF*-Programmen;⁴⁴ im Hörfunk gibt es für *ORF*-Programme gestaffelte Vorgaben, während in Privatradioprogrammen durchschnittlich 172 Min Werbung pro Tag erlaubt sind).⁴⁵ Während im Privatfernsehen Unterbrecherwerbung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist, trifft dies auf das *ORF*-Fernsehen mit wenigen Ausnahmen nicht zu.⁴⁶ Auch die Regelungen bezüglich ‚Product Placement‘ sind für Privatfernsehveranstalter, die darüber hinaus auch Teleshopping veranstalten dürfen, liberaler. Schließlich hat der Gesetzgeber dem *ORF* gewisse rechtliche Bindungen auferlegt, die zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen entgegenwirken sollen, insbesondere das Verbot der Cross-Promotion gem. § 13 Abs. 9 ORF-G (welches eine Bewerbung von Hörfunkprogrammen des *ORF* in seinen Fernsehprogrammen und umgekehrt ausschließt, sofern es sich nicht um bloße Hinweise auf Sendungsinhalte handelt).

5 Herausforderungen für die Zukunft

5.1 *Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Gegenstand des Europäischen Wettbewerbsrechts - Die zukünftige Entwicklung des Rechtsrahmens für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Europa und Österreich*

Das Europäische Gemeinschaftsrecht übt derzeit ganz besonders im Wege des Wettbewerbsrechts - genauer: des Beihilfenrechts - Einfluss auf die Rundfunklandschaft in den Mitgliedstaaten aus, und zwar betreffend die Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (vgl. hierzu Steinmaurer i.d.B.). Das Europäische Beihilfenrecht verbietet ganz allgemein den Mitgliedstaaten, staatliche Finanzmittel bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen zu Gute kommen zu lassen und dadurch den Wettbewerb zu verfälschen, und bindet Ausnahmen von diesem Verbot an die vorherige Genehmigung durch die Europäische Kommission (Art. 87 ff. EGV). Dieses Beihilfeverbot betrifft auch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus staatlichen Mitteln; hierzu werden auch die von den Rundfunkteilnehmern entrichteten Gebühren gezahlt. Ein Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten zum Vertrag von Amsterdam⁴⁷ stellt aber klar, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, solange diese Finanzierung dem öffentlich-rechtlichen Auftrag dient und die Wettbewerbsbedingungen in den Mitgliedstaaten nicht unverhältnismäßig beeinflusst.

Die schwierigen Wertungsfragen, die sich aus diesem Rechtsrahmen ergeben, sind Gegenstand der Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission aus 2001.⁴⁸ Die darin vorgesehenen Regelungen sollen sicherstellen, dass die an sich als zulässig anzusehende Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus öffentlichen Mitteln den Wettbewerb nicht stärker als unbedingt erforderlich verfälscht. Seit jenem Zeitpunkt haben sich aber die Rahmenbedingungen auf den Märkten für elektronische Medien erheblich verändert, insbesondere durch die Digitalisierung der Rundfunkübertragung (welche die Möglichkeit zusätzlicher digitaler TV- und Radiokanäle eröffnet hat) sowie der rasanten Entwicklung des Internets als eigenständiges Medium und anderer neuer Übertragungswege für audiovisuelle Inhalte, etwa mobiles TV. Auch die Wettbewerbsverhältnisse auf diesen Märkten haben sich dadurch verändert: Wenn sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zu öffentlich-rechtlichen Medien weiterentwickeln und auch im Internet eigenständige Angebote bereithalten, stehen sie nicht bloß im Wettbewerb mit dem Privatrundfunk, sondern z.B. auch mit Online-Angeboten von Zeitungen und genuinen Internetanbietern.

Aus diesem Grund hat die Kommission in den vergangenen Jahren die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Veranstalter verstärkt untersucht und etwa Staaten wie Deutschland, Irland und Belgien dazu angehalten, beträchtliche Änderungen an ihren Rundfunksystemen vorzunehmen. Gleichzeitig anerkennt die Kommission jedoch das Recht der Mitgliedstaaten, einen öffentlich-rechtlichen Auftrag der Rundfunkanstalten auch im Bereich des Internets und anderer neuer Medien zu definieren und damit diesen Unternehmen die Anpassung an die veränderten Medienlandschaften zu ermöglichen (vgl. allgemein zu diesem Thema Segalla 2008, 27). Derzeit bereitet die Kommission eine Neufassung der bereits erwähnten Rundfunkmitteilung aus 2001 vor, um sie den aktuellen Verhältnissen anzupassen.

Auch der Rechtsrahmen betreffend den *ORF* ist vom Beihilfenrecht aktuell betroffen. Anfang 2008 äußerte die Kommission ihre Bedenken gegen die bestehenden Rechtsvorschriften und verlangte unter anderem:⁴⁹

- eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags des *ORF* im Bereich des Sport-Spartenprogramms und des Online-Angebots,
- die Einführung einer Überprüfung, ob Erweiterungen des öffentlich-rechtlichen Auftrags (z.B. im Internet) den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts genügen,
- die Schaffung genauer Regeln, die verhindern, dass die öffentliche Finanzierung des *ORF* den für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderlichen Bedarf übersteigen sowie wettbewerbswidriges Verhalten des *ORF* hintanhalten,
- sowie die Stärkung der Aufsichts- und Kontrollmechanismen über den *ORF*, um die Einhaltung der genannten Vorschriften sicherzustellen.

Wie im Fall der anderen genannten Mitgliedsstaaten ist davon auszugehen, dass im Verhandlungsweg zwischen Kommission und Österreich eine Einigung über die vom österreichischen Gesetzgeber zu setzenden Maßnahmen zur Änderung des *ORF-G* erzielt werden wird. Der für den *ORF* geltende Rechtsrahmen wird sich als Ergebnis dieses Verfahrens vermutlich nicht unwesentlich ändern; dies wird auch Auswirkungen auf die wettbewerbliche Situation der Privatrundfunkveranstalter zeitigen.

5.2 *Sonstige Entwicklungen*

Der zukünftige Rechtsrahmen für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Österreich beeinflusst zweifelsohne auch die Rechtsstellung und die Wettbewerbschancen seiner privaten Konkurrenten nachhaltig. Nichtsdestotrotz sind aus rechtlicher Sicht auch verschiedene andere Herausforderungen für die Zukunft aufzuzeigen, darunter die derzeit noch nicht absehbare Digitalisierung

des Radios, die Diskussion um die zukünftige Verteilung der Nutzung von Frequenzen („digitale Dividende“; im für den Rundfunk interessanten Frequenzbereich bestehen verschiedene andere potenzielle Nutzer, etwa der mobile Rundfunk oder mobiles Breitband; aber auch HDTV würde zusätzliche Frequenzen erfordern) sowie die bereits erwähnte Umsetzung der audiovisuellen Mediendiensterichtlinie und mögliche andere rechtliche Auswirkungen der Entwicklung und Bedeutungszunahme neuer Übertragungsplattformen für audiovisuelle Medien.

Auch das duale Rundfunksystem an sich bedarf immer wieder der Überprüfung im Hinblick auf die Angemessenheit seiner Funktionsparameter. Dies gilt besonders in einem Land wie Österreich, in dem der *ORF* nach wie vor über einen beträchtlichen Marktanteil sowohl bei den Zuschauern und Zuhörern als auch auf dem Werbemarkt verfügt und die Konkurrenz ausländischer Rundfunkveranstalter groß ist. Zu beobachten ist allerdings eine Entwicklung, die sowohl für den öffentlich-rechtlichen wie den privaten Rundfunk eine Gefahr darstellt: Die Kosten der Programmproduktion steigen, während Werbeeinnahmen unter dem Druck der Konkurrenz durch andere Medienplattformen und der voraussichtlich sinkenden Nutzung des Mediums Rundfunk (insb. Fernsehen) rückläufig sind. Eine Aufstockung der Finanzierung des *ORF* etwa durch eine Liberalisierung der für ihn geltenden Werberegulungen läuft in diesem Kontext Gefahr, Privatrundfunkveranstaltern notwendige Einnahmen zu entziehen. Umgekehrt hat aufgrund der geringen Größe Österreichs und der daher beschränkten Zahl von Gebührenzahlern aber auch die Aufbringung zusätzlicher Mittel für den *ORF* durch Erhöhungen des Programmgebührens Grenzen. Beiden Teilen des dualen Rundfunkmarktes ist gemeinsam, dass die Werbeeinnahmen aufgrund der medialen Entwicklung mit einer zunehmenden Zahl anderer (vor allem Online-)Akteure geteilt werden müssen. In dieser finanziellen Situation liegt sicherlich eine der Herausforderungen für die künftige Rundfunkpolitik.⁵⁰

Anmerkungen

- 1 VfGH, VfSlg. 2721/1954. Siehe dazu Wittmann 1981, 56.
- 2 BGBl 1974/396.
- 3 Freilich bestehen Auffassungsunterschiede und Nuancen, was die einzelnen Elemente des Art. 1 Abs. 2 BVG-Rundfunk betrifft. So lässt sich vertreten, dass die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstaltenden Personen und Organe für jeden einzelnen Veranstalter zu garantieren ist, und zwar auch als Binnengarantie (Unabhängigkeit der einzelnen programmgestaltenden Mitarbeiter):

- Vgl. auch Berka 1988, 30 und die geltende Rechtslage in § 49 Abs. 1 PrTV-G bzw § 21 PrR-G. Allerdings bedeutet diese Unabhängigkeitsgarantie keineswegs den Ausschluss von Weisungsbindungen in Rundfunkunternehmen: VfGH, VfSlg. 7593/1975. M.E. ist Berka (1998, 33) auch dahingehend zuzustimmen, dass Objektivität und Unparteilichkeit – laut Berka jedenfalls im Bereich der Nachrichtenauswahl und -präsentation – bei jedem einzelnen Rundfunkveranstalter sicherzustellen sind, wenn sie in der Rundfunkordnung insgesamt sichergestellt sein sollen (Die derzeitige Rechtslage sieht in § 16 Abs. 1 PrR-G und § 30 Abs. 1 PrTV-G vor, dass die nach diesen Gesetzen verbreiteten Programme den Grundsätzen der Objektivität und Meinungsvielfalt zu entsprechen haben). Korinek (1998, 38) vertritt die Auffassung, dass die inhaltlichen Anforderungen des Art. 1 Abs. 2 BVG-Rundfunk vom Gesetzgeber für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an sich zu beachten sind; für privaten Rundfunk jedoch nur dergestalt, dass die gesamte Rundfunkordnung den Vorgaben des BVG-Rundfunk entspricht.
- 4 M.w.N. Holoubek et al. 2007, 1223; ebenso Wittmann 1981, 43 f. der das BVG-Rundfunk als ‚Funktionsgarantie‘ begreifen will: Es zeichne dem (einfachen) Gesetzgeber vor, wie Rundfunk zu funktionieren hat.
 - 5 Siehe bloß Berka 1999, Rz 577 m.w.N.; vgl. insbesondere Korinek 1980, 2; Öhlinger 1983, 38; Wittmann 1981, 19; anderer Ansicht insbesondere Holoubek 1990, 149.
 - 6 VfSlg 9909/1983.
 - 7 Nach der österreichischen Verfassungsordnung kommt dem VfGH nur die Rolle des ‚negativen Gesetzgebers‘ zu. Dies bedeutet, er kann zwar gesetzliche Regelungen wegen Verfassungswidrigkeit aufheben, nicht aber fehlende gesetzliche Regelungen substituieren. Siehe auch Kap. 3.1.1.
 - 8 Siehe zu Art. 10 EMRK allgemein z.B. Berka 1999, Rz. 540 ff.
 - 9 Siehe dazu Kap. 3.1.2.
 - 10 Vgl. grundlegend zu Art. 10 EMRK Holoubek 1990, 121 ff. und 152 ff. sowie ders. 1997, 226 ff. Siehe auch Berka 1995, 439. Siehe aber die in der Praxis eingeschränkte Durchsetzbarkeit des Rechts auf Rundfunkveranstaltung wegen des Legalkonzessionsystems des BVG-Rundfunk und dazu Kap. 2.2.
 - 11 1957 wurde die *Österreichischer Rundfunk GesmbH* gegründet.
 - 12 Der passive Kabelrundfunk fällt nach der Rsp. (VwGH, 8.7.1992, VfSlg 13.681 A/1992) und der herrschenden Lehre (Holoubek 1990, 140 ff. m.w.N. und Holoubek 1995, 20) nicht in den Anwendungsbereich des BVG-Rundfunk.
 - 13 § 20 Abs. 1 letzter Satz Rundfunkverordnung, BGBl 1965/333 idF BGBl 1977/345 stellte klar, dass (nur) die „zeitgleich[e] sowie dem Inhalt nach vollständig[e] und unverändert[e]“ Weiterverbreitung von Programmen via Antennenanlagen zulässig ist.
 - 14 So entstand das erste private Fernsehprogramm im Vereinigten Königreich 1954; privater Rundfunk hielt in Finnland ab 1957 Einzug. In den 1970er Jahren

- folgte Italien, in den 1980er Jahren des letzten Jahrhunderts die meisten anderen westeuropäischen Staaten. Vgl. RTR 2004, 20 ff. und 25.
- 15 VfSlg 9909/1983. Vgl. die Kritik von Holoubek 1990, 196.
- 16 VfSlg 14.258/1995.
- 17 Freilich gilt es zu bedenken, dass zu jener Zeit das *ORF*-Monopol im Fernsehbereich bedingt durch die Konkurrenz durch im Ausland veranstaltete Fernsehprogramme, die in Österreich via Kabel und Satellit empfangbar waren, bereits relativiert war. Vgl. auch Holoubek 1995, 31 ff.
- 18 VfGH VfSlg 14.453/1996. Siehe zu diesem Erkenntnis und jenem zur Rundfunkverordnung auch Radel und Haider 1996, 1.
- 19 Entsprechend gingen die ersten einschlägigen Entscheidungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte von einer Vereinbarkeit eines solchen Monopols mit Art. 10 EMRK aus. Vgl. die Entscheidungen gegen Schweden aus 1968, Nr 3071/67, CD 26, 71 ff. und dazu detailliert Holoubek 1990, 121 f.
- 20 EGMR 28.3.1990, *Groppera*, EuGRZ 1990, 255 ff.; ebenso EGMR 22.5.1990, *Autronic*, *EuGRZ* 1990, 261 ff. Vgl. dazu Holoubek 1990, 122 ff.
- 21 EGMR, 24.11.1993, *Informationsverein Lentia*, Rz 32, deutsche Übersetzung aus ÖJZ 1994/1 (MRK; Hervorhebung nicht im Original).
- 22 EGMR, 24.11.1993, *Informationsverein Lentia*, Rz 39; deutsche Übersetzung aus ÖJZ 1994/1 (MRK).
- 23 Die legistische Vorbereitung des Regionalradiogesetzes fiel freilich in eine Zeit, in der mit der Entscheidung des EGMR durchaus schon gerechnet wurde: Vgl. Holoubek 1992, 102. Andererseits war zu jener Zeit eine (beschränkte) Öffnung des Hörfunkmarktes auch politisch bereits erwünscht (vgl. auch Wittmann 1990, 126).
- 24 EGMR, 21.9.2000, *Tele I*, ÖJZ 2001/6 (MRK).
- 25 Stammfassung BGBl. 1993/506. Vgl. zum Entwurf des RRG ausführlich Holoubek 1991, 21.
- 26 Vgl. zum RRG etwa Holoubek 1993, 86.
- 27 Vgl. zum Thema Meinungsvielfalt und Medienkonzentration am Beispiel des RRG-Entwurfes Wittmann 1991, 70.
- 28 Siehe dazu unten 4.2.c.
- 29 § 13 Abs. 4 Rundfunkgesetz idStF.
- 30 VfGH VfSlg 14.256/1995.
- 31 Dies galt auch für einen Rundfunkveranstalter in Salzburg.
- 32 Siehe dazu Kap. 3.1.1.
- 33 BGBl I 1997/42.
- 34 VfSlg 15.886/2000.
- 35 Siehe Kap. 4 zu den wettbewerbsrechtlichen Vorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.
- 36 Richtlinie 89/552/EG über audiovisuelle Mediendienste, ABl. L 298 vom 17.10.1989, 23, idF. der Richtlinie 2007/65/EG, ABl L 332 vom 18.12.2007, 27.

- 37 Kernstück dieser Weiterentwicklung ist, dass die Mediendiensterichtlinie nicht mehr bloß Fernsehen, sondern auch „fernsehähnliche“ audiovisuelle Abrufdienste (nicht-lineare Dienste) erfasst. Die Richtlinie steht bereits in Kraft, die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten endet jedoch erst Ende 2009. Vgl. zur Mediendiensterichtlinie Kassai und Kogler 2008.
- 38 Dies ist im PrTV-G und im ORF-G geschehen.
- 39 Eine derartige Zulassung wurde tatsächlich auch erteilt (*KroneHit*). Die Schaffung bundesweiter Zulassungen wurde mit wirtschaftlichen Argumenten begründet, insbesondere zwecks Schaffung von Synergien: Vgl. die in Kogler et al. 2008, 462 ff. zitierten Materialien. Auch auf dem Werbemarkt dürfte ein bundesweiter Veranstalter wirtschaftliche Vorteile genießen.
- 40 Eine Vergabe analoger Frequenzen ist lediglich in wenigen Randbereichen noch denkbar (a.a.O., 208).
- 41 Siehe zu diesen und den Unterschieden verglichen mit der Rechtslage nach RRG Oberndorfer 2001, 103.
- 42 Zum Zusammenhang zwischen Privatrundfunk und Werbemarkt siehe bereits Oliva 1991, 123.
- 43 Die bevorstehende Umsetzung der audiovisuellen Mediendiensterichtlinie in österreichisches Recht wird im Bereich der Fernsehwerbung Änderungen erforderlich machen.
- 44 Diese 5% beziehen sich gemäß § 13 Abs. 7 ORF-G auf einen täglichen Zeitraum von nur 14 Stunden. Auf einen 24-Stunden-Tag gerechnet beträgt der Anteil der Werbung am Gesamtprogramm daher nur maximal ca 3%.
- 45 § 13 Abs. 6 und 7 ORF-G, § 19 Abs. 1 PrR-G, § 44 Abs. 1 PrTV-G.
- 46 § 14 Abs. 8 ORF-G bzw § 36 PrTV-G.
- 47 Protokoll zum Vertrag von Amsterdam über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, Amtsblatt C 310 vom 16. Dezember 2004.
- 48 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Amtsblatt C 320 vom 15. November 2001, 5.
- 49 Das Schreiben der Kommission ist abrufbar auf <http://images.derstandard.at/20080131/EUFinancingofORF.pdf>.
- 50 Nicht umsonst war beispielsweise die Schaffung einer finanziellen Förderung für Privatrundfunkveranstalter Teil des Regierungsprogramms für die XXIII. Gesetzgebungsperiode der vergangenen Bundesregierung (2007/08). Siehe <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?COBIId=19542>, S. 161.

Literatur

- Berka, Walter. 1988. *Rundfunkmonopol auf dem Prüfstand*. Wien: Orac.
- Berka, Walter. 1995. Die Zulassung von Privatradios in Österreich. *ZfV* 1995: 437.
- Berka, Walter. 1999. *Die Grundrechte – Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich*. Wien u. a.: Springer.
- Haller, Albrecht, und Heinz Wittmann. 1996. Aktuelle Fragen des österreichischen Kabelrundfunkrechtes. *MR* 1996: 170.
- Holoubek, Michael. 1990. *Rundfunkfreiheit und Rundfunkmonopol*. Wien: Böhlau.
- Holoubek, Michael. 1991. Der Regionalradiogesetz-Entwurf vor dem Hintergrund der rundfunkverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. In *Österreich auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem*, hg. von Karl Korinek und Michael Holoubek, 21–69. Wien: Verlag Medien und Recht.
- Holoubek, Michael. 1992. Auf dem Weg zur privaten Hörfunkveranstaltung in Österreich. *MR* 1992: 102.
- Holoubek, Michael. 1993. Programmträgerschaft nach dem Regionalradiogesetz. *MR* 1993, 86.
- Holoubek, Michael. 1994. Die Rundfunkfreiheit des Art 10 EMRK – Bedeutung und Konsequenzen des Rundfunkmonopol-Urteils des EGMR für Österreich. *MR* 1994, 6.
- Holoubek, Michael. 1995. *Rundfunkgesetz wohin?* Rechtswissenschaftliche Schriftenreihe des Assistentenverbandes der Wirtschaftsuniversität Wien, Bd. 8. Wien: Service Fachverlag.
- Holoubek, Michael. 1997. *Grundrechtliche Gewährleistungspflichten. Ein Beitrag zu einer allgemeinen Grundrechtsdogmatik*. Forschungen aus Staat und Recht 114. Wien u. a.: Springer.
- Holoubek, Michael. 2007. *Die Zukunft der verfassungsrechtlichen Rundfunkdefinition, REM-Workshop zum Thema „Die Zukunft des BVG-Rundfunk“*, Folien abrufbar unter http://www.rem.ac.at/documents/rem_holoubek_18042007.pdf.
- Holoubek, Michael, Dragana Damjanovic, und Gregor Ribarov. 2007. Recht der Massenmedien. In *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, hg. von Michael Holoubek, und Michael Potacs, Bd. 1, 2. Aufl., 1187–1286. Wien u. a.: Springer.
- Kassai, Klaus, und Michael Kogler. 2008. Evolution in der Television. Die Mediendienste-Richtlinie: Medienregulierung vor neuen Herausforderungen. *MR* 2008: 42.
- Kogler, Michael, Matthias Traimer, und Michael Truppe. 2008. *Österreichische Rundfunkgesetze*. 2. Aufl. Wien: Verlag Medien & Recht.
- Korinek, Karl. 1980. *Die Gewährleistung von Kommunikationsfreiheit im österreichischen Rundfunkrecht*. RfR 1980, 1.
- Korinek, Karl. 1998. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Rundfunks in Österreich. In *Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat; Rechtsstaat – Liberalisierung*

- und *Strukturreform*, hg. von Österreichische Juristenkommission, 33–48. Wien: Verlag Österreich.
- Korinek, Karl. 2000. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen staatlicher Regulierung der Medien vor dem Hintergrund der Konvergenz – Schwerpunkt „Konvergenz der Medien – Konsequenzen für die staatliche Regulierung“. *JRP* 2000: 129.
- Mayer, Heinz. 1994. Das Ende des Rundfunkmonpols und die Folgen. *ecolex* 1994: 511.
- Oberndorfer, Paul. 2001. Medienkonzentrationskontrolle im Privatrundfunk – von § 10 RRG zu § 9 PrR-G. *JRP* 2001: 103.
- Oliva, Thomas. 1991. *Werberegelungen im Rundfunkrecht*. In *Österreich auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem*, hg. von Karl Korinek, und Michael Holoubek, 123–130. Wien: Verlag Medien & Recht.
- Öhlinger, Theo. 1991. Auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem. Zu Korinek – Holoubek (Hg), *Österreich auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem*, Wien 1991. *RfR* 1991: 37.
- Radel, Peter, und Andreas Haider. 1996. Der Verfassungsgerichtshof als Impulsgeber der österreichischen Medienpolitik. *RfR* 1996: 1.
- RTR. 2004. *Die duale Rundfunkordnung in Europa*, Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH 2/2004.
- Segalla, Patrick. 2008. Gebührenfinanzierung aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht. In *Das Recht der Rundfunkfinanzierung – Drittes Rundfunkforum*, hg. von Walter Berka, Christoph Grabenwarter, und Michael Holoubek, 27–40. Wien: Manz.
- Wittmann, Heinz. 1981. Rundfunkfreiheit. *Forschungen aus Staat und Recht* 55. Wien u. a.: Springer.
- Wittmann, Heinz. 1990. Auf dem Weg zu einem österreichischen Privatrundfunkgesetz. *MR* 1990: 126.
- Wittmann, Heinz. 1991. Meinungsvielfalt und Medienkonzentration – Bewältigung eines Spannungsfeldes im Regionalradiogesetz-Entwurf. In *Österreich auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem*, hg. von Karl Korinek, und Michael Holoubek, 70–77. Wien: Verlag Medien & Recht.

Internetquellen

- Bundeskanzleramt. 2007. *Regierungsprogramm 2007–2010*. <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?COBID=19542>.
- Generaldirektion Wettbewerb. 2008. *Staatliche Beihilfe E 2/2008 – Finanzierung des ORF – Österreich*. <http://images.derstandard.at/20080131/EUFinancingofORF.pdf>.

