

15 Jahre Privatrado in Österreich

Der Kampf um den dualen Rundfunkmarkt wurde wesentlich im Gerichtssaal ausgetragen: in Straßburg vor dem EGMR, in Wien vor dem VfGH. Sowohl Medienpolitik als auch ORF stemmten sich lange vehement gegen die Privaten.

Text: Thomas Höhne, Georg Streit

Unterschiedlicher hätten die Beschwerdeführer vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nicht sein können, die sich da zusammengefunden hatten: Lentia 2000 war Betreiber einer Wohnanlage in Linz, der ein internes Kabelfernsehsystem einrichten wollte. Die Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio (AGORA) wollte eine Radiostation für

mehrsprachige nichtkommerzielle Programme in Kärnten errichten, damit auch die slowenische Minderheit im Radio zu ihren Rechten käme, und Radio Melody wollte in Salzburg Radio machen.

Willi Weber war ein Veteran der Radiopiraterie: Er hatte im Dreiländereck Österreich/Slowenien/Italien einen Sender errichtet, mit dem er im Sommer die Badegäste an den Kärntner Seen mit einem flotten Musikprogramm erfreute, das sich aus Werbung finanzierte. Im allerletzten Moment war auch noch Jörg Haider auf den Zug aufgesprungen, der sich gern als „Radiorebell“ präsentiert hätte.

Dass der Zug unaufhaltsam in Richtung Ende des Rundfunkmonopols des ORF rollte, war auf Grund der Judikatur des EGMR klar. Dennoch war es eine Sensation, als der EGMR am 24. 11. 1993 einen Eingriff in das von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistete Recht auf Freiheit der Mei-

nungsäußerung feststellte, weil es gesetzlich unmöglich war, in Österreich für Österreicher Rundfunk zu machen.

Es ging also sowohl um Radio wie auch um Fernsehen: Der EGMR hatte schon zuvor die fundamentale Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft betont, insbesondere, wenn dieses Recht dem Zweck der Vermittlung von Meinungen und Informationen dient, auf die die Öffentlichkeit ein Anrecht hat.

Medienpolitik auf der Bremse

Die Bundesregierung hatte sich bis zuletzt mit Händen und Füßen dagegen gewehrt, ein duales System in Österreich einzuführen, bei dem private Rundfunkveranstalter gleichberechtigt mit dem staatlichen Rundfunk sind: Es seien zu wenig freie Frequenzen vorhanden, hieß es, der Markt sei für eine ausreichende Zahl von Privatstationen zu klein, eine Koexistenz privater und staatlicher Sendestationen sei praktisch unmöglich.

Ob dahinter nur eine generelle Abneigung gegenüber Neuerungen stand oder die nicht unbegründete Befürchtung, dass die (Partei)politik auf private Rundfunkveranstalter weniger Einfluss haben würde als auf den staatlichen Rundfunk, bleibe dahingestellt – der EGMR fand in seinem Urteil jedenfalls deutliche Worte: Ein

öffentlich-rechtliches Rundfunk-Monopol beeinträchtigt die individuelle Rundfunkveranstaltungsfreiheit am weitestgehenden, die Rundfunkveranstaltung durch andere als den Monopolisten würde dadurch nämlich „völlig unmöglich“ gemacht.

Im Hinblick auf die „fundamentale Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft“ verletzt ein Verbot privaten Rundfunks (wie damals in Österreich) das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit. Der EGMR konnte nicht erkennen, dass der Ausschluss von privaten Rundfunkveranstaltern „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ wäre, wie dies Artikel 10 Abs. 2 der EMRK für Eingriffe in das Grundrecht der Meinungsäußerung verlangt.

Das Urteil war umso weniger überraschend gewesen, als bereits 1992 die Europäische Kommission für Menschenrechte in ihrem Bericht nichts anderes gesagt hatte. Am 24. 11. 1993 hatte man aber eher den Eindruck, dass der EGMR die österreichischen Behörden „am falschen Fuß erwisch“ hatte, und der ORF berichtete vorsichtshalber tagelang nichts über dieses Urteil des EGMR.

Hans Dichand hingegen bewies wieder einmal seine „Nase“, ging sofort nach dem Urteil mit der Meldung hinaus, dass die „Krone“ nun ein Ballungsraumfernsehen für Wien veranstalten würde – und stahl damit Jörg Haider die erhoffte Show, von dessen Radioambitionen auch nie wieder zu hören war. Das allgemeine Interesse konzentrierte sich zunächst auf die privaten Radiobetreiber, für die allerdings jetzt die Mühen der Ebene begannen.

Ein bisschen Freiheit ...

Die Mehrzahl der Beschwerdeführer vor dem EGMR wollte zwar Privatrado veranstalten, die Aussagen des Gerichtshofs waren aber keineswegs auf den Radiobereich beschränkt. Dennoch wurde in Österreich zunächst nur ein wenig Rundfunkfreiheit zugelassen, um eine menschenrechtskonforme Rechtslage herzustellen: Ab 1. 1. 1994 war die Veranstaltung von Radiosendungen durch Private gestattet, allerdings beschränkt auf zehn Veranstalter im Bundesgebiet – in Wien zwei, in den anderen Bundesländern je ein Sender und auch nur im UKW-Bereich.



Thomas Höhne



Georg Streit

Nach den Vorstellungen der Regierung war damit ein duales Rundfunksystem etabliert. Dieses war aber in seiner österreichischen Ausgestaltung nur kurz überlebensfähig: Kaum waren die zehn Lizenzen zum Senden ab 1. 9. 1995 vergeben, erkannte der Verfassungsgerichtshof (VfGH) den Beschwerden der unterlegenen Bewerber aufschiebende Wirkung zu und verlängerte so das Leben des absoluten ORF-Monopols. Nur zwei Lizenzinhaber schafften es, sich mit unterlegenen Mitbewerbern zu einigen: Mit dem Sendestart von Radio Melody in Salzburg und der Antenne Steiermark kam es ab 1. 9. 1995 zum formalen Ende des umfassenden ORF-Monopols.

Aufschub für den ORF

Der ORF nutzte die private Sendepause, um sich auf den flächendeckenden Privatradiostart vorzubereiten, der Gesetzgeber machte sich an die vom VfGH aufgetragenen Hausaufgaben: Ganz österreichisch wurde die Neuauflage des Regionalradiogesetzes ein Kompromiss, dem attestiert wurde, es würde „nicht verwundern, dass der vorliegende Gesetzestext nicht vollkommen frei von gewissen Inkonsistenzen geblieben ist“.

So gewährte das Gesetz dem ORF Versorgungssicherheit für vier das Bundesgebiet abdeckende Radiofrequenzketten, die Privaten durften sich teilen, was übrig blieb. Die für die Versorgung der Bundesländer gedachten Privatradiolizenzen sollten die Bundesländer möglichst großflächig versorgen, mit einer Lokalradiolizenz durfte hingegen ein Gebiet von nicht mehr als 150.000 Einwohnern in einem zusammenhängenden Raum versorgt werden. Die Bewerber mussten also darauf achten, nicht zu viele Hörer zu erreichen.

Über die Autoren

Dr. Thomas Höhne und Mag. Georg Streit sind Partner der Rechtsanwaltskanzlei Höhne, In der Maur & Partner in Wien und beide u. a. in den Bereichen Informations- und Medienrecht tätig. Dr. Höhne war Vertreter einer der Beschwerdeführer im Verfahren vor dem EGMR im Jahr 1993; Mag. Streit ist Co-Autor des Buchs „Privatradios in Österreich, eine schwere Geburt“ (2006). Die Kanzlei vertritt mehrere private Rundfunkveranstalter.

 www.h-i-p.at

Die mittlerweile auch für privates Kabelfernsehen zuständige „Regionalradio- und Kabelrundfunkbehörde“ vergab 1997 die acht verfügbaren Lizenzen für regionales Privatradiosender in den Bundesländern und über 40 lokale Lizenzen. Als Sendestart wurde ganz scherzfrei der 1. 4. 1998 festgelegt: Dieser Tag vor genau 15 Jahren darf daher als die eigentliche Geburtsstunde des flächendeckenden dualen Rundfunks in Österreich bezeichnet werden. Zwei Jahre waren die neuen Privatradiosender dann on air, bevor der VfGH die Lizenzbescheide wieder aufhob.

Der lange Weg zur bundesweiten privaten Lizenz

Kernpunkt des dritten Anlaufs für Privatradiosender in Österreich war 2001 die Schaffung der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), die Unterscheidung in Regional- und Lokalradios wurde abgeschafft und zumindest theoretisch Versorgungsgebiete ermöglicht, die aus Frequenzen in verschiedenen Bundesländern zusammengesetzt waren. Nach wie vor hatte der ORF den Erstzugriff auf die von ihm benötigten Frequenzen.

Obwohl die meisten Frequenzen bereits vergeben waren, hatte die neue Behörde „nach Maßgabe verfügbarer Übertragungskapazitäten“ ein Versorgungsgebiet für bundesweiten privaten Hörfunk zu schaffen. Da gleichzeitig die KommAustria beauftragt wurde, genau jene Sendelizenzen neu auszuschreiben, die im bisherigen Frequenz-Nutzungsplan enthalten waren, blieb bundesweites Privatradiosender weiter Phantasie.

Durch eine Neuregelung der Medienbeteiligungsgrenzen konnte man nun durch bundesländerübergreifende Kooperationen von Hörfunkveranstaltern so etwas Ähnliches wie ein durchhörbares Programm über die Bundesländergrenzen hinaus verbreiten, wenn auch nur im Ausmaß von höchstens 60 Prozent der täglichen Sendezeit: Die bereits mit dem Regionalradiogesetz geschaffenen Strukturen, also die kleinen, kaum überlebensfähigen Lokalradios waren die Basis für das Entstehen größerer Radioverbände mit einheitlichem Auftritt – Vorreiter war das Programm Krone Hit R@dio.

Immerhin gelang es der Medienpolitik mehr als sieben Jahre nach dem Urteil des EGMR, eine dauerhaftere Grundlage für Privatradios in Österreich zu schaffen. Trotz zahlreicher Bedenken überlebte das Privatradiogesetz – und damit die auf seiner Grundlage ergangenen Zulassungsbe-

scheide – beim dritten Anlauf auch die Prüfung durch den VfGH. Damit war zwar ein weiterer Schritt in Richtung Rundfunkliberalisierung getan, gleichzeitig wurden damit aber die Handlungsmöglichkeiten privater Rundfunkbetreiber keineswegs so erweitert, dass sie eine reale Chance auf Konkurrenzfähigkeit mit dem ORF hatten.

Bezeichnend war, dass die KommAustria zwar Befugnisse bis hin zur Kontrolle der Einhaltung von Werbevorschriften und zur Entscheidung über Beschwerden von Mitbewerbern erhielt, bei Rechtsverletzungen des ORF aber tatenlos zusehen musste. Der Bundeskommunikationssenat hingegen, der die Rechtsaufsicht über den ORF hatte, konnte von Amts wegen nicht tätig werden, sodass die Kontrolle über den ORF nur auf Grundlage der eher theoretischen Beschwerden durch Bund, Länder, Publikumsrat, ein Drittel der Mitglieder des Stiftungsrats oder 300 Gebührenzahler möglich war.

Da war es für die Privaten schon eine Unterstützung, dass das an sich selbstverständliche Verbot der Cross-Promotion des ORF durch Bewerbung seiner Radiosender im TV, das den Privaten aufgrund der Beteiligungsbeschränkungen im Privatradiogesetz de facto gar nicht möglich war, im ORF-Gesetz explizit untersagt wurde.

Einen Schritt in Richtung europäischer Normalität setzte der Gesetzgeber schließlich 2004: Mehr als zehn Jahre, nachdem der EGMR am 24. 11. 1993 ausgesprochen hatte, dass ein öffentlich-rechtliches Monopol die größten Beschränkungen für die Freiheit der Meinungsäußerung auferlegt, nämlich die völlige Unmöglichkeit, anders als durch eine nationale Sendestation zu senden, bestand in Österreich nun erstmals die Möglichkeit, eine bundesweite Zulassung nicht nur mehr über den Umweg der Durchschaltung eines Mantelprogramms für 14 Stunden und 40 Minuten täglich zu erlangen. Lizenzinhaber konnten nun ihre Lizenz an ein Unternehmen übertragen, das damit eine bundesweite Sendekette erstellt.

Voraussetzung war allerdings, dass der Sendelizenzinhaber, der seine Lizenz überträgt, bereits zwei Jahre lang gesendet hatte und die bundesweite Lizenz 60 Prozent der österreichischen Bevölkerung abdecken konnte. Zu Jahresbeginn 2005, also zehn Jahre nach dem geplanten Start von Privatradios in Österreich, konnte dann erstmals mit KroneHit ein bundesweites Privatradiosender den Sendebetrieb aufnehmen.