

TE Vfgh Erkenntnis 1987/12/10 B446/87

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 10.12.1987

Index

16 Medienrecht;

16/02 Rundfunk

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art7 Abs1 / Verwaltungsakt

B-VG Art18 Abs1

B-VG Art29 Abs1 und Abs2

B-VG Art133 Z4

B-VG Art144 Abs1 / Instanzenzugerschöpfung

RundfunkG §5 Abs1, §29 Abs5

BVG-Rundfunk ArtI Abs2

MRK Art10

Leitsatz

Abweisung eines Antrags der KPÖ auf Vergabe von Sendezeit für eine Belangsendung; keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, vom Ordnungsprinzip des §5 Abs1 Satz 1 RundfunkG (über Vergabe von Sendezeit für Belangsendungen) für Zeiten der Wahlwerbung abzugehen; keine Sachlichkeitsbedenken gegen den Ausschluß von nicht im Nationalrat vertretenen Parteien; Einschränkung auf aktuell im Nationalrat repräsentierten Parteien - keine mangelnde Bestimmtheit der Regelung; Bestand solchen Parteien in jedem Fall einer Nationalratsauflösung bis zum Tag des Zusammentritts der neuen gewählten Abgeordneten; §5 Abs1 Satz 1 genügt den Voraussetzungen des Gesetzesvorbehaltes des Art10 Abs2 MRK; kein Hinweis auf Willkür; keine Verletzung der Rundfunkfreiheit (Art10 MRK)

Spruch

Die bf. Partei ist durch den angefochtenen Bescheid weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

1.1.1. Der Chefredakteur der Tageszeitung "Volksstimme", Mag. M G, ersuchte namens der Kommunistischen Partei Österreichs (KPÖ) den Österreichischen Rundfunk (ORF) mit Schreiben vom 17. November 1986, der von ihm vertretenen politischen Partei Sendezeit für eine "Belangsendung" zur Verfügung zu stellen.

1.1.2. Der ORF beantwortete dieses Ansuchen mit Brief vom 24. November 1986 abschlägig und wies sinngemäß darauf hin, daß "belangsendungsberechtigt" iSd §5 Abs1 Satz 1 Rundfunkgesetz, BGBl. 379/1984, (RFG) nur im Nationalrat vertretene politische Parteien seien; diese Voraussetzung erfülle die KPÖ derzeit nicht.

1.2.1. Daraufhin erhob die KPÖ (Administrativ-)Beschwerde bei der Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes (in der Folge kurz: Kommission) gemäß §27 Abs 1 Z1 lita RFG, und zwar wegen Verletzung des §5 Abs1 RFG.

1.2.2.1. Die Kommission erließ über diese Beschwerde am 21. Jänner 1987 zur Z350/5-RFK/87 folgenden Bescheid:

"Gemäß §29 Abs1 RFG wird festgestellt, daß durch die am 24. November 1986 vom ORF ausgesprochene Ablehnung, an die Bf. Sendezeiten für Belangsendungen zu vergeben, das RFG zu deren Nachteil nicht verletzt wurde."

1.2.2.2. Begründend wurde ua. ausgeführt:

" . . . In der Sache vertritt die Kommission die Auffassung, daß dadurch, daß die Vergabe von Sendezeiten für Belangsendungen an die Bf. abgelehnt wurde, das RFG zu deren Nachteil deshalb nicht verletzt wurde, weil - wie von ihr selbst angeführt - vom ORF gemäß §5 Abs1 erster Satz RFG Belangsendezeiten nur an die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien und an Interessenverbände zu vergeben sind; die Bf. gehört jedoch zu keiner dieser Gruppen. Im Hinblick auf den eindeutigen Wortlaut des Gesetzes ist eine Auslegung in dem von ihr gewünschten Sinn nicht zulässig. . . "

1.3.1. Gegen den Kommissionsbescheid ergriff die KPÖ Beschwerde an den VfGH gemäß Art144 (Abs1) B-VG; darin wird teils ausdrücklich, teils der Sache nach die Verletzung sowohl in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes als auch in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten, und zwar auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz (Art7 Abs1 B-VG, Art2 StGG) und nach Art10 EMRK, behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des bekämpften Verwaltungsaktes beantragt.

1.3.2. Die belangte Kommission legte die Administrativakten vor und verzichtete auf die Erstattung einer Gegenschrift. Der Generalintendant des ORF als Mitbeteiligter des verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens trat in einer Gegenschrift für die Abweisung der Beschwerde ein.

1.4. Die den angefochtenen Bescheid (mit-)tragende Bestimmung des §5 Abs1 Satz 1 RFG hat folgenden Wortlaut:

"Der Österreichische Rundfunk hat einen Teil seiner Sendezeit an die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien und an Interessenverbände zu vergeben."

2. Über die Beschwerde wurde erwogen:

2.1.1. Die Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes ist eine nach Art133 Z4 B-VG eingerichtete Verwaltungsbehörde. Ihre Entscheidungen unterliegen nach §29 Abs5 RFG nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg. Der administrative Instanzenzug iS des Art144 Abs1 Satz 3 B-VG ist also ausgeschöpft (vgl. zB VfSlg. 8320/1978, 8906/1980; VfGH 11.10.1986 B193/86, 26.2.1987 B474/86).

2.1.2. Da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen zutreffen, ist die Beschwerde zulässig.

2.2.1.1. Die Bf. zieht zunächst die Verfassungsmäßigkeit der dem Kommissionsbescheid zugrundegelegten Vorschrift des §5 Abs1 Satz 1 RFG (über die Vergabe von "Belang"-Sendezeiten) in Zweifel, weil diese Norm alle im Nationalrat vertretenen politischen Parteien - zu Lasten der nicht in dieser gesetzgebenden Körperschaft repräsentierten unsachlich begünstigte und insbesondere jene kandidierenden Wählergruppen gleichheitswidrig benachteilige, die erstmals in den Nationalrat einziehen wollen. Zudem verstoße §5 Abs1 Satz 1 RFG gegen das Determinierungsgebot des Art18 B-VG sowie gegen Art10 Abs2 EMRK.

Im einzelnen wird ua. wörtlich dargelegt:

" . . . Es ist kein sachlicher Anknüpfungspunkt, wenn vor einer Wahl zum Nationalrat Belangsendezeit ausschließlich an die bereits im Nationalrat vertretenen Parteien vergeben werden. Zweck der Belangsendezeit ist es, dem Fernsehpublikum zur Meinungsbildung die wahlwerbenden Parteien für eine kommende Wahl zu präsentieren. Sinnvoll kann eine solche Information nur dann sein, wenn alle zur Wahl stehenden Parteien präsentiert werden und nicht bloß eine dem Publikum ohnedies durch die ständige Berichterstattung bestens bekannte Parteienlandschaft der etablierten Parteien vorgestellt wird.

Es wäre im Gegenteil geradezu notwendig, die nicht im Nationalrat vertretenen und daher unbekannteren Parteien durch eine Präsentation in dem die größten Publikumskreise ansprechenden Medium ORF, und zwar gerade in einer dafür vorgesehenen und nicht zufällig vor der 'Zeit in Bild 1' angesiedelten Belangsendung, vorzustellen, um ihnen auch nur annähernd eine Chancengleichheit zu sichern. . . "

2.2.1.2. Der mitbeteiligte Generalintendant des ORF äußerte sich im gegebenen Zusammenhang folgendermaßen:

" . . . Zweck der Belangsendezeit ist es nicht, wie die Bf. meint, dem Fernsehpublikum zur Meinungsbildung die wahlwerbenden Parteien für eine kommende Wahl zu präsentieren.

Dies ergibt sich daraus, daß §5 Abs1 RFG den ORF nicht nur in Wahlzeiten, sondern generell dazu verpflichtet, Belangsendezeit zu vergeben. Daher werden Sendezeiten nach §5 Abs1 RFG von den politischen Parteien in Wahlzeiten wie auch außerhalb dieser Zeiten in Anspruch genommen. Ein weiteres Argument gegen die Auffassung der Bf. ist aber, daß Belangsendezeit auch an Interessenverbände zu vergeben sind. Daraus wird ebenfalls deutlich, daß Zweck der Belangsendungen die Information des Publikums über die allgemeinen Anliegen von politischen Parteien und Interessenverbänden, ungeachtet von bevorstehenden Wahlen, ist. Daher geht das Argument ins Leere, daß Belangsendungen nur dann sinnvoll sind, wenn sie alle zur Wahl stehenden Parteien präsentieren bzw. daß durch sie Chancengleichheit bei Wahlen gesichert werden soll.

Da §5 Abs1 RFG somit nicht die Aufgabe hat, in Wahlzeiten den politischen Parteien Sendezeiten zur Verfügung zu stellen, sondern ihnen allgemein die Möglichkeit zur Selbstdarstellung ihrer Anliegen geben soll, mußte natürlich vom Gesetzgeber ein Auswahlkriterium gefunden werden, weil es nicht möglich ist, den ca. 300 nach dem Parteiengesetz eingetragenen politischen Parteien Sendezeiten nach §5 Abs1 RFG

zugestehen. Aus dem . . . genannten Grund, weil Belangsendungen nicht nur für bevorstehende Wahlen vergeben werden, konnte der Gesetzgeber nicht auf die aus solchen Wahlen resultierenden Auswahlkriterien, wie zB Belangsendungen allen kandidierenden Parteien zu gewähren, zurückgreifen. Stattdessen mußte er ein allgemein anwendbares Abgrenzungskriterium finden, dessen Zielrichtung es ist, nur jenen Gruppierungen Sendezeit zur Verfügung zu stellen, die eine solche Bedeutung erlangt haben, daß die ihnen dadurch eingeräumten Möglichkeiten, mehr als 96 % der österreichischen Haushalte zu erreichen, angezeigt erscheinen.

Der dahinterstehende Gedankengang, nur den gesellschaftlich in größerem Ausmaß relevanten Gruppen Zugang zum Rundfunk zu verschaffen und nicht Klein- und Kleinstgruppen, denen im politischen Leben Österreichs nur eine Außenseiterrolle zukommt und deren Bedeutung zu den durch den Rundfunk gebotenen Möglichkeiten in krassem Mißverhältnis steht, ist einer der Leitgedanken jedes binnenpluralistischen Rundfunkmodells, das auch im RFG verwirklicht wurde (dazu vgl. Wittmann, Rundfunkfreiheit (1981) 103 ff).

In diesem Zusammenhang kann es nur als konsequente Fortführung des in vielen Bestimmungen des RFG verankerten binnenpluralistischen Gedankens angesehen werden, wenn der Gesetzgeber in §5 Abs1 RFG auf das Vertretensein im Nationalrat abstellte. Abgesehen davon, daß dieses Abgrenzungskriterium dem Rundfunkveranstalter keine schwierige Ermessensentscheidung auferlegt, kann der Einzug einer Partei in den Nationalrat als angemessene

Mindestvoraussetzung für die Gewährung von Sendezeit zur eigenen Verfügung ist des §5 Abs1 RFG angesehen werden. Schließlich schafft §5 Abs1 RFG immerhin die Rechtsgrundlage für die Gewährung von Sendezeit, die von den Parteien in Eigenverantwortung (vgl. §21 MedienG) genutzt werden darf. . . "

2.2.2. Der VfGH vermag die gegen §5 Abs1 Satz 1 RFG ins Treffen geführten verfassungsrechtlichen Bedenken aus folgenden Erwägungen nicht zu teilen:

2.2.2.1. Vorweg bleibt festzuhalten, daß dem ORF gemäß Art1 Abs2 des BVG vom 10. Juli 1974, BGBl. 396/1974, (BVG-Rundfunk) iVm dem Programmauftrag des §2 RFG bei seiner Berichterstattung aufgetragen ist, politische Parteien ungeachtet des Umstands, ob sie im Nationalrat vertreten sind oder nicht, nach Maßgabe ihrer Bedeutung im öffentlichen Leben gebührend zu berücksichtigen. Dies bezweifelt die Bf. im Grunde wohl gar nicht. Sie wendet sich bloß gegen die gesetzliche Vergaberegeln für Belangsendungen (an politische Parteien), doch ist ihr Vorbringen, das RFG benachteilige in unmittelbaren Vorwahlzeiten alle nicht bereits im Nationalrat vertretenen wahlwerbenden Gruppen, vom Ansatz her verfehlt. Denn §5 Abs1 Satz 1 RFG verpflichtet (in Ausführung der in Art1 Abs2 BVG-Rundfunk verfassungsgesetzlich festgeschriebenen allgemeinen Grundsätze) nach seinem klaren und unmißverständlichen Wortlaut - den ORF ganz allgemein, einen bestimmten Teil der gesamten Sendezeit politischen Parteien zur Verfügung zu stellen, ohne dabei auf Perioden der Wahlwerbung besonders Bedacht zu nehmen. Zur teilweisen Abkehr von diesem einmal gewählten Ordnungsprinzip ist der Schaffung eines Sonderregimes nur für Zeiten der Wahlwerbung - ist der Bundesgesetzgeber kraft Verfassungsrechtes nicht verhalten; eine solche - von der Bf. Partei angestrebte Entscheidung liegt vielmehr innerhalb seines freien rechtspolitischen Gestaltungsspielraums. Ebenso wenig kann der Bf. beigepflichtet werden, wenn sie die Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Norm letztlich auch unter dem Aspekt der Andersbehandlung der im Nationalrat vertretenen Parteien überhaupt in Frage stellt. Der VfGH sprach schon in seinem Erk. VfSlg. 10948/1986 aus, §5 Abs1 RFG zeige, daß Belangsendungen, deren Programm der Rundfunk nicht selbst gestalten darf (sondern äußerstenfalls auf seine Zulässigkeit zu kontrollieren hat), unter den Bewerbern entsprechend ihrer Bedeutung im öffentlichen Leben - also objektiv und unparteilich die Meinungsvielfalt beachtend, aber auch ausgewogene Programme gestaltend aufzuteilen sind. Wenn der Gesetzgeber hier nur einer bestimmten Kategorie politischer Gruppierungen, und zwar den "im Nationalrat vertretenen" Parteien, Anspruch auf Belangsendezeiten einräumt, so stellt er, sachgerecht differenzierend, einerseits auf das jedenfalls größere politische Gewicht solcher Vereinigungen im öffentlichen Leben - verglichen mit Gruppen, die nicht in der gesetzgebenden Körperschaft vertreten sind - , andererseits aber auch auf offen zu Tage tretende tatsächliche und wirtschaftliche Gegebenheiten ab, die einer Berücksichtigung jeder einzelnen der zahlreichen politischen Klein- bis Kleinstgruppen - derzeit haben mehr als 240 politische Parteien beim Bundesministerium für Inneres ihre Satzungen hinterlegt - bei Vergabe des für Belangsendungen vorgesehenen (geringen) Teils der Gesamtsendezeit (§5 Abs1 Satz 2 RFG) entgegenstehen.

2.2.2.2. Der von der Bf. verfochtenen Rechtsansicht zuwider kann auch keine Rede davon sein, daß §5 Abs1 Satz 1 RFG in Verletzung des Art18 B-VG offenlasse, ob (nur) gegenwärtig oder (auch) in früherer Zeit im Nationalrat vertretene Parteien Belangsendungen in Anspruch nehmen dürfen, weil der Wortlaut der Norm ganz offenkundig eindeutig ist: Das Gesetz erfaßt nur die im Nationalrat "vertretenen", also aktuell repräsentierten Parteien, und zwar ersichtlich auf der durchaus sachlichen Überlegung basierend, daß naturgemäß jenen Gruppen Gelegenheit zu selbstverantwortlicher Darstellung im Rundfunk zu bieten sei, denen - unabhängig von ihrer Stärke und Bedeutung in der Vergangenheit - zur Zeit der Sendung entsprechendes politisches Gewicht zukommt. Die Bf. ist darüber hinaus auch nicht im Recht, wenn sie vermeint, daß es vor jeder Neuwahl im Parlament vertretene politische Parteien nicht mehr gebe, §5 Abs1 Satz 1 RFG, im eben dargelegten Sinn verstanden, also temporär unanwendbar wäre. Denn in jedem Fall einer Nationalratsauflösung bestehen bis zum Tag des Zusammentritts der neu gewählten Abgeordneten "im Nationalrat vertretene politische Parteien": Wird nämlich der Nationalrat durch Zeitablauf oder einfaches BG gemäß Art29 Abs2 B-VG aufgelöst, so behalten alle Abgeordneten bzw. alle seine Organe bis zum Zusammentritt des neuen Parlaments bzw. bis zur Neuwahl dieser Organe ihre Funktion. Löst hingegen der Bundespräsident den Nationalrat auf (Art29 Abs1 B-VG), bleiben die Präsidenten und der Ständige Unterausschuß des Hauptausschusses im Amt, bis der neugewählte Nationalrat die Präsidenten und den Hauptausschuß neu gewählt hat (§6 Geschäftsordnungsg 1975), so daß jedenfalls jene Parteien, denen die hier in Betracht kommenden Funktionen angehören, als "im Nationalrat vertreten" gelten müssen.

2.2.2.3. Schließlich versagt aber auch der Einwand, die Vorschrift des §5 Abs1 Satz 1 RFG, welche die

verfassungsgesetzlich garantierte Freiheit zur Mitteilung von Nachrichten beschränke, finde in Art10 Abs2 EMRK keine Deckung. Die Ausübung der in Art10 Abs1 EMRK umschriebenen Rechte kann gemäß Art10 Abs2 EMRK bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse ua. des Schutzes der Rechte anderer unentbehrlich sind. Der VfGH vertritt dazu die Auffassung, daß §5 Abs1 Satz 1 RFG den Voraussetzungen dieses Gesetzesvorbehalts voll genügt, weil die schranken- und bedingungslose Öffnung des ORF für die Sendungen von hunderten politischen Parteien, die mitunter nur wenige Mitglieder haben mögen, die Erfüllung des umfassenden Programmauftrages zum Nachteil der Rundfunkteilnehmer behindern, wenn nicht vollends unmöglich machen müßte.

2.2.3.1. Da also gegen die Rechtsgrundlagen des angefochtenen Bescheides verfassungsrechtliche Bedenken nicht bestehen (s. Punkt 2.2.2.) und es - nach dem bereits Gesagten auch an jeglichen Anhaltspunkten dafür fehlt, daß die bel. Beh. dem Gesetz fälschlicherweise einen gleichheitswidrigen Inhalt unterstellte (die Bf. argumentiert hier bloß auf dem Boden ihrer schon als unrichtig erkannten Auffassung, §5 Abs1 RFG betreffe alle irgendeinmal im Nationalrat vertretenen Parteien), könnte das Gleichheitsrecht nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH (zB VfSlg. 7466/1974, 8238/1978, 9386/1982) nur dann verletzt sein, wenn der angefochtene Bescheid ein Willkürakt wäre.

Es finden sich jedoch keinerlei Hinweise dafür, daß die bel. Beh. bei ihrer Entscheidung von unsachlichen Erwägungen geleitet worden sei: Die Kommission ging sichtlich auf alle maßgebenden Einzelheiten der Rechtssache ein, wie der aus den Akten zu entnehmende Ablauf des Verwaltungsgeschehens, letztlich aber auch die ausführliche, das Vorbringen der damaligen Antragstellerin berücksichtigende Begründung des angefochtenen Bescheides zeigen.

2.2.3.2. Zusammenfassend ergibt sich, daß die Bf. im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Gleichheitsrecht nicht verletzt wurde.

2.2.4.1. Die Bf. erachtet sich schließlich auch in dem durch Art10 EMRK verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Rundfunkfreiheit verletzt.

Der im Verfassungsrang stehende Art10 EMRK gewährleistet nach der Rechtsprechung des VfGH (s. zB VfSlg. 9909/1983) als Bestandteil des Anspruchs auf freie Meinungsäußerung ua. ein Recht auf Freiheit zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen. Der Schutzbereich dieser verfassungsgesetzlichen Gewährleistung erstreckt sich auch auf die Freiheit zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen mit Hilfe von Fernseh-Rundfunkanlagen (sogenannte Rundfunkfreiheit).

Diese grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen sind jedoch in zweifacher Weise eingeschränkt: Zum einen ermächtigt Art10 Abs1 letzter Satz EMRK den Staat, Rundfunk- und Fernsehbetriebe einem Genehmigungsverfahren zu unterziehen, zum anderen kann gemäß Art10 Abs2 EMRK die Ausübung der Rundfunkfreiheit bestimmten gesetzlichen Beschränkungen unterworfen werden.

Das Recht auf Rundfunkfreiheit gemäß Art10 EMRK steht darum unter Gesetzesvorbehalt. Der Bescheid einer Verwaltungsbehörde kann es nur dann verletzen, wenn er ohne jede gesetzliche Grundlage erging oder auf einer verfassungswidrigen Norm beruht oder wenn bei seiner Erlassung eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Rechtsgrundlage in denkunmöglicher Weise angewendet wurde (vgl. zB VfSlg. 9909/1983).

2.2.4.2. Zwar ist der Bf. beizupflichten, daß jeder gesetzlose oder aus welchen Gründen immer willkürliche Ausschluß einer politischen Partei vom Zugang zu Rundfunkeinrichtungen gleichheitswidrig wäre und - schon angesichts Art1 Abs2 BVG-Rundfunk - gegen Art10 EMRK verstieße. Doch kann von einer derartigen verfassungswidrigen Gesetzeshandhabung hier nicht die Rede sein, weil der angefochtene Bescheid ua. nicht bloß auf der - aus der Sicht dieses Beschwerdefalls verfassungsrechtlich unbedenklichen - Vorschrift des §5 Abs1 Satz 1 RFG basiert, sondern auch den Gesetzen des logischen Denkens entsprechend begründet wurde, ohne daß die Kommission dabei den zur Stützung des Spruchs herangezogenen einfachgesetzlichen Bestimmungen einen verfassungswidrigen Inhalt unterstellt hätte.

2.2.4.3. Im Recht nach Art10 EMRK wurde die Bf. darum gleichfalls nicht verletzt.

2.2.5. Die Verletzung eines sonstigen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes wurde nicht behauptet und kam auch im Beschwerdeverfahren nicht hervor.

2.3. Die Beschwerde war bei der gegebenen Sach- und Rechtslage als unbegründet abzuweisen.

2.4. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG 1953 idF BGBl. 297/1984 in nichtöffentlicher Sitzung ergehen.

Schlagworte

Rundfunk, Organisation, Kommission zur Wahrung des RFG, Nationalrat, Geltung Wirksamkeit, Grundrechte, Meinungsäußerungsfreiheit

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1987:B446.1987

Dokumentnummer

JFT_10128790_87B00446_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at