

Hans Peter Lehofer, 9. Juni 2008¹

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,
liebe Autoren,
sehr geehrte Damen und Herren!

Nach dem Programm, das Sie in der Einladung lesen konnten, sollte ich nun ein Kurzreferat halten, unter dem Titel „*Von der Sendelizenz Podersdorf zum bundesweiten Multiplex*“.

Dieser Titel stammt nicht von mir. Vor ein paar Wochen hat mich Matthias Traimer gefragt, ob ich nicht bei der Vorstellung des neuen Rundfunkrecht-Kommentars ein paar Worte sprechen möchte – und ich habe schon deshalb sofort zugesagt, weil ich mir Hoffnungen machte, auf diese Weise als einer der ersten zu diesem Buch zu kommen (die Hoffnung wurde übrigens erfüllt). Auf die Frage, worüber ungefähr ich denn reden sollte, sagte er so etwas wie: erzählst halt ein paar Gschichtln wie sich das so alles entwickelt hat mit dem Rundfunkrecht, zum Beispiel von der Lizenz Podersdorf bis herauf zum bundesweiten Multiplex.

Ich habe das so verstanden, dass ich an einzelnen Punkten kurz anreißen soll, wie weit es mit dem Rundfunkrecht in den letzten Jahren, seit Michael Kogler und Matthias Traimer – und nun auch Michael Truppe – es kommentierend begleiten, gekommen ist.

Sie sehen, der Titel, den die Autoren dann in die Einladung geschrieben haben, klingt etwas seriöser, historisch-wissenschaftlicher, als mein Beitrag hier gedacht war und ist. Und den Titel so festzulegen war auch ein eleganter Fingerzeig der Autoren, dass ich historisch nicht allzuweit ausholen sollte, zumal ich ja bekannt dafür bin, eher bei Köstlers Telegraphenrecht aus dem Jahr 1925 zu beginnen, wenn nicht gar bei Shakespeare.

Aber Shakespeare, das muss sogar ich zugeben, eignet sich für einen Beitrag zum Rundfunkrecht ohnehin nur bedingt, wenngleich er – im versöhnlichen Schlussteil des Sturms – schon einmal deutlich über die EMRK hinausgeht. **„Thou shalt have the air at freedom“** heißt es dort, was man übersetzen kann als: du sollst freien Zugang zum Äther haben - von einem Genehmigungsverfahren, das nach Art 10 Abs 1 EMRK für Rundfunkunternehmen zulässig ist, sagt er nichts.

¹ Manuskript des Kurzreferats „Von der Sendelizenz Podersdorf zum bundesweiten Multiplex“, gehalten anlässlich der Präsentation der zweiten, neu bearbeiteten Auflage des Kommentars von Kogler/Traimer/Truppe, Österreichische Rundfunkgesetze (Verlag Medien und Recht, Wien 2008) – „as is“, ohne Ergänzung durch Fußnoten oder Links.

Doch nun zur Geschichte der Sendelizenz Podersdorf, die gerade einmal elf Jahre her ist. Vor elf Jahren also, 1997, Österreich war schon Mitglied der EU, hieß Rundfunk in Österreich fast ausschließlich noch ORF. Kabelfernsehen war im Kommen, noch durften aber nur bestehende Programme unverändert weitergeleitet werden; auch Satellitenprogramme kamen langsam auf eine gewisse Verbreitung, und aus einem halbherzig begonnenen und entsprechend schief gegangenen gesetzgeberischen Experiment waren gerade einmal zwei private Hörfunkveranstalter gewissermaßen übriggeblieben.

Noch wenige Jahre zuvor (diesen Rückgriff kann ich nicht lassen) hatte sich die Politik noch dagegen gewehrt, dass in ein paar Wohnblocks selbst gemachte Programme in die Kabelanlagen eingespeist werden konnten. Was heute als *user generated content* beschworen wird, galt damals als gefährlich für den ORF einerseits, und für die Verleger andererseits – und damit fast als Bedrohung für die demokratische Ordnung (im Sinn des Art 10 EMRK). Es brauchte das Lentia-Urteil des EGMR Ende 1993, um zumindest eine gewisse Bewegung herbeizuführen.

Wie das aber so ist mit der Bewegung in der österreichischen Medienpolitik, dauerte es noch einmal bis 1997, bis das Trägheitsmoment so weit überwunden war, dass einerseits ein Kabel- und Satellitenrundfunkgesetz geschaffen wurde, mit dem es zu einer zaghaften Liberalisierung dessen kam, was technisch ohnehin nicht mehr aufzuhalten war, und dass andererseits das Regionalradiogesetz – nach Entscheidungen des VfGH – gründlich überarbeitet wurde.

Kogler und Traimer übernahmen es schon damals, das Ergebnis zu kommentieren; in ihrem Kommentar zu den Privatrundfunkgesetzen, der noch im Jahr 1997 erschien, schrieben sie:

„Der Entstehungsprozeß der vorliegenden Novelle zum Regionalradiogesetz ist jedenfalls durch mehrere wesentliche Änderungen geprägt, die vielfach erst kurz vor ihrer eigentlichen Beschlußfassung – sei es im Ministerrat, im Verfassungsausschuß oder auch im Plenum des Nationalrates – formuliert waren.“

Man sieht also: wenn die Trägheit einmal überwunden ist, überschlagen sich die Ereignisse meist.

Und in höflichen Worten, die Juristen gerne gerade dann verwenden, wenn sie eigentlich eine Beleidigung zum Ausdruck bringen wollen, schreiben Kogler/Traimer weiter wie folgt:

„Es mag somit nicht verwundern, daß der vorliegende Gesetzestext nicht vollkommen frei von gewissen Inkonsistenzen geblieben ist.“ (S. 11.)

Andere hätten gesagt: eh klar, dass dabei ein Chaos herauskommt.

Eine der Errungenschaften der last-minute Gesetzgebung – Ergebnis eines ad hoc im Verfassungsausschuss formulierten Abänderungsantrages – war die Anlage 3 zum Regionalradiogesetz mit Standorten und Frequenzen für Lokalradios. Darin fand sich auch die Funkstelle PODERSDORF, leider mit dem kleinen Mangel, dass für diesen Ort weder eine Frequenz im Plan eingetragen war, noch auch nur Aussicht bestand, dass eine vernünftig verwendbare Frequenz an diesem Standort – am flachen Land, praktisch mit Sicht nach Ungarn und in die Slowakei – koordiniert werden könnte. Dennoch gab der Gesetzgeber das Rennen um die Lokalradio-Lizenz Podersdorf frei.

Begründet wurde diese kühne Festlegung übrigens mit dem „Prinzip der Raschheit“, das im Bericht des Verfassungsausschusses allein in den Erläuterungen zur Lizenzierungsregelung in § 2b RRG gleich dreimal vorkam (zuzüglich einmal der „Grundsatz der Raschheit“). Wenn es jemals so etwas wie Selbstironie des Gesetzgebers gab, dann war es in diesem Ausschussbericht (aber ich fürchte fast, dass das gar nicht ironisch gemeint war). Lizenzwerber konnten jedenfalls gleich einmal einen Antrag stellen, auch wenn sie nicht wussten wofür.

Die Sendelizenz Podersdorf wurde, wenig überraschend, nicht vergeben, und zwanzig Monate nach ihrem Inkrafttreten verschwand die Anlage 3 aus dem Rechtsbestand.

Soweit also die kurze Geschichte der nie verwirklichten Sendelizenz Podersdorf, hier erzählt als Beispiel

- Erstens dafür, wie Rundfunkgesetze gelegentlich (manche meinen: nicht nur gelegentlich) zustande kommen
- Zweitens dafür, wie antiquiert heute Regelungen ausschauen, die vor elf Jahren erst getroffen wurden,
- und drittens dafür, dass schon damals Kogler und Traimer versucht haben, diese etwas verquere Welt in ihrem Kommentar bestmöglich zu erklären, auch wenn sie – wie mir Michael Kogler einmal eingestanden hat – bei manchen Bestimmungen wirklich nicht nachvollziehen konnten, was der Ausschuss damit hatte sagen wollen.

Dass mit diesem Regionalradiogesetz niemand so recht glücklich wurde, war bald klar. Das zwar lange überlegte, dann ad hoc zusammengezwimmte Gesetz wurde schließlich vom VfGH ins Wanken gebracht, wie überhaupt in Österreich rundfunkrechtlich oft erst dann etwas zu geschehen schien, wenn wieder einmal auf ein EGMR- oder VfGH-Erkenntnis zu reagieren war. Das RRG war also zu reparieren, und außerdem, auch wenn man das am liebsten verdrängt hätte, war

da ja noch die Frage, ob es nicht auch im Fernsbereich Zeit wäre, neben dem ORF weitere Veranstalter zuzulassen.

Also kam es wieder zu Verhandlungen, auch wieder zwischen ORF und Verlegern - deren Verhältnis wie üblich meist schwankend war zwischen Konfrontation, Kompromiss, Konsens und Kartell, was auch nicht gerade zu einer strategisch klaren Ausrichtung der Medienpolitik beitrug.

Rund um die Koalitionsverhandlungen Ende 1999 wurde groß geplant und zunächst einmal überlegt, wie man die Behördenorganisation lösen könnte, so nach dem Motto, zunächst die Form, die Funktion wird sich schon finden (auch dieser Zugang ist bis heute nicht ganz ungewöhnlich). Die Koalitionsverhandlungen gingen zwar anders aus als erwartet, das schon paktiert gewesene Konzept blieb aber gleich, auch wenn es dann mangels Verfassungsmehrheit nicht in seiner vollen Pracht umgesetzt werden konnte. Ich habe diese erste, nicht Gesetz gewordene, Konstruktion einer „KommAustria“ als pseudo-konvergenter Behörde mit kompliziertem Zusammenspiel mehrerer Kommissionen plus einer Art Frühstücksdirektor einmal als „eher hypertroph“ bezeichnet, aber das war vielleicht ein zu strenges Urteil, vor allem wenn man sich anschaut, was es eigentlich bis dahin gegeben hatte.

Denn nehmen wir an, die Sendelizenz Podersdorf wäre tatsächlich vergeben worden, ein Surf- und Segelradio für ein paar tausend Menschen rund um den See. Wie viele Menschen wären damit in den Behörden wohl befasst gewesen? Nun, erst einmal die zwölf Mitglieder der Regionalradio- und Kabelrundfunk-Behörde, plus ein Vertreter des betroffenen Landes. Vorher wäre noch der Hörfunkbeirat anzuhören gewesen, weitere acht Menschen. Mehr als zwanzig Personen wären also nötig gewesen, zuzüglich jener, die die wirkliche Arbeit zu leisten hatten, nur um ein Lokalradio zu lizenzieren, bei dem vielleicht gerade einmal zwei bis drei Angestellte (falls überhaupt) hätten beschäftigt werden können. Und hätte dieses Lokalradio dann zB einmal vergessen, einen Werbetrenner zu senden, dann wären die 17 (!) Mitglieder der Kommission zur Wahrung des Regionalradiogesetzes am Zug gewesen. Vergleicht man das zum Beispiel damit, dass im Plenum des Verfassungsgerichtshofes 14 Mitglieder zusammenkommen, dass am Obersten Gerichtshof, am Verwaltungsgerichtshof und auch am EuGH in der Regel Fünfrichtersenate entscheiden, und dass in Zivilverfahren in aller Regel (zwingend aber bei Streitwerten bis zu 50.000 €) EinzelrichterInnen urteilen, dann ließe sich schon darüber streiten, ob die Gewichte beim Regionalradiogesetz richtig verteilt waren.

Egal: die KommAustria-Verfassungskonstruktion kam also nicht, dafür eine abgespeckte einfachgesetzliche Variante, eine monokratisch organisierte Behörde mit einem – weitgehend kompetenz- und damit auch harmlosen – Beirat mit sechs Leuten und eine unabhängige Berufungsinstanz mit fünf Mitgliedern. Im

Verhältnis zu früher ist das schon eine gewisse Vereinfachung, die man nicht gering schätzen soll.

Sowohl was das KommAustria-Gesetz betraf als auch die materiellen Rechtsvorschriften (PrR-G; PrTV-G, ORF-G), lief der Gesetzgebungsprozess wie im Rundfunkrecht gewohnt – zuerst lange keine Klarheit, geheime Verhandlungen, kryptische Forderungen, unklare Interessen, Lobbyisten und Gegenlobbyisten, dann in letzter Minute Anträge und Antragsänderungen.

Zum Ergebnis schrieben Kogler und Traimer, nun gemeinsam mit Thomas Kramler, wieder einen Kommentar, die erste Auflage der Rundfunkgesetze auch unter Einbeziehung des ORF-G. Im Vorwort blieben sie wieder äußerst zurückhaltend: *„Insbesondere dort“* schrieben sie *„wo keine Gesetzesmaterialien (Erl, AB) zur Verfügung stehen, wird im Zuge der Anmerkungen versucht, adäquate Erwägungen anzustellen.“* Weniger vornehm hätten sie sagen können: es ist zwar unklar, was diese Bestimmungen sollen, aber wir versuchen eben, eine Auslegung zu finden, die ihnen irgendeinen Sinn gibt.

Der Kommentar von Kogler/Kramler/Traimer war mein Handwerkszeug in diversen Verfahren, die ich dann als Leiter der KommAustria zu führen hatte. Ich war ja – als Günstling des Bundeskanzlers, wie das der Herr Abg. Wittmann bezeichnet hat – Leiter dieser Metternich-Behörde geworden und musste daher, wieder Zitat Abg. Wittmann, *„ausschließlich das machen, was der Bundeskanzler will.“* Mangels irgendwelcher Weisungen des Kanzlers hielt ich mich also im Wesentlichen an das, was dessen Mitarbeiter in diesem schlaun gelben Buch niedergeschrieben hatten.

Im PrTV-G 2001 waren schon die Grundzüge für die Digitalisierung der terrestrischen Fernsehübertragung enthalten, doch anfangs waren wir noch beschäftigt damit, überhaupt die analogen Frequenzen zu vergeben; switch-over zur digitalen Übertragung und switch-off der analogen Übertragung waren große Worte, die auf weit Entferntes zu weisen schienen.

Sowohl Bundeskanzleramt als auch KommAustria und RTR versuchten tapfer darauf hinzuweisen, dass es schon in wenigen Jahren keine analogen Fernsehsender mehr geben würde, aber so richtig ernst nahm das zunächst eigentlich niemand. Auch heute gibt es ja noch viele Missverständnisse in diesem Bereich, so zB wenn – in der klassischen Vermischung von Rundfunk und ORF – dem ORF zum Vorwurf gemacht wird, dass er den Umstieg auf DVB-T beschlossen habe. Bei allem Respekt vor dem ORF: Frequenzverwaltung und Digitalisierungsstrategie – auch wenn sie mit den Betroffenen akkordiert wird – sind aber schon eine staatliche Angelegenheit.

Wer also meint, den Umstieg kritisieren zu wollen, sollte sich wenigsten bei den wirklich Schuldigen aufregen (und vielleicht auch erklären, warum ausgerechnet Österreich als analoge Insel in einem digitalen Meer übrigbleiben sollte).

Jedenfalls führten diverse Erfahrungen in der Vollzugspraxis und auch die Ergebnisse der Digitalen Plattform dazu, dass Änderungen der Rechtsvorschriften nötig wurden, vor allem um den switch-over zu erleichtern, aber auch um bundesweites Radio zu ermöglichen.

Die diesbezüglichen Novellen 2004 wurden in einer für Rundfunksachen mittlerweile schon fast traditionellen Vorgangsweise beschlossen: Initiativantrag, Fristsetzung, Plenumsbeschluss - keine Debatte im Ausschuss. Die Aussendung der Parlamentskorrespondenz zur Plenardebatte am 9.7.2004 begann mit dem bezeichnenden Satz:

„Der Inhalt, noch mehr aber die Vorgangsweise beim Zustandekommen eines Mediengesetzes, bestimmte heute den Beginn der Debatte im Nationalrat.“ [mit Mediengesetz war natürlich nicht das Mediengesetz gemeint, sondern das Paket von Änderungen des ORF-G, PrR-G, PrTV-G, ORF-G und Aufhebung des Fernsehsignalgesetzes]

Michael Kogler, Matthias Traimer, nun gemeinsam mit Michael Truppe, haben sich nach dieser größeren Novellierung 2004 und den daraufhin noch ergangenen weiteren Novellen wieder dahinter geklemmt, und nicht nur die gesetzgeberischen Neuerungen, sondern auch die in recht reicher Zahl ergangene Rechtsprechung aufgearbeitet, auf dass wieder ein Referenzwerk für das österreichische Rundfunkrecht vorliegt.

Zurückhaltend ist wieder das Vorwort: *„Wenn sich der vorliegende Kommentar auch vorgenommen hat, rechtspolitische Kritik an Gesetzgebung und Vollziehung auszusparen [an der Rsp nicht, frage ich mich], seien doch zwei Bemerkungen gestattet“* Ich zitiere nur eine: *„Zum anderen kann der Rechtsbestand in einem derartig komplexen und laufenden Veränderungen unterliegenden Bereich legislativ niemals perfekt und vor allem auf Grund der höchst unterschiedlichen Interessen für alle zufriedenstellend sein.“*

Aber immerhin der Kommentar, das konnte ich schon feststellen, ist wie gewohnt mehr als zufriedenstellend.

Wie zufriedenstellend der Kommentar ist, kann man schon daran erkennen, dass er zitiert wird, noch bevor er richtig veröffentlicht ist: Am vergangenen Donnerstag veröffentlichte die KommAustria einen Bescheid, in dem nicht nur sie selbst den Kommentar in der nun vorgestellten Auflage zitiert, sondern auch auf Vorbringen im Verfahren eingeht, in dem ebenfalls schon die Neuauflage des Kommentars zitiert wurde.

Damit komme ich zum Schluss: Podersdorf ist nicht vorbei!

Dieser burgenländische Ort hat es insgesamt nur viermal geschafft, in einem Bundesgesetz ausdrücklich erwähnt zu werden: als Vorführgemeinde nach dem

Weingesezt, in einer Anlage zum Bundesimmobiliengesetz (in einer Aufzählung von Bauwerken, die von der Bundesgebäudeverwaltung verwaltet werden), dann wie schon erwähnt in der Regionalradiogesetz-Novelle 1997 – und mit einer noch in Kraft stehenden Bestimmung im Privatfernsehgesetz.

In Anlage 1 – bei jenen Frequenzen, die für bundesweites Privatfernsehen vorgesehen waren – findet sich auch die Funkstelle PODERSDORF, Kanal 56, 1,5 kW Leistung. Die Bestimmung ist noch in Kraft, und auch die Funkstelle Podersdorf können Sie in der Realität finden. Am südlichen Ortsende, etwa hundert Meter vom Campingplatz landeinwärts, wahrscheinlich der einzige Sender Österreichs, der in der Wüste steht (so lautet dort der Flurname). Wo Sie Podersdorf aber nicht finden werden, ist in diesem nun vorgestellten schlaun Buch. Denn dort wurde auf den Abdruck des Anhangs 1 verzichtet – ganz richtig schreiben die Autoren, dass diese Bestimmungen „durch die Digitalisierung des Fernsehens weitgehend ihre Relevanz für die Praxis verloren“ haben. Podersdorf, das nur als Ergänzung, sendet seit rund dreieinhalb Monaten ausschließlich digital, auf Kanal 52.

So hat das Rundfunkrecht in den letzten elf Jahren, seit es von Kogler und Traimer nicht nur legislatisch betreut, sondern auch kommentierend begleitet wird, von der Sendelizenz Podersdorf bis zur digitalen Abstrahlung in der Podersdorfer Wüste, doch eine bemerkenswerte Entwicklung genommen.

Weitere Novellen der Rundfunk-Gesetze stehen bevor: angeblich soll im November im Ministerrat die neue unabhängige Behörde als Regierungsvorlage beschlossen werden. Die Umsetzung der Mediendienste-Richtlinie erfordert innerhalb den nächsten eineinhalb Jahre einige Anpassungen und auch das Beihilfenverfahren betreffend den ORF wird wohl nicht ohne gesetzliche Anpassungen abgeschlossen werden können.

Auch wenn man also Neuerungen erwarten könnte, ist mir nicht bang, dass der Kommentar bald nicht mehr aktuell sein könnte. Denn "seeing is believing", und noch ist von all diesen Vorhaben nicht viel zu sehen. Das schließt zwar, gemäß dem Trägheitsgesetz der österreichischen Rundfunkgesetzgebung, nicht aus, dass nach langer kreativer Pause irgendwann kurzfristig und unvermittelt wieder einmal Hektik ausbricht und in einen Initiativantrag mündet, einen Fristsetzungsantrag, oder zumindest in einen umfassenden Abänderungsantrag in letzter Minute.

Kogler/Traimer/Truppe werden sich sicherlich auch dann wieder hinsetzen und versuchen, dem Ganzen zumindest in der juristischen Auslegung Sinn zu geben. Dafür herzlichen Dank!