



4.1 GRUNDRECHT

MEDIENPARTIZIPATION

von Johannes Schütz

Grundrechte haben eine Entwicklungsgeschichte. Sie sind abhängig von äußeren Umständen und dem Grad der Demokratisierung einer Gesellschaft. Was das Grundrecht der Kommunikations- und Meinungsfreiheit betrifft, so muss der Fortschritt der technischen Infrastruktur berücksichtigt werden, hier würde also das Sein bestimmend auf das Bewusstsein wirken, der Überbau dem Unterbau zu entspringen haben. Die Dynamik im Bereich der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien, also die neuen Medien, die veränderte Zugangs- und Verbreitungsmöglichkeiten für Fernsehen und Radio schaffen, wurde in Österreich von der Legislatur noch nicht ausreichend gewürdigt. Diesbezüglich stehen wir also erst am Beginn eines Weges. Im Zentrum der Fragestellung steht die Ablösung eines Verständnisses von Rundfunkfreiheit als institutionelles Recht durch die Einführung von Medienpartizipation im Offenen Kanal, die individualrechtlichen Charakter besitzt.

Immerhin befindet Walter Berka 1999 in seinem Standardwerk „Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich“:

„Während die Pressefreiheit ein klassisches Individualrecht ist, treten beim Rundfunk auf Grund der historischen Entwicklung dieses Massenmediums stärker die Besonderheiten einer institutionellen öffentlichen Rundfunkfreiheit hervor“ (Berka 1999, 322).

Der geschichtliche Ursprung des Unterschieds wird hier von Berka betont. Dieser löste sich durch das Aufkommen der neuen Technologien seit Ende der siebziger Jahre allerdings zunehmend auf und die Gesetzgeber werden diese Entwicklung zu berücksichtigen haben.

Wolfgang Kraßnitzer widmet sich 2001 in seinem lesenswerten Aufsatz „Öffentliche Aufgabe als Grundlage der Medienprivilegien?“ ausführlich der zentralen Bedeutung entwickelter Kommunikationsstrukturen für eine funktionierende Demokratie, da nur so die BürgerInnen in den politischen Prozeß integriert werden können: „Demokratie braucht öffentliche Kommunikation. Diese kann in unserer komplexen, globalisierten und institutionalisierten Welt nahezu ausschließlich über die Medien erfolgen“ (Kraßnitzer, 168f). Er positioniert den Rundfunk im Rahmen eines demokratischen Grundrechtsverständnisses, sieht in Zusammenhang mit Art. 10 EMRK gleichermaßen individuelle und institutionelle Komponenten der Freiheit zum Ausdruck gebracht und prognostiziert eine mögliche Reaktion durch den Verfassungsgesetzgeber (Kraßnitzer, 195). Vorerst aber sieht er die Situation so:

„Schließlich soll das Gebot zur Berücksichtigung der Meinungsvielfalt sicherstellen, daß die Meinungen gesellschaftlich wichtiger Gruppen aber auch Randgruppen, dem Ideal einer offenen, pluralistischen und demokratischen Gesellschaft

entsprechend, Zugang zu diesem Medium finden, zumal eine der Presse vergleichbare Wettbewerbsstruktur auf Grund der gegebenen technischen Beschränkungen aber auch wegen des bedeutenden pekuniären Aufwandes der Veranstaltung von Rundfunk (noch) nicht möglich scheint“ (Kraßnitzer, 185).

Bedauerlicherweise nahm Kraßnitzer in seinem Aufsatz noch keinen ausdrücklichen Bezug auf die internationale Entwicklung der Offenen Kanäle als Bestandteil eines triadischen Rundfunksystems. Seine Argumentation aber macht Kraßnitzer zu einem Vorläufer für die gesetzliche Grundlegung Offener Kanäle in Österreich.

Denn schon 1987 stellte die Wissenschaftliche Begleitforschung (Ulrich Pätzold et. al.) zum Offenen Kanal Dortmund fest, dass der Offene Kanal in ein Spannungsverhältnis zum herkömmlichen Rundfunkbegriff gerät. Man sah einen großen Unterschied zu jener Situation, die aufgrund der Einführung des Fernsehens in den fünfziger Jahren eine Neudefinition nötig machte: Damals integrierten JuristInnen und PolitikerInnen das Neue am Rundfunk, die Bilderübertragung, in die im übrigen unveränderten Strukturen des Rundfunks. In den achtziger Jahren wurden durch den Fortschritt der neuen Technologien allerdings gerade diese Strukturelemente in Frage gestellt. Die Produktion von Fernsehprogrammen wird zu einer Kulturtechnik breiter Bevölkerungskreise, die Übertragungskapazitäten von Programmen wurden wesentlich erweitert durch Kabel- und Satellitentechniken, was derzeit noch durch die Entwicklung zur Digitalisierung verstärkt wird. Man kam zur Schlussfolgerung:

„Der Inhalt des Rundfunkbegriffs hat sich also geändert. Deshalb müssen Juristen die elementaren Bestandteile des Rundfunkbegriffs neu bewerten. Ein Grenzfall dieser Veränderungen ist der Offene Kanal. Er wirft die Interpretationsfrage des Art. 5 GG auf, wie weit die Rundfunkfreiheit institutionellen Charakter hat und wie weit sie unter bestimmten Bedingungen auch individualrechtlich zu verstehen ist“ (Der Offene Kanal im Kabelpilotprojekt Dortmund 1987, 13).

Der herkömmliche Rundfunkbegriff setzt eine feste Rollenteilung zwischen aktivem *Sender* und passiv-rezeptivem *Empfänger* voraus. Im Offenen Kanal wird dieses Verhältnis massiv verändert, weshalb berechtigterweise die Überlegung angestellt werden muss, ob er eine Zwischenstellung zwischen Massen- und Individualkommunikation einnimmt und eine eigene medienrechtliche Definition erforderlich wird, die eventuell zu einer Erweiterung des Rundfunkbegriffs führt.

Der Offene Kanal als Einlösung individualrechtlicher Ansprüche auf freie Meinungs-





äußerung, Partizipation und Meinungsvielfalt basiert in Deutschland auf Art. 5 GG. Inwieweit dieses Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung eine Verpflichtung zur Einrichtung Offener Kanäle beinhaltet, untersuchte 1985 der Medienrechtsexperte Reinhart Ricker. In seiner Interpretation griff er auf das Pluralismusgebot und dessen zwei Pfeiler, Demokratieprinzip und Sozialstaatsprinzip, zurück. Das Demokratieprinzip verlangt den Widerstreit unterschiedlicher Auffassungen, die sich vor allem aus Rede und Gegenrede bilden. Daraus erwächst die Pflicht zu einer pluralistischen Gestaltung des Rundfunks, wobei diese nicht ausschließlich dem Gesetz des Marktes überlassen werden darf. Vielmehr obliegt dem Staat die Schaffung freier und gleichermaßen zumutbarer Zugangschancen, was auch durch das Sozialstaatsprinzip bestätigt wird. Dieses verlangt, dass auch allen Personen, die nicht über ausreichende Finanzmittel verfügen, im Rahmen des wirtschaftlich und technisch Möglichen eine Chance zur Verbreitung ihrer Meinungen gegeben wird. Verkabelung und Videotechnik gestatten die Realisierung dieser Chance. Ricker befand: „Der Gesetzgeber ist also im Rahmen zulässigen Ermessensgebrauchs gehalten, die Partizipationschancen sachgerecht zu optimieren“ (Ricker, 120).

Auch Walter Berka merkte an, dass die Frage gestellt werden muß, „ob der Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Medienfreiheit vielleicht verpflichtet ist ... zur Erhaltung der Medienvielfalt auch aktiv tätig zu werden. Dabei ist davon auszugehen, dass das Grundrecht der Kommunikationsfreiheit Freiheit nicht als einen Selbstzweck garantiert, sondern dass die miteinander verbundenen Freiheiten auf und zur Information gewährleistet sind, damit in der Gesellschaft jene freiheitliche Kommunikationsordnung entsteht, welche die Verfassung anvisiert und leitbildhaft verbürgt. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Ordnung ist die Pluralität der Meinungen und Informationen, die jedem gesellschaftlichen Anliegen die Chance gibt zu Wort zu kommen“. (Berka 1999, 323).

Der Fortschritt der neuen Kommunikationstechnologien erlaubt der breiten Bevölkerung, Meinungen auch über das Medium Offener Kanal zu äußern. Dies ist vom Gesetzgeber in Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Kommunikationsfreiheit zu berücksichtigen. In der österreichischen Rechtsgeschichte stammt dieses von Art. 13 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867: „Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder durch bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern“.

1958 erfolgte der Beitritt Österreichs zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), was laut Berka als wichtiger Katalysator für den Wandel der Grundrechtsjudikatur in Österreich wirkte, denn die Grundrechte erlangten dadurch eine ganz neue und gesteigerte Bedeutung (Berka 1999, 35f). Seit

1985 folgte der Verfassungsgerichtshof der Judikatur des EGMR zum schon Jahrzehnte in Österreich im Verfassungsrang stehenden Art 10 EMRK und erkannte an, „dass die Freiheit zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen offensichtlich über die Äußerung von Meinungen im engeren Sinn hinausgehe und sowohl die Freiheit zur Mitteilung als auch zum Empfang sowie sowohl reine Meinungskundgaben als auch Tatsachenaussagen umfasse, und dies in allen Ausdrucksmiteln“ (Schumacher, 16f).

Walter Berka stellte zur Bedeutung des Art. 10 EMRK für die österreichische Gesetzgebung fest: „Art. 10 EMRK hat den Verfassungsschutz der Meinungsfreiheit ausgebaut und dazu beigetragen, dass dieses Grundrecht heute eine wichtige Stellung im österreichischen Grundrechtssystem zukommt, wobei der Einfluss dieser Gewährleistung in die gesamte einfachgesetzliche Rechtsordnung ausstrahlt“. (Berka 1999, 315f).

Als Konsequenz müssten in diesem Zusammenhang auch die Offenen Kanäle als eine realisierbare Möglichkeit der neuen Kommunikationstechnologien Berücksichtigung finden. Dies betrifft u. a. eine Neudefinition der öffentlichen Aufgaben des Rundfunks, so dass Offene Kanäle einen Anteil an den Rundfunkgebühren zugesprochen erhalten, und die Sendeverantwortung.

Sendeverantwortung

Individualrechtlich muss die Sendeverantwortung im Sinne des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung bei den jeweiligen NutzerInnen des Offenen Kanals (SendungsgestalterInnen) liegen. Wenn bei einer solchen Forderung nach der Sendeverantwortung durch den/die Nutzer/in immer wieder beklagt wird, dass dies nicht dem bestehenden österreichischen Mediengesetz entspricht, sollte man nicht nur den oben ausgeführten Bezug zum Grundrecht nennen, sondern auch auf die Sonderbestimmung bei Live-Sendungen verweisen.

§ 6 (2) 3 Mediengesetz sieht vor, dass Betroffene im Falle über Nachrede keinen Anspruch gegenüber dem Medieninhaber haben, wenn „es sich um eine unmittelbare Ausstrahlung im Rundfunk (Live-Sendung) handelt, ohne daß ein Mitarbeiter oder Beauftragter des Rundfunks die gebotene journalistische Sorgfalt außer acht gelassen hat“.

Schon vor der entsprechenden Novellierung des Mediengesetzes 1992 hatte die Praxis der Rechtsprechung diesbezüglich einen Rechtfertigungsgrund anerkannt und somit pragmatische Einsicht bewiesen. Jede andere Entscheidung würde letztlich Live-Sendungen nahezu unmöglich machen, was wiederum dem Grundrecht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Kommunikationsfreiheit widersprechen würde. Walter Berka erläuterte dazu:





„Dieser durch die MedienG-Novelle 1992 eingefügte Ausschlussbestand begünstigt Livesendungen im Rundfunk; er ist wohl von der Erwägung getragen, dass eine Haftung des Medieninhabers für Äußerungen in solchen Sendungen, die unter Umständen gar nicht verhindert werden können und die auch nicht mehr redaktionell bearbeitet werden, überzogen wäre und die Ausstrahlung selbst in vielen Fällen von der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks gedeckt ist. Bereits vor der MedienG-Novelle 1992 hat die Rspr. dem Rundfunk einen ähnlichen Rechtfertigungsgrund zuerkannt (OLG Wien MR 1988, 47)“ (Berka et. al. 2002, 86).

In einer vergleichbaren Situation befindet sich das Medium Offener Kanal. Eine Sonderbestimmung müsste auch für die Sendungen des Offenen Kanals Anwendung finden – und zwar ebenfalls als Rechtfertigungsgrund der Rechtsprechung noch vor einer notwendigen diesbezüglichen Novellierung des Mediengesetzes. Wenn auch bezüglich Live-Sendungen bisher praktiziert wird: „Liegt zwischen Aufzeichnung und Ausstrahlung eine (wenngleich noch so geringe) Zeitspanne, etwa wenn ein Interview ganz knapp vor der Sendung herein gespielt wird, handelt es sich nicht mehr um ein Live-Programm und entfällt die Berufung auf diesen Ausschlussgrund“ (Berka et. al. 2002, 86). So gibt es doch eine Deckung des eigentlichen Prinzips mit dem Medium Offener Kanal, der seiner öffentlichen Aufgabe eben gerade gerecht wird, indem er die unzensurierte Freiheit der Meinungsäußerung sicherstellt. Demnach ist das Wesen des Mediums Offener Kanal der **Live-Charakter**, was von Rechtsprechung und Gesetzgebung entsprechend zu berücksichtigen wäre. Der/die Nutzer/in übergibt seinen/ihren Beitrag, ohne dass dieser durch die MitarbeiterInnen gesichtet und beurteilt wird. Auch im Medium Offener Kanal findet keine redaktionelle Bearbeitung mehr statt! Wird der Beitrag gesendet, entspricht dies vom Prinzip einem Live-Ereignis.

Einzuhalten ist allerdings die Sorgfaltspflicht durch die MitarbeiterInnen des Offenen Kanals. Diese wird gewährleistet durch eine Einschulung der NutzerInnen in Fragen des Medienrechts, die für die Erteilung der Nutzungsberechtigung zu absolvieren wäre. Außerdem muss die Zugangsberechtigung überprüft und ein Reglement zur Übernahme der Sendeverantwortung eingehalten werden. Ein solches Reglement ist auszuarbeiten.

Korrespondenz mit Harald Zehe (Stellvertretender Direktor LPR)

Harald Zehe war seit 1989 *Justitiar der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter Rheinland-Pfalz* (LPR) und ist jetzt Stellvertretender Direktor der LPR. Er gilt in Deutschland als Experte für die rechtlichen Fragen Offener Kanäle.

Harald Zehe wurde um eine Stellungnahme bezüglich der Regelungen für die Sendeverantwortung und die Organisationsstruktur Offener Kanäle ersucht. Er antwortete in einem Mail am 5. Juni 2002:

Sehr geehrter Herr Schütz,

Ich danke Ihnen für Ihre Anfrage zu verschiedenen Aspekten Offener Kanäle und hoffe, Ihnen einige nützliche Hinweise geben zu können.

Sendeverantwortung:

Mit der Frage nach der Regelung zur Sendeverantwortung haben Sie ein sehr weites und komplexes Feld betreten. Wie Sie richtig feststellen, handelt es sich hier um ein zentrales Thema für Offene Kanäle. Gleichzeitig macht es die Antwort auf Ihre Frage, wie man die Sendeverantwortung des Nutzers rechtlich begründen kann, doch erforderlich, etwas weiter auszuholen.

Vorab meine These: Ohne Sendeverantwortung des Nutzers für seinen Beitrag gibt es keinen echten Offenen Kanal.

Hierzu gibt es, soweit ich dies sehe, gar keine explizite Literatur oder Materialien, die Sie nicht schon in der Bibliographie zur OKW-Studie aufgeführt hätten.

Wenn man zurückblickt, dann war jedenfalls hier in Rheinland-Pfalz eine anders gelagerte Verantwortlichkeit nie ein Thema. Ausgangspunkt war die Überlegung, alle Bürger an den damals so genannten neuen Medien teilhaben zu lassen, und zwar als selbstbestimmt handelnden Teilnehmer. Hier spielten viele Überlegungen hinein.

Das fängt an auf der einen Seite mit der damals öfter zitierten Brechtschen Radiotheorie, die letztlich aber nichts als ein Gedankenfragment ist und stets vergaß zu erwähnen, was passiert, wenn alle Bürger Sender sind: es ist keiner mehr da, um zuzuhören. Diese Theorie ist daher zu Recht auf der Müllhalde der Geschichte gelandet.

Und das gleiche passierte mit der Idee, die Offenen Kanäle als Vielfaltsreserve zu betrachten. Die rechtliche und die technische Entwicklung hatte zwar die Möglichkeit gebracht, auch privatwirtschaftlich betriebenen Rundfunk zu installieren. Die hohen Kosten und die nach wie vor (letztlich bis heute) knappen Übertra-





gungskapazitäten ließen aber vorhersehen, daß es nicht zu einer Vielzahl von Veranstaltern kommen wird; nur wenige große Spieler würden zum Zuge kommen. Gleichzeitig war aber stets gefordert worden, daß eine Vielfalt von Meinungen zum Zuge kommen müßte. Dies kann innenplural organisiert werden; in jedem Programm muß dann (übertrieben gesprochen) jede Meinung zu sehen und zu hören sein.

Die andere Form ist die außenplurale Organisation; danach müssen so viele Veranstalter wie Meinungen da sein, so daß auf diese Art Meinungsvielfalt gewährleistet ist. Und hier war eben die Idee entwickelt worden, daß es nicht unbedingt erforderlich sei, daß die einzelnen Programme zusammen betrachtet schon die gesamte Meinungsvielfalt aufboten; letztlich sei ja der Offene Kanal noch da, in dem jeder seine Meinung kundtun könnte, auch wenn sie noch so vereinzelt wäre. Und wenn man den Offenen Kanal mit einrechne, dann sei insgesamt gesehen Meinungsvielfalts- und auch Veranstalterreserve genug vorhanden. Mit dieser hohen Verantwortung und Aufgabe waren die Offenen Kanäle natürlich überfordert; das Bundesverfassungsgericht hat dem Gedanken der Offenen Kanäle als Vielfaltsreserve daher in seinem Urteil zum Landesrundfunkgesetz Baden-Württemberg eine klare Abfuhr erteilt.

Damit sind wir wieder beim Ausgangspunkt. Ungeachtet der völligen Verschiedenheit und bei aller Unzulänglichkeit der beiden vorstehenden Theorien lag der Diskussion doch in beiden Fällen das zugrunde, was auch die sonstige Diskussion prägte: Die Teilhabe möglichst vieler Menschen an der Möglichkeit der Meinungsäußerung über die neuen Techniken ist nur dann gegeben, wenn diese Menschen selbst entscheiden können, was sie äußern wollen.

Soll ich kurz zusammenfassen, so wäre dies wie folgt:

Ein Offener Kanal, der jedem Bürger die Möglichkeit bieten will, seine Meinung frei und ungehindert im Rahmen allgemeiner, d.h. für alle geltende Gesetze, zu äußern, muß zwingend frei sein von Zensur. Gleichzeitig ist nur dann wirkliche Teilhabe gegeben, wenn sie auch eigenverantwortlich erfolgt. Freiheit setzt Verantwortung für das eigene Tun voraus. Dies bedingt die Sendeverantwortung für den Nutzer. Alles andere ist entmündigend.

Dem entspricht die Organisation der Teilhabe. Wenn eigene Verantwortlichkeit für die geäußerte Meinung besteht, dann brauche ich lediglich die äußeren Voraussetzungen zu organisieren. Dazu genügt ein kleines professionelles Team. Eine "Intendanz" ist nicht vonnöten; sie geriete sehr schnell zur Inhalte-Polizei.

Organisation:

Die weiteren Anforderungen, die die Einrichtung nach Ihrem Konzept erfüllen soll, bedingen mehr oder weniger starke Einschränkungen des freien Zugangs. Sie sollen daher organisatorisch, zeitlich usw. deutlich vom eigentlichen Offenen Kanal getrennt werden. Dies fördert auch die Legitimation.

Wenn ich beispielsweise (Sende-)Platz für Gruppen kultureller, ethnischer oder sonstiger Herkunft von vornherein reservieren will, schränke ich das Bürgermedium OK insoweit ein und mache einen Gruppensender daraus. Das ist durchaus legitim, hat mit chancengleichem Zugang aber nichts mehr zu tun.

Insoweit hielt ich es für angezeigt, deutlich den eigentlichen OK von dem Sender, der die anderen Vorgaben erfüllen soll, zu separieren. Dies muß insbesondere durch klare, vorher bestimmte zeitliche Vorgaben geschehen, sowohl für Sendungen wie auch für sonstige Belange (Schnittplätze, Techniknutzung, Studionutzung, Verwaltungszeiten für Anmeldungen etc.). Sind diese Rahmenbedingungen nicht transparent, sieht es nach Vermengung ohne Regeln aus, dann kommt schnell der Verdacht der Willkür auf, egal zu wessen Lasten. Dies zehrt dann an der Legitimation des Ganzen.

Meine Ausführungen sind hoffentlich nicht zu ausführlich geworden. Letzten Endes habe ich mich darum bemüht, deutlich zu machen, daß beide angesprochenen Aspekte zusammenhängen.

Es würde mich freuen, wenn ich etwas zum Gelingen des Offenen Kanals in Wien habe beitragen können. Für weitere Fragen etc. stehe ich gerne zur Verfügung. Und für Ihr Projekt wünsche ich Ihnen und Ihren Kollegen viel Erfolg.

Mit freundlichen Grüßen

Harald Zehe

Stellvertretender Direktor
Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR)



von Johannes Schütz

