

< DOKUMENT >

SUCHWORT >

KURZTITELLISTE >

RECHTSSATZ >

Typ	Datum	Sammlungsnummer
VfGH Erkenntnis	19961008	14635

Geschäftszahl

G93/96, G94/96, G95/96, G96/96, G97/96, G98/96, G99/96, G100/96, G230/96, G231/96, G232/96, G233/96, G234/96, G235/96, G236/96, G237/96, G238/96

Index

91 Post- und Fernmeldewesen
91/01 Fernmeldewesen

Norm

StGG Art6 Abs1 / Erwerbsausübung;
EMRK Art10;
Richtlinie des Rates vom 03.10.89, 89/552 / EWG,
Fernsehrichtlinie;
RundfunkV §24b;

Leitsatz

Aufhebung des durch die Nichterlassung einer Neuregelung nach der Aufhebung des Verbots aktiven Kabelrundfunks durch den Verfassungsgerichtshof bewirkten absoluten Werbeverbots im Kabel-TV wegen Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit und der Erwerbsausübungsfreiheit; keine Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs nach Ablauf der vom Verfassungsgerichtshof gesetzten Frist; Anpassungspflicht des nationalen Gesetzgebers an die Fernsehrichtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften

Spruch

I. §24b Abs2 der - gemäß ArtI Abs1 Z7 des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 267/1972 als Bundesgesetz geltenden - Rundfunkverordnung, BGBl. Nr. 333/1965 in der Fassung BGBl. Nr. 507/1993 und BGBl. Nr. 701/1995, wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Bundesgesetzblatt verpflichtet.

II. Der Bund (Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst) ist schuldig, den Antragstellern die mit je S 18.000,-- bestimmten Prozeßkosten binnen 14 Tagen bei Exekution zu bezahlen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. a) Die Antragsteller zu G93-100/96 sind Inhaber von Bewilligungen für Rundfunk-Gemeinschaftsantennenanlagen in der Steiermark. Sie hatten im Jahre 1994 die Erteilung der Bewilligung zur Einspeisung lokaler Informationsbeiträge in ihre Kabelrundfunknetze beantragt. Die diese Anträge im Instanzenzug abweisenden Bescheide des (damaligen) Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr hob der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnissen vom 1. Dezember 1995 mit der Begründung auf, die Beschwerdeführer seien wegen Anwendung verfassungswidriger Gesetzesbestimmungen in ihren Rechten verletzt worden.

b) In dem aus Anlaß der Beschwerden eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren hatte der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis G 1256-1264/95 vom 27. September 1995 die Worte "Die empfangenen" und "nur zeitgleich sowie dem Inhalt nach vollständig und unverändert" im zweiten Satz des §20 Abs1, §24a und die Worte "im Kabeltext" in §24b Abs2 der - gemäß ArtI Abs1 Z7 des Bundesgesetzes BGBl. 267/1972 als Bundesgesetz geltenden - Rundfunkverordnung (künftig: RVO), BGBl. 333/1965 in der Fassung BGBl. 345/1977 und BGBl. 507/1993, als verfassungswidrig aufgehoben. Für das Inkrafttreten der Aufhebung bestimmte der Gerichtshof eine Frist bis zum 31. Juli 1996. Die Aufhebung wurde mit BGBl. 701/1995 kundgemacht.

Der Verfassungsgerichtshof führte in dieser Entscheidung aus, es sei die normative Folge der aufgehobenen Worte in §20 Abs1 RVO und des §24a RVO, daß die Inhaber von Bewilligungen für Gemeinschaftsantennenanlagen auf den Betrieb von passivem Kabelrundfunk und Kabeltextveranstaltungen beschränkt seien und ihnen die Verbreitung darüber hinausgehenden Kabelrundfunks derzeit nicht gestattet sei. Diese Beschränkung hielt der Verfassungsgerichtshof - in Übereinstimmung mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte - für eine unverhältnismäßige Beschränkung der durch Art10 Abs1 EMRK gewährleisteten Rundfunkfreiheit. In der besonderen Konstellation des Rundfunkverfassungsrechtes sei es

"der einzig mögliche Weg, die festgestellte Verfassungswidrigkeit, die in der Beschränkung der Zulässigkeit der Veranstaltung von Kabelrundfunk auf die Veranstaltung passiven Kabelrundfunks und von Kabeltextdarbietungen besteht, zu beseitigen, eben jene Bestimmungen aus dem Rechtsbestand auszuschneiden, die diese Beschränkung bewirken: also die in Prüfung genommenen Worte in §20 Abs1 RVO und deren §24a. Da nach Aufhebung dieser Bestimmungen aktiver Kabelrundfunk umfassend - also auch über Kabeltextveranstaltungen hinausgehend - zulässig wird, war es notwendig, in §24b RVO jene Worte mit aufzuheben, die dessen Anwendung auf Kabeltextveranstaltungen beschränken."

c) Mit ihren beim Verfassungsgerichtshof am 19. Februar 1996 eingelangten (Individual-)Anträgen begehren die Antragsteller, §24b Abs2 RVO, der ein umfassendes Werbeverbot für Kabelrundfunkbetreiber statuiert, als verfassungswidrig aufzuheben. Die Bestimmung greife unmittelbar in ihre Rechtssphäre ein und widerspreche den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten der Rundfunkfreiheit und der Erwerbsausübungsfreiheit sowie dem Gleichheitsgrundsatz.

2. Auch die Antragsteller der zu G230-238/96 protokollierten, beim Verfassungsgerichtshof am 27. August 1996, also nach Wirksamwerden der Aufhebung der oben genannten Bestimmungen der RVO eingelangten Anträge sind Inhaber von Bewilligungen für Rundfunkgemeinschaftsantennenanlagen. Sie sind, da der Bundesgesetzgeber innerhalb der vom Verfassungsgerichtshof für das Wirksamwerden der Gesetzesaufhebung gesetzten Frist keine (Ersatz-)Regelung betreffend die Veranstaltung von Kabelrundfunk getroffen hat, seit 1. August 1996 innerhalb der Schranken der Rechtsordnung, insbesondere auch des §24b RVO zur Veranstaltung auch von aktivem Kabelrundfunk berechtigt.

Sie begehren ebenfalls die Aufhebung des §24b Abs2 RVO und begründen ihre Antragslegitimation und die Behauptung der Verfassungswidrigkeit in ähnlicher Weise wie die unter Pkt. I.1. genannten Antragsteller.

3. a) Der mit "Inhaltliche Auflagen" überschriebene §24b RVO, dessen Abs2 Gegenstand der Aufhebungsanträge ist, bestimmt (die vom Verfassungsgerichtshof mit dem zitierten Erkenntnis aufgehobenen Worte in Abs2 dieser Bestimmung sind in eckige Klammern gesetzt):

"(1) Die Verbreitung von Darbietungen mit pornographischem oder gewaltverherrlichendem Inhalt ist verboten. Im übrigen kommen die Bestimmungen des Mediengesetzes, BGBl. Nr. 314/1981, sinngemäß zur Anwendung.

(2) Kommerzielle Werbung ist (im Kabeltext) untersagt."

b) Die Aufhebungen von Teilen des §20 und des gesamten §24a RVO bewirkten eine Ausweitung der auf die Veranstaltung von passivem Kabelrundfunk und Kabeltextdarbietungen beschränkten Berechtigung auch auf alle anderen Arten aktiven Kabelrundfunks. Die Aufhebung auch der Worte "im Kabeltext" im §24b RVO erweiterte dementsprechend parallel dazu das Werbeverbot. (Für bloß passiven Kabelrundfunk kommt eine Eigenwerbung der Sache nach ohnedies nicht in Betracht.)

4. a) Die Antragsteller erachten Abs2 des §24b RVO in der nach Wirksamwerden der aufhebenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes geltenden (für die Antragsteller der zu G93-100/96 protokollierten Anträge als Anlaßfälle der Gesetzesprüfung aber schon zum Zeitpunkt der vor dem 1. August 1996 gelegenen Antragstellung wirksamen) Formulierung für verfassungswidrig und beantragen dessen Aufhebung. Die Bestimmung verletze Art10 EMRK, das Grundrecht der Erwerbsausübungsfreiheit gemäß Art6 StGG und den Gleichheitsgrundsatz. Im einzelnen führen sie dazu aus (Die Formulierung stammt aus dem zu G93/96 protokollierten Antrag; die übrigen Anträge stimmen mit diesem inhaltlich überein):

"1. Verletzung der Rundfunkfreiheit gemäß Art10 EMRK

1.1. Das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Verbreitung von Werbesendungen ist von der Garantie der Meinungsfreiheit nach Art10 EMRK mitumfaßt. Dies ist in Lehre und Rechtsprechung seit langem anerkannt (vgl. etwa VfSlg. 10948); bezüglich der Rechtsprechung des EGMR siehe insbesondere das Urteil im Fall 'Markt intern Verlag GmbH und Klaus Beermann gegen die Bundesrepublik', 20.11.1989, Serie A Nr. 165.

Die Freiheit der Verbreitung werblicher Inhalte ist Teil der durch Art10 EMRK garantierten Programmfreiheit des Rundfunkveranstalters. Beschränkungen dieser Freiheit sind nur nach Maßgabe des Abs2 des Art10 EMRK zulässig; ein völliges Verbot kommerzieller Werbung - wie im konkreten Fall - widerspricht jedenfalls dem Art10 EMRK.

Die Freiheit der kommerziellen Werbung bildet darüber hinaus auch einen Bestandteil der Rundfunkfreiheit gemäß Art10 EMRK insoweit, als die Zulassung von Werbung für private Veranstalter eine notwendige wirtschaftliche Voraussetzung zur Durchführung von privaten Fernsehprogrammen überhaupt darstellt. Beschränkungen der Möglichkeit, im Rahmen privater Rundfunkveranstaltungen werbliche Darbietungen zu bringen, sind somit an den gleichen Maßstäben zu messen wie die Rundfunkveranstaltungs-freiheit selbst. Der Verfassungsgerichtshof hat diesbezüglich im erwähnten Erkenntnis vom 27.9.1995 festgestellt, daß der Ausschluß anderer Veranstalter als des ORF

vom aktiven Kabelrundfunk durch ein dringendes Bedürfnis iS des Art10 Abs2 EMRK entsprechend gerechtfertigt sein müßte und daß eine solche Rechtfertigung im Falle des Kabelrundfunks nicht gegeben sei, weshalb das Verbot der Veranstaltung aktiven Kabelrundfunks als unverhältnismäßig und dem Art10 EMRK widersprechend zu qualifizieren ist.

1.2. Diese Überlegungen des Verfassungsgerichtshofes müssen in gleicher Weise auch für das in §24 b Abs2 RVO normierte Verbot der kommerziellen Werbung gelten:

Es ist kein dringendes Bedürfnis nach dem Verbot kommerzieller Werbung in Kabelnetzen erkennbar, insbesondere wenn der Gesetzgeber in §5 RFG gleichzeitig dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Recht auf Verbreitung kommerzieller Werbung garantiert. Wenn uns durch Gesetz die Möglichkeit verwehrt wird, kommerzielle Werbung zu verbreiten, läuft damit die Veranstaltungsfreiheit ins Leere, weil uns die Möglichkeit der Finanzierung und damit der praktischen Durchführung dieser Veranstaltungen entzogen wird.

2. Verletzung der Erwerbsfreiheit gemäß Art6 StGG

Der Ausschluß der Veranstaltung kommerzieller Werbung greift auch in unser Grundrecht auf Erwerbsausübungsfreiheit ein. Die Möglichkeit, Werbung in unserem Netz zu verbreiten und damit das Programm zu finanzieren, ist Basis und zugleich Voraussetzung für die Ausübung des Erwerbszweiges eines privaten Rundfunkveranstalters. Beschränkungen der Erwerbsausübungsfreiheit sind nach ständiger Rechtsprechung nur zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse geboten, zur Zielerreichung geeignet, adäquat und auch sonst sachlich zu rechtfertigen sind (vgl. VfSlg. 10179/1984, 10932/1986, 11276/1987 uva.).

Keine dieser Voraussetzungen ist hier aber gegeben:

Es ist kein öffentliches Interesse ersichtlich, Werbung im Kabelfernsehen zu verbieten, wenn gleichzeitig die Freiheit der Veranstaltung anerkannt wird und das Recht zur Finanzierung des Programmes durch Werbung auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeräumt ist. Es ist auch kein legitimes Ziel ersichtlich, dem dieses Verbot dienen könnte; es widerspricht sogar dem Grundsatz der Rundfunkfreiheit diametral und verhindert dessen Verwirklichung. Es fehlt auch an einer Adäquanz oder sonstiger sachlicher Rechtfertigung. Wir sind somit dadurch, daß wir in der Verbreitung von kommerzieller Werbung in unserem Kabelfernsehtnetz gehindert werden, in unserem Grundrecht auf Erwerbsausübungsfreiheit gemäß Art6 StGG verletzt.

3. Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes

Das Verbot der kommerziellen Werbung im Kabelrundfunk stellt auch in mehrfacher Hinsicht eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar.

Es ist unsachlich, uns zwar die Veranstaltung von privaten Fernsehprogrammen zu gestatten, aber gleichzeitig die Möglichkeit zu verwehren, diese durch Werbeeinnahmen zu finanzieren und Aberhaupt zu realisieren. Weiters stellt das Werbeverbot des §24 b Abs2 RVO insoweit eine unsachliche Maßnahme dar, als dem ORF durch das Rundfunkgesetz die Werbefinanzierung ausdrücklich erlaubt ist, obwohl er gleichzeitig über eine gesetzliche Finanzierung durch Teilnehmerentgelte verfügt und den privaten

Mitbewerbern eine Werbefinanzierung untersagt wird, obwohl diese nicht auf öffentlich-rechtliche Teilnehmerentgelte zurückgreifen können."

b) Ihre Antragslegitimation gründen die Antragsteller darauf, daß die in Rede stehende Beschränkung sie in ihrer Rechtssphäre nachteilig beeinträchtigt. Das Verbot der Verbreitung kommerzieller Werbung richte sich direkt und ausschließlich an die Kabelbetreiber als Inhaber der Anlagenbewilligung. Ein Verstoß gegen dieses Verbot habe nicht nur verwaltungsstrafrechtliche Konsequenzen nach dem Fernmeldegesetz, sondern könne nach §24 RVO auch den die Ausübung jeglichen Kabelrundfunks ausschließenden Entzug der fernmeldebehördlichen Anlagenbewilligung zur Folge haben. Diese Beeinträchtigung sei aktuell und unmittelbar; ein anderer zumutbarer Weg, die behauptete Verfassungswidrigkeit an den Verfassungsgerichtshof heranzutragen, stehe nicht zur Verfügung.

5. Die Bundesregierung erstattete zu den zu G93-100/96 protokollierten Anträgen eine Äußerung. In dieser trat sie den Ausführungen über die Antragslegitimation nicht entgegen.

In der Sache schildert die Bundesregierung zunächst die Entstehungsgeschichte der angefochtenen Fassung des §24b Abs2 RVO. Dabei vertritt sie die Auffassung, daß eine Nicht-Aufhebung der Worte "im Kabeltext" im §24b Abs2 RVO in Verbindung mit der Aufhebung von Teilen des §20 Abs1 und des ganzen §24a RVO "eine Rechtslage geschaffen hätte, nach welcher kommerzielle Werbung im Kabelrundfunk umfassend - das heißt ohne jegliche Einschränkung etwa in zeitlicher Hinsicht oder im Hinblick auf den Verbraucherschutz - zulässig geworden wäre; nur im Kabeltext wäre kommerzielle Werbung untersagt".

Nach Auffassung der Bundesregierung sei davon auszugehen,

"daß der Verfassungsgerichtshof, wie bei jeder durch eine Gesetzesaufhebung bewirkten Änderung eines Regelungszusammenhangs eine Interessensabwägung vorzunehmen hatte: abzuwägen war, ob der Verfassungsgerichtshof zum einen eine beschränkte (nämlich nur auf §20 und §24a der Rundfunkverordnung bezogene) Aufhebung vornehmen sollte, die zwar mit der ... Judikatur zum Prüfungsumfang durchaus im Einklang gestanden wäre, dabei aber zugleich eine ... verfassungsrechtlich bedenkliche Rechtslage herbeigeführt hätte oder aber, ob es für den Verfassungsgerichtshof zum anderen nicht vielmehr geboten war, eine die Verfassungswidrigkeit der anderen Vorschriften nicht selbst bewirkende Wortfolge ebenfalls aufzuheben, um dadurch ein verfassungswidriges - nicht vom Gesetzgeber herbeigeführtes - Ergebnis zu vermeiden. Nach Auffassung der Bundesregierung ist der Verfassungsgerichtshof bei Aufhebung der Worte 'im Kabeltext' von letzterem Gebot ausgegangen, womit sich auch die Begründung des Verfassungsgerichtshofes im Erkenntnis vom 27. September 1995, G 1256-1264, verstehen läßt: 'Da nach Aufhebung dieser Bestimmungen (nämlich die Worte in §20 Abs1 und §24a der Rundfunkverordnung) aktiver Kabelrundfunk umfassend - also auch über Kabeltextveranstaltungen hinausgehend - zulässig wird, war es notwendig, in §24b Abs2 der Rundfunkverordnung jene Worte mitaufzuheben, die dessen Anwendung auf Kabeltextveranstaltungen beschränken'."

Die Bundesregierung geht - unter Hinweis auf VfSlg. 10948/1986 - mit den Antragstellern davon aus, daß auch kommerzielle Werbung vom Schutzbereich des Grundrechts auf Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Art10 EMRK erfaßt sei. Auch sei

nicht zu verkennen, daß ein absolutes Werbeverbot für kommerzielle Rundfunkveranstalter einen Eingriff in deren durch Art10 EMRK eingeräumte Grundrechtsposition darstelle. Die Rechtfertigung für diesen Eingriff müsse jedoch insbesondere im Licht der besonderen Konstellation der Vorgeschichte des gegenständlichen Verfahrens gesehen werden:

"2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat für das Außerkrafttreten der mit Erkenntnis vom 27. September 1995, G 1256-1264, aufgehobenen Bestimmungen der Rundfunkverordnung eine Frist bestimmt, um dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu geben, das Recht der Veranstaltung von aktivem Kabelrundfunk im Rahmen der in ArtI Abs2 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl.Nr. 396/1974, im folgenden: BVG-Rundfunk) festgelegten Vorgaben nach seinen rechtspolitischen Vorstellungen zu gestalten. Zutreffenderweise geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, daß die künftige Veranstaltung privaten Kabelrundfunks auf der Grundlage eigens dafür geschaffener Regelungen (die etwa Programmgrundsätze, Bestimmungen zum Schutz Minderjähriger oder insbesondere auch Regelungen über die Werbung, wie Werbedauer oder Werbeumfang) ermöglicht werden wird und es vom Gesetzgeber keineswegs beabsichtigt ist, die Rundfunkverordnung, die nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes eine einfachgesetzliche Ausgestaltung zum BVG-Rundfunk darstellt, als Regelungsregime für diese Form der Rundfunkveranstaltung zu belassen. Wie die Bundesregierung bereits in ihrer Gegenschrift im Verfahren G 1256-1264 ausgeführt hat, wäre die Rundfunkverordnung dafür auch kein geeignetes Instrument, da sie weder den Anforderungen des ArtI Abs2 BVG-Rundfunk, noch der Richtlinie der Europäischen Union 'Fernsehen ohne Grenzen' (89/552/EWG) entspricht.

2.2. In diesem Sinn darf bei der Beurteilung der Verfassungskonformität der Regelung des §24b Abs2 der Rundfunkverordnung, wie sie sich allein als Folge des Erkenntnisses G 1256-1264 des Verfassungsgerichtshofes ergibt, nicht übersehen werden, daß dieser Bestimmung bis zur Schaffung einer einfachgesetzlichen Regelung für Werbung im aktiven Kabelrundfunk der Charakter einer 'Übergangsbestimmung' zukommt. Dieses Element muß bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die durch Art10 EMRK gewährleistete Grundrechtsposition der Antragsteller eine zentrale Rolle spielen:

2.3. Das daher als 'vorläufig' zu qualifizierende Verbot der kommerziellen Werbung entspricht nämlich insofern einem 'dringenden Bedürfnis' im Sinne des Art10 Abs2 EMRK, als die Einräumung einer praktisch unregelmäßig und damit uneingeschränkten Werbefreiheit zugunsten der Veranstalter aktiven Kabelrundfunks bis zur Schaffung adäquater gesetzlicher Grundlagen einen erheblich nachteiligen Einfluß auf die Interessen anderer Medien, vor allem der Printmedien, der Programmveranstalter nach dem Regionalradiogesetz und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, hätte. Art10 EMRK liegt - neben der Einräumung individualrechtlicher Grundrechtspositionen - gerade auch der Gedanke zugrunde, daß dem Staat die Rolle des obersten Garanten der Medienvielfalt zukommt, die zur Sicherung des für eine demokratische Gesellschaft essentiellen geordneten öffentlichen Kommunikationsprozesses unerlässlich ist (vgl. etwa die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in den Fällen, 'Sunday Times' vom 26.4.1979, EuGRZ 1979, 386 ff, 'Lingens' vom 9.7.1986, EuGRZ 1986, 424 ff, 'Informationsverein Lentia' vom 23.11.1993, Medien und Recht 1993, 239 ff).

Die Nichtzulassung von kommerzieller Werbung durch private Kabelrundfunkveranstalter erscheint daher jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt (die Äußerung wurde von der Bundesregierung in ihrer Sitzung vom 18. Juni 1996, also noch während der vom Verfassungsgerichtshof für das Wirksamwerden der die Aufhebung verfügenden Entscheidung gesetzten Frist, beschlossen) verfassungsrechtlich zulässig. Wie ... bereits ausgeführt, hätte die unveränderte Beibehaltung des §24b Abs2 der Rundfunkverordnung zu einer praktisch uneingeschränkten Werbefreiheit für Kabelveranstalter geführt und damit eine Rechtslage bewirkt, die im Sinn des eben Gesagten der Sicherung des für eine demokratische Gesellschaft essentiellen geordneten öffentlichen Kommunikationsprozesses abträglich wäre.

2.4. Weiters ist zu bedenken, daß die unregelmäßige Möglichkeit, Werbung zu veranstalten, zu einer Gefährdung der Konsumenten, vor allem auch der Kinder, führen kann. So wäre etwa nach Aufhebung der angefochtenen Bestimmung eine uneingeschränkte Tabakwerbung möglich. Dies ist, soweit die Bundesregierung sieht, zur Zeit in keinem europäischen Staat erlaubt. Werberegelungen für den Rundfunkbereich sehen außerdem neben Werbeverboten für bestimmte Produkte regelmäßig auch sonstige Schutzvorschriften vor, wie Kennzeichnungspflichten, Bestimmungen über die Werbedauer etc. (vgl. z.B. §7 des Regionalradiogesetzes, die §§5 ff des Rundfunkgesetzes und die Artikel 10 ff der EU-Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen').

Solange die Gefährdung der Medienvielfalt und des Schutzes der Verbraucher nicht durch ein auch den aktiven Kabelrundfunk - insbesondere die Werbung - betreffendes Ordnungssystem hintangehalten wird, ist davon auszugehen, daß §24 Abs2 der Rundfunkverordnung in der Fassung der Kundmachung BGB1. Nr. 701/1995 im Sinn der Aufrechterhaltung der Medienvielfalt geboten ist, sondern der dadurch bewirkte gesetzliche Grundrechtseingriff zugleich 'in einer demokratischen Gesellschaft notwendig' und durch das Eingriffsziel des 'Schutzes der Rechte anderer' im Sinne des Art10 Abs2 EMRK gerechtfertigt ist. Zugleich findet das Gebot der Aufrechterhaltung der Medienvielfalt auch im durch Art10 Abs1 Satz 3 EMRK eingeräumten Rundfunkvorbehalt seine Deckung. Dabei ist zugleich zu beachten, daß diese Rechtfertigung nicht zeitlich unbefristet aufrecht erhalten werden kann. Denn das Werbeverbot stellt - wie oben ausgeführt - zweifellos einen schweren Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit dar und wird - als 'Ausnahmeregelung' - nur solange gerechtfertigt sein, als dieser Regelung der oben erwähnte Charakter einer 'Übergangsbestimmung' zukommt.

Der Umfang der diese Rechtfertigung somit wesentlich bestimmenden Zeitspanne ist im Rahmen der grundrechtsspezifischen Verhältnismäßigkeitsprüfung festzustellen. Nach Auffassung der Bundesregierung wird dabei als Mindestmaß jedenfalls die vom Verfassungsgerichtshof gesetzte Frist, innerhalb welcher der Gesetzgeber zur Erlassung entsprechender gesetzlicher Grundlagen aufgefordert ist, zu gelten haben, da sonst der Sinn der Fristsetzung ins Leere ginge."

§24b Abs2 der Rundfunkverordnung sei daher

"nicht schlicht im Sinne einer Werbeverbotsregelung für aktiven Kabelrundfunk an der Verfassung zu messen; diese Bestimmung muß vielmehr als eine bis zum (in nächster Zukunft zu erwartenden) Inkrafttreten einer umfassenden Neuregelung privaten Kabelrundfunks notwendige Maßnahme zur Sicherung der Medien- und Meinungsvielfalt sowie zum Schutz der Verbraucher angesehen

werden."

In gleicher Weise sei der Eingriff auch unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtes auf Erwerbsausübungsfreiheit zu rechtfertigen und der Behauptung der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes sei entgegenzuhalten,

"daß gerade die Aufhebung dieser Vorschrift zu einem gleichheitswidrigen Ergebnis führen würde, zumal sowohl den privaten Programmveranstaltern nach dem Regionalradiogesetz, als auch dem Österreichischen Rundfunk im Rundfunkgesetz bezüglich der Werbung eine Vielzahl von Beschränkungen auferlegt ist, wie etwa die Werbedauer, das Verbot der Werbung für bestimmte Produkte etc."

Abschließend weist die Bundesregierung darauf hin, daß eine uneingeschränkte Werbemöglichkeit für Rundfunkveranstalter in Widerspruch zu den Anforderungen des Kapitels 4 der Richtlinie 89/552/EWG ("Fernsehen ohne Grenzen") stünde.

Die Bundesregierung beantragt daher, der Verfassungsgerichtshof wolle aussprechen, daß §24b Abs2 RVO nicht als verfassungswidrig aufgehoben wird. Von der Anregung auf Setzung einer Frist für den Fall der Aufhebung sieht die Bundesregierung ab.

6. Die Antragsteller haben auf die Äußerung der Bundesregierung repliziert.

7. In den zu G230-238/96 protokollierten Verfahren hat die Bundesregierung auf ihre (oben unter Pkt. I.5. wiedergegebene) Äußerung verwiesen.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Es ist im Verfahren unbestritten geblieben, daß die angefochtene Bestimmung die Antragsteller in ihrer Rechtsposition nachteilig betrifft, da sie diese in ihrer Erwerbstätigkeit beeinträchtigt. Dieser Eingriff in die Rechtssphäre der Antragsteller ergibt sich unmittelbar und aktuell aus dem Gesetz. Ein im Sinne der verfassungsrechtlichen Judikatur zumutbarer anderer Weg, die von den Antragstellern behauptete Verfassungswidrigkeit an den Verfassungsgerichtshof heranzutragen, besteht nicht, hätte er doch zur Voraussetzung, daß die Antragsteller sich zunächst rechtswidrig verhalten (vgl. etwa VfSlg. 11853/1988).

Die Gesetzesprüfungsanträge sind - da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen - daher zulässig.

2. a) Es ist ohne weiteres einsichtig und im Verfahren auch nicht bestritten worden, daß die angefochtene Bestimmung, die den zum Betrieb von Kabelrundfunk Berechtigten kommerzielle Werbung jeder Art absolut verbietet, in die verfassungsgesetzlich gewährleistete Meinungsäußerungsfreiheit (Art10 EMRK), deren Schutzbereich auch die kommerzielle Werbung umfaßt (vgl. die mit VfSlg. 10948/1986 beginnende ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes), und als Verbot bestimmter erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit auch in die verfassungsgesetzlich gewährleistete Erwerbsausübungsfreiheit (Art6 StGG) eingreift. Solche Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie einem öffentlichen Interesse dienen (wobei bei Prüfung unter dem Aspekt des Art10 EMRK eines der in dessen Abs2 genannten

öffentlichen Interessen vorliegen muß) und die Grundrechtssphäre nicht unverhältnismäßig einschränken (vgl. hinsichtlich Art10 EMRK zB das schon mehrfach genannte Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 27. September 1995, G 1256-1264/95; hinsichtlich der Anforderungen, die sich aus Art6 Abs1 dritter Fall StGG für ein die Erwerbsfreiheit beschränkendes Gesetz ergeben vgl. etwa VfSlg. 12379/1990).

b) Die Antragsteller sind der Auffassung, daß das umfassende Werbeverbot für Kabelrundfunkveranstalter diese Kriterien nicht erfüllt. Die Bundesregierung vertritt demgegenüber den Standpunkt, daß die Regelung als Übergangsregelung gerechtfertigt werden könne. Sie ist mit dieser Auffassung insoweit im Recht:

Die in Rede stehende Bestimmung hat ihre derzeitige Fassung durch jene Gesetzesaufhebung durch den Verfassungsgerichtshof erhalten, in der die Beschränkung der zur Veranstaltung von Kabelrundfunk Berechtigten auf die Veranstaltung von passivem Kabelrundfunk und von Kabeltextveranstaltungen als der durch Art10 EMRK gewährleisteten Rundfunkfreiheit widersprechend aufgehoben wurde. Hätte der Verfassungsgerichtshof die Beschränkung des Werbeverbotes auf Kabeltextveranstaltungen nicht ebenfalls beseitigt, hätte dies zur Folge gehabt, daß für alle anderen Arten aktiven Kabelrundfunks eine weitgehende Werbefreiheit eingetreten wäre. Dies hätte den normativen Gehalt des nach der Aufhebung verbleibenden Teiles des Gesetzes insgesamt grundlegend verändert (worauf der Verfassungsgerichtshof unter Bezug auf VfSlg. 13232/1992 in der Begründung des aufhebenden Erkenntnisses auch hingewiesen hat). Diese Veränderung hätte sich für die Anlaßfälle des Erkenntnisses vom 27. September 1995 ungeachtet der Fristsetzung für die Aufhebung unmittelbar ausgewirkt. Angesichts der Tatsache, daß der Bundesgesetzgeber eine (Ersatz-)Regelung innerhalb der für das Wirksamwerden der Aufhebung gesetzten Frist nicht erlassen hat, würde sich diese Änderung seit Ablauf des 31. Juli 1996 für alle zum Betrieb von Kabelrundfunkanlagen Berechtigten auswirken.

Auch weist die Bundesregierung zu Recht darauf hin, daß das umfassende Werbeverbot während der Übergangsfrist dem Gesetzgeber die Möglichkeit gibt, Regelungen über die zeitliche und inhaltliche Beschränkung zulässiger Werbung in einer der Veranstaltung von Kabelrundfunk adäquaten Form zu erlassen. Daß derartige Regelungen an sich verfassungsrechtlich zulässig sind, kann angesichts des Art10 Abs2 EMRK ebensowenig zweifelhaft sein, wie der Umstand, daß solche Regelungen wegen Art10 ff. der Richtlinie des Rates (der Europäischen Gemeinschaften) vom 3. Oktober 1989, 89/552/EWG, gemeinschaftsrechtlich erforderlich sind. (U.a. dieses Anpassungsbedarfes wegen wurde in dem schon mehrfach zitierten Erkenntnis vom 27. September 1995 eine Frist für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Regelung bestimmt.) Zu Recht weist daher die Bundesregierung in ihrer Äußerung in diesem Zusammenhang auf die §§5 ff. RFG und auf §7 RRG hin. Eine spezifische Ausgestaltung der Schranken für die zulässige Werbung durch Kabelrundfunkunternehmen ist - im Rahmen der verfassungsgesetzlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben - eine zulässige rechtspolitische Option des Gesetzgebers. Die Tatsache, daß der Gesetzgeber derartige Regelungen bisher noch nicht erlassen hat, ändert daran nichts; die gemeinschaftsrechtliche Konsequenz dieses Untätigbleibens des Gesetzgebers hat der Verfassungsgerichtshof im gegebenen Zusammenhang nicht zu beurteilen.

c) Freilich rechtfertigen diese Überlegungen das absolute Werbeverbot - wie die Bundesregierung auch zugesteht - nur für

eine bestimmte Übergangsfrist. Die Bundesregierung meint, daß die vom Verfassungsgerichtshof gesetzte Frist für das Wirksamwerden der Aufhebung als "Mindestmaß" der Frist zu gelten haben werde, innerhalb welcher der Gesetzgeber zur Erlassung entsprechender gesetzlicher Regelungen aufgefordert ist.

Der Verfassungsgerichtshof teilt die Auffassung der Bundesregierung, daß das durch die Aufhebung der die Betreiber von Kabelrundfunkanlagen beschränkenden Regelungen bewirkte (angesichts der Fristsetzung bis 31. Juli 1996 bloß für die Anlaßfälle und seit dem 1. August 1996 generell bedeutsame) absolute Werbeverbot für Kabelrundfunk in der Übergangszeit bis zum Ablauf der von ihm gesetzten Frist für das Wirksamwerden der Aufhebung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Der Verfassungsgerichtshof hat bei Bestimmung dieser Frist verschiedene Aspekte bedacht und abgewogen: Dabei war zum einen der Umstand von Bedeutung, daß das absolute Werbeverbot eine äußerst gravierende Beeinträchtigung der Meinungsäußerungsfreiheit und der Erwerbsausübungsfreiheit darstellt und daß die Aufrechterhaltung dieser konventionswidrigen Situation zu Lasten der Grundrechtsträger ginge und zu einer Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte führen kann. Zum anderen war die für den österreichischen Gesetzgeber bestehende Anpassungspflicht an die schon erwähnte Fernsehrichtlinie 89/552/EWG zu bedenken.

Das von der Bundesregierung (in diesem Verfahren neuerlich) herausgestellte rechtspolitische Bedürfnis und die gemeinschaftsrechtliche Notwendigkeit, eine entsprechende Regelung und Begrenzung der im Kabelrundfunk zulässigen Werbung zu schaffen, ließ daher das umfassende Werbeverbot bis zum Wirksamwerden der Aufhebung der den aktiven Kabelrundfunk in einer über die Veranstaltung von Kabeltextdarbietungen hinausgehenden Weise untersagenden Regelung als verhältnismäßig erscheinen, konnte es aber darüber hinaus nicht rechtfertigen. Weder hat die Bundesregierung Umstände aufgezeigt, noch haben sich solche im Verfahren ergeben, die eine Revision des Ergebnisses der vom Verfassungsgerichtshof im Verfahren G 1256-1264/95 getroffenen Abwägungsentscheidung rechtfertigen würden.

Die angefochtene Regelung ist daher mit Wirksamwerden der Aufhebung von Teilen des §20 Abs1 und des §24b Abs2 sowie des gesamten §24a der RVO am 1. August 1996 verfassungswidrig geworden. Den Anträgen war deshalb stattzugeben.

3. Der Ausspruch, daß frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Wirksamkeit treten, beruht auf Art140 Abs6 erster Satz B-VG.

Die Verpflichtung des Bundeskanzlers zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung erfließt aus Art140 Abs5 erster Satz B-VG und §64 Abs2 VerfGG.

4. Die Kostenentscheidung gründet sich auf §65a VerfGG. In den zugesprochenen Kosten ist jeweils Umsatzsteuer in der Höhe von S 3.000,-- enthalten.

5. Diese Entscheidungen konnten gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG ohne vorhergehende mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

Schlagworte

Rundfunk, Werbung, Erwerbsausübungsfreiheit,
Meinungsäußerungsfreiheit, Rundfunk, Kabelrundfunk,
EU-Recht Richtlinie, Übergangsbestimmung,
Anpassungspflicht (des Normgebers)

Dokumentnummer

JFT/10038992/96G00093

[▲ Seitenanfang ▲](#)