

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

zum Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das ORF-Gesetz, die Fernmeldegebührenordnung, das Fernsprechentgeltzuschussgesetz, das Finanzausgleichsgesetz 2017, das KommAustria-Gesetz, das Kommunikationsplattformen-Gesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden, ein ORF-Beitrags-Gesetz 2024 erlassen wird sowie das Rundfunkgebührengesetz und das Fernmeldegebührengesetz aufgehoben werden

22. Mai 2023

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

GRUNDSÄTZLICHES

Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) führt zur Meinungsäußerungsfreiheit folgendes aus:

(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

- a. für die Achtung der Rechte oder des Rufes anderer;*
- b. für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.*

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention, welche in Österreich im Verfassungsrang steht, beinhaltet in ihrem Artikel 10 das Recht der freien Meinungsäußerung:

(1) Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer unentbehrlich sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.

Eine vielfältige Medienlandschaft ist für die Gewährleistung der Meinungsäußerungsfreiheit unerlässlich. Denn nur, wenn Informationen transparent verfügbar sind, können wir gut informierte Entscheidungen treffen.

Die internationalen Menschenrechtsmechanismen haben die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die uneingeschränkte Wahrnehmung des Rechts auf freie Meinungsäußerung allgemein anerkannt. Insbesondere spielt der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine wichtige Rolle in der Bekämpfung von Fehlinformationen. Dabei wurde vor allem unterstrichen, dass die **finanzielle und redaktionelle Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks** sichergestellt werden muss.

Bezüglich der Unabhängigkeit hat zudem der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen in seinem General Comment Nr. 34 ausgeführt:

„16. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in unabhängiger Weise arbeiten. In dieser Hinsicht sollten die Vertragsstaaten ihre Unabhängigkeit und redaktionelle Freiheit garantieren. Sie sollten die Finanzierung in einer Weise bereitstellen, die ihre Unabhängigkeit nicht untergräbt.“

In einer gemeinsamen Erklärung über die Unabhängigkeit der Medien und Diversität im digitalen Zeitalter von 2018¹ haben die zuständigen Sonderberichterstatter*innen der Vereinten Nationen die Sicherstellung eines unabhängigen und nachhaltigen öffentlichen Rundfunks, welcher die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Informationen gewährleistet, als eine Pflicht zum effektiven Schutz der Medienfreiheit festgelegt. Und bereits in einer früheren gemeinsamen Erklärung von 2007² haben die Sonderberichterstatter*innen folgendes ausgeführt:

Es sind besondere Maßnahmen erforderlich, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der neuen Medienlandschaft zu schützen und zu erhalten. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte gesetzlich klar festgelegt werden und unter anderem einen Beitrag zur Vielfalt leisten, der über das Angebot verschiedener Programmtypen hinausgehen und es einschließen sollte, allen Teilen der Gesellschaft eine Stimme zu geben und deren Informationsbedürfnisse und -interessen zu bedienen. Es sollten innovative

¹ David Kaye (UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression), Harlem Desir (OSCE Representative on Freedom of the Media), Edison Lanza (OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), Lawrence Mute (ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information), https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclaration2May2018_EN.pdf

² Ambeyi Ligabo (UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression), Miklos Haraszti (OSCE Representative on Freedom of the Media), Ignacio Alvarez (OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), Faith Pansy Tlakula (ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression), <https://www.osce.org/files/f/documents/f/0/29825.pdf>

Finanzierungsmechanismen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erforscht werden, die die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags ermöglichen, die auf einer mehrjährigen Basis im Voraus garantiert werden und die an die Inflation angepasst sind.

Das Recht auf freie Meinungsäußerung hindert die Staaten daran, die Wahrnehmung dieses Rechts durch den Einzelnen zu beeinträchtigen oder einzuschränken, und - was im Zusammenhang mit der Förderung der Medienvielfalt wichtig ist - es erlegt den Staaten auch die positive Verpflichtung auf, Maßnahmen zur Förderung eines Umfelds zu ergreifen, das den freien Fluss von Informationen und Ideen in der Gesellschaft unterstützt. **Staaten müssen daher positive Maßnahmen zur Gewährleistung einer vielfältigen und unabhängigen Medienlandschaft ergreifen**, um das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf Information zu gewährleisten.³

Eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass die wirtschaftliche Lebensfähigkeit und langfristige Nachhaltigkeit des Qualitätsjournalismus gesichert sind, damit die Öffentlichkeit Zugang zu einer Vielzahl von Nachrichten und Informationen hat. Die Staaten sollten gemeinsam mit den Medienvertreter*innen und allen anderen Beteiligten Mechanismen entwickeln, um unabhängigen und investigativen Journalismus und eine breite Palette von Nachrichtenproduktionen zu unterstützen. Die Unterstützung der Medien sollte jedoch niemals dazu benutzt werden, die Kontrolle über die redaktionelle Unabhängigkeit zu erlangen.

Die Maßnahmen zur Förderung der Medienvielfalt könnten unter anderem Folgendes umfassen:

a) Gerechte Verteilung der staatlichen Subventionen: Die Zuteilung öffentlicher Mittel für die Medien sollte legitime Ziele im öffentlichen Interesse verfolgen. Sie sollte auf **klaren, transparenten, neutralen und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen**, einschließlich der Berücksichtigung professioneller journalistischer Standards und des Beitrags der Medien zu Inhalten von öffentlichem Interesse, und nicht auf politischen oder staatlichen Gesichtspunkten. Die staatliche Unterstützung für die Medien sollte nicht dazu verwendet werden, die Medien zu Propagandainstrumenten einer herrschenden Macht zu machen. Die Vergabe staatlicher Subventionen an die Medien sollte von einer unabhängigen Stelle

³ **Irene Khan** (UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression), **Teresa Ribeiro** (Representative on Freedom of the Media of OSCE), **Pedro Vaca Villarreal** (Special Rapporteur for Freedom of Expression of IACHR), **Ourveena Geereesha Topsy-Soono** (Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information for ACHPR), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/expression/activities/2023-JD-Media-Freedom-and-Democracy.pdf>

verwaltet werden und einer externen Prüfung und gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Unabhängige Stellen, die für die Zuteilung direkter Subventionen zuständig sind, sollten verpflichtet werden, jährliche Berichte über die Verwendung öffentlicher Mittel zur Unterstützung von Medienakteuren zu veröffentlichen.

b) Öffentliche Werbung: Die Zuteilung öffentlicher Inserate sollte klaren und nicht diskriminierenden Anforderungen unterliegen, auf objektiven Kriterien beruhen und von unabhängigen Stellen verwaltet werden. Die Staaten sollten bei ihren Entscheidungen über die Zuteilung öffentlicher Inserate eine Diskriminierung aufgrund politischer oder staatlicher Standpunkte vermeiden. Die Behörden sollten hinsichtlich der Menge, des Umfangs, der Anforderungen und der Kriterien für die Zuteilung ihrer Werbung vollkommen transparent sein.⁴

Auch der Europarat hat in seiner Empfehlung CM/Rec(2012)1 Richtlinien für die Mitgliedstaaten ausgearbeitet, welche ihnen helfen sollen, die Unabhängigkeit und Nachhaltigkeit des öffentlichen Rundfunks zu garantieren. Dabei soll dem öffentlichen Rundfunk u.a. ermöglicht werden, unter redaktioneller Unabhängigkeit und einer öffentlichen Rechenschaftspflicht seine besondere Rolle im Hinblick auf das Recht, Informationen zu suchen und zu empfangen, wahrzunehmen. Die öffentlich-rechtlichen Medien sollen dafür vielfältige und hochwertige Inhalte bereitstellen, die zur Stärkung der Demokratie und des sozialen Zusammenhalts beitragen und den interkulturellen Dialog und das gegenseitige Verständnis fördern.

Auch die internationalen Standards zu der Ausgestaltung von öffentlichem Rundfunk verlangen von den Staaten, dass sie sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unabhängig von staatlichem Einfluss arbeiten. Das bedeutet, dass ihre administrative Autonomie und redaktionelle Freiheit auch strukturell gewährleistet sein müssen.⁵

⁴ Idem.

⁵ <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/model-psb-law.pdf>

ANALYSE DER MASSNAHME IM DETAIL

Aus menschenrechtlicher Sicht kritisiert Amnesty International am vorliegenden Entwurf konkret folgende Punkte:

1. Die Beschränkung der Online-Meldungen auf der „Blauen Seite“ des ORF auf 350 pro Woche.

Eine Beschränkung der Anzahl an informativen Meldungen für den öffentlichen Rundfunk schränkt die Möglichkeit des ORF und seinen/ihren Journalist*innen ein, über gesellschaftliche Entwicklungen zu berichten und der Nutzer*innen, sich über diese zu informieren. Es schränkt auch die Pressearbeit von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International weniger Möglichkeit, da die Gefahr besteht, dass bei einer Begrenzung von Meldungen auf der „Blauen Seite“ des ORF weniger Platz für menschenrechtliche Themen bleibt und die Menschen damit nicht über relevante menschenrechtliche Problematiken in Österreich und der Welt informiert werden. Das kann eine erhebliche Beeinträchtigung der Bewusstseinsbildung und damit des Voranbringens des Menschenrechtsschutzes bedeuten. Daher stellt die geplante Form eine Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung dar und greift außerdem in das Recht, Informationen frei zu empfangen, ein.

Jede Einschränkung der Menschenrechte muss eine gesetzliche Grundlage haben, ein legitimes Ziel verfolgen - beispielsweise den Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Rechte anderer -, notwendig und verhältnismäßig sein und sie darf sich zudem nicht diskriminierend auswirken. Grundsätzlich muss immer das gelindeste Mittel vorgezogen werden und die Eingriffe müssen zeitlich begrenzt sein.

In den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf wird als Grund für die Begrenzung auf 350 Meldungen der Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Medien genannt. Wirtschaftliche Vorteile anderer Medien sind jedoch kein legitimes Ziel für die Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Art 19 IPbpR oder Art 10 EMRK.

Eine Einschränkung der redaktionellen Freiheit ist auch nicht notwendig, um den Erhalt einer vielfältigen Medienlandschaft zu fördern. Dass bei weniger Informationsgehalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf zahlungspflichtige Inhalte zurückgegriffen wird, und dies somit dem Erhalt privater Medien dient ist eine nicht belegte Hypothese der Bundesregierung. Ebenso entbehrt dieser Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit und in den Informationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jeder

Verhältnismäßigkeit. Die Aufrechterhaltung einer umfangreichen Berichterstattung durch den öffentlichen Rundfunk leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass Menschen ihr Recht, Informationen der öffentlichen Hand zu suchen und zu empfangen, wahrnehmen können. Private wirtschaftliche Interessen können nicht schwerer wiegen, als das Interesse an der Gewährleistung eines Menschenrechts.

Damit könnte die Begrenzung der Meldungen des ORF auf 350 pro Woche eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung darstellen.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, die Begrenzung der redaktionellen Unabhängigkeit des ORF, welche – wie unter „Grundsätzliches“ im Detail ausgeführt wurde - menschenrechtlich geboten ist, aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.

2. Das Versäumnis der Entpolitisierung der wichtigsten Gremien des ORF für die nachhaltige Sicherstellung der Unabhängigkeit.

In Österreich wird die gesetzliche Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den internationalen Standards zur Sicherung der Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks nur unzureichend gerecht. Denn nach der derzeitigen Gesetzeslage wird die Zusammensetzung des ORF-Stiftungsrates, der wiederum die Aufgabe hat, den ORF-Generaldirektor zu bestellen, mehrheitlich von den Regierungsparteien bestimmt. Dadurch entsteht die Möglichkeit einer parteipolitischen Einflussnahme.

So haben z.B. die beiden Regierungsparteien 2020 in einem sogenannten „Sideletter“, also einer Nebenabsprache zur Koalitionsvereinbarung, Vereinbarungen über die Nominierung bereits vorab ausgewählter Personen für die Posten des ORF-Generaldirektors und Positionen innerhalb des ORF-Stiftungsrates getroffen. Die im Sideletter genannten Kandidaten wurden daraufhin auch tatsächlich bestellt.⁶ Dies entspricht nicht der von internationalen Standards verlangten Sicherstellung von Unabhängigkeit und Vielfalt im Rundfunk. Die mehrheitliche Besetzung von Gremien, die für die Leitung des Rundfunkunternehmens, die Programmüberwachung und die Ernennung von Führungskräften zuständig sind, durch Regierungsparteien könnte zudem zu einer politischen Einflussnahme führen und das Recht auf Meinungs-, Presse und Informationsfreiheit verletzen.

⁶ https://concordia.at/wp-content/uploads/2022/06/Popularbeschwerde-zur-Sicherung-der-Unabhaengigkeit-des-ORF_geschwaerzt.pdf, S. 12

Amnesty International fordert daher die Bundesregierung auf, den Gesetzesentwurf noch einmal grundlegend zu überarbeiten, damit einer politischen Einflussnahme auf die wichtigste Informationsquelle in Österreich durch unabhängige Entscheidungsgremien entgegengewirkt wird.

3. Das Fehlen einer Medienförderungen nach objektiven Kriterien

In Österreich sind derzeit viele private Medien auf Inserate der öffentlichen Hand angewiesen. Die Regierungsinserate übersteigen die Medienförderungen des Bundes deutlich. So wurden im Jahr über 200 Millionen Euro durch die öffentliche Hand für Werbung in Medien ausgegeben, aber nur rund 30 Millionen an Medienförderung geleistet.⁷ Auch das neue Journalismusförderungsgesetz bringt keine spürbare Besserung: Das Budget für Inserate soll jetzt zwar veröffentlicht werden, allerdings werden keine Gründe für die Vergabe genannt und auch ist das Budget für Regierungswerbung nicht gekoppelt, was ein wichtiger Schritt wäre, um in Zukunft Versuche, auf Inhalte von Medien Einfluss zu nehmen, zu verhindern. Auch die neu ausgearbeitete Förderung für Online-Medien beinhaltet viel zu hohe Voraussetzungen, sodass kleine und unabhängige Medien nicht davon profitieren werden können. Die Förderung einer möglichst vielfältigen und unabhängigen Medienlandschaft ist jedoch Aufgabe der Regierung bei der Gewährleistung der Meinungsäußerungs-, Informations- und Pressefreiheit.

Amnesty International fordert daher die Bundesregierung auf, im Zuge der Überarbeitung des Gesetzesentwurfs ein neues Modell der Medienförderung auszuarbeiten, das sich, in Anlehnung an die Empfehlungen der letzten Erklärung der Sonderberichterstatter*innen für Meinungsäußerungsfreiheit, auf objektive Kriterien stützt und eine vielfältige und unabhängige Medienlandschaft in Österreich fördert.

⁷ <https://www.derstandard.at/story/2000134129047/regierungsinserate-uebersteigen-medienfoerderungen-des-bundes-klar>