

Bescheid

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) hat durch Senat I, bestehend aus dem Vorsitzenden Mag. Michael Ogris als Senatsvorsitzenden sowie den weiteren Mitgliedern Dr. Susanne Lackner und Mag. Michael Truppe, über die Beschwerde 1. der wahlwerbenden Partei „NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum“, 2. des Dr. Matthias Strolz, 3. der politischen Partei „NEOS – Das Neue Österreich“ und 4. der politischen Partei „Liberales Forum“ gegen den Österreichischen Rundfunk (ORF) wegen Verletzung des ORF-Gesetzes wie folgt entschieden:

I. Spruch

Die Beschwerde wird gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 iVm § 37 Abs. 1 und § 36 Abs. 3 Satz 2 ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 idF BGBl. I Nr. 169/2013, als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.

II. Begründung

1. Gang des Verfahrens

1.1. Beschwerde

Mit Schreiben vom 04.09.2013, am selben Tag bei der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) eingelangt, erhoben die „NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum“ (Erst-Beschwerdeführerin) sowie Dr. Matthias Strolz (Zweit-Beschwerdeführer) Beschwerde gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 ORF-G gegen den Österreichischen Rundfunk (Beschwerdegegner) im Hinblick auf *„die vom ORF für diesen Nationalratswahlkampf geplanten Sonder-Berichterstattungen, namentlich die ‚TV-Konfrontationen‘, die Sendereihe ‚Wahlfahrt‘ sowie die Radio-Sendereihe ‚Klartext Spezial‘.“*

Begründend wurde ausgeführt, dass die Erst-Beschwerdeführerin ein Wahlbündnis (bestehend aus den politischen Parteien „NEOS – Das Neue Österreich“ und „Liberales Forum“) sei, welches nach Einreichung der erforderlichen Anzahl von Unterstützungs-Unterschriften bei der Wahl zum Österreichischen Nationalrat 2013 in sämtlichen Wahlkreisen, somit bundesweit, wahlwerbend antrete. Der Zweit-Beschwerdeführer sei Spitzenkandidat der Erst-Beschwerdeführerin, nehme den ersten Platz auf der Bundes-Wahlliste derselben ein und bewerbe sich sohin bei diesem Wahlgang um ein Mandat im Österreichischen Nationalrat. Gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 ORF-G komme einer Person oder einem Unternehmen, die durch eine Rechtsverletzung unmittelbar geschädigt oder in ihren rechtlichen oder wirtschaftlichen Interessen berührt worden zu sein behauptet, die Legitimation zur Erhebung von Beschwerden über die Verletzung von Bestimmungen des ORF-G zu. Der Bundeskommunikationssenat (BKS) habe in ständiger Spruchpraxis judiziert, dass eine politische Partei unmittelbar geschädigt sein kann, wenn sie behauptet, die Unterlassung der Berichterstattung verringere ihre Wahlaussichten (vgl. BKS 01.07.2010, 611.940/0011-BKS/2010 mwN). Auf der Basis des Beschwerdevorbringens treffe dies gegenständlich auf die Erst-Beschwerdeführerin zu. Gleiches müsse für den Zweit-Beschwerdeführer gelten, der sich persönlich um ein Mandat im Österreichischen Nationalrat bewerbe.

Zur Rechtzeitigkeit brachten die Beschwerdeführer vor, dass der Beschwerdegegner die Details seiner Programmplanung hinsichtlich der verfahrensgegenständlichen Sendungen erst unmittelbar vor deren Beginn Ende August veröffentlicht habe, sodass die Beschwerde auch rechtzeitig sei.

Inhaltlich wurde ausgeführt, dass das ORF-G den Beschwerdegegner an mehreren Stellen zu Objektivität und Unparteilichkeit bei seiner Berichterstattung verpflichte (vgl. § 1 Abs. 3, § 4 Abs. 5, § 10 Abs. 5 ORF-G). Objektivitäts- und Unparteilichkeitsgebot bezögen sich auf alle Sendungen, die zur umfassenden Information gemäß § 10 Abs. 4 ORF-G, also zu einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und damit zum demokratischen Diskurs der Allgemeinheit beitragen sollen. Der Beschwerdegegner habe zur Erfüllung seines Auftrages zur umfassenden Information Sorge dafür zu tragen, dass die Vielfalt der Meinungen in einem Programm in seiner Gesamtheit zum Ausdruck komme. Entscheidend sei, dass es insgesamt allen nennenswerten politischen Kräften möglich ist, ihre Meinungen darzulegen (VwGH 21.04.2004, 2001/04/0240; 26.07.2007, 2006/04/0175; BKS 10.12.2007, 611.950/0004-BKS/2007). Die Beschwerdeführer würden dabei keineswegs verkennen, dass dem Beschwerdegegner bei seiner Berichterstattung, aber insbesondere auch bei der Zusammensetzung von Diskussionsrunden in Informationssendungen, ein durchaus weiter Spielraum zukomme, solange dies nach journalistischen Kriterien unter Beachtung des Objektivitätsgebotes erfolge. Ebenso wenig würden die Beschwerdeführer verkennen, dass die gesellschaftliche Relevanz etwa einer Regierungspartei oder auch anderer Parteien, die bereits seit Jahren oder Jahrzehnten im Österreichischen Nationalrat vertreten sind, in einem derartigen Wahlkampf als gewichtiger einzustufen sei, als jene von neu antretenden Parteien. Auch innerhalb dieser neu antretenden Parteien werde schließlich eine Unterscheidung dahingehend zu treffen sein, ob dieselben im gesamten Bundesgebiet antreten oder nur in einzelnen Wahlkreisen bzw. ob denselben eine realistische Chance zukomme, nach der Wahl tatsächlich in den Österreichischen Nationalrat einzuziehen.

Gegenstand der Beschwerde sei nicht die laufende Berichterstattung des Beschwerdegegners über den derzeitigen Wahlkampf (insbesondere in den „Zeit im Bild-Sendungen“, Radio-Nachrichten, etc.), sondern vielmehr die vom Beschwerdegegner für diesen Nationalratswahlkampf geplanten Sonder-Berichterstattungen, namentlich die „TV-Konfrontationen“, die Sendereihe „Die Wahlfahrt“ sowie die Radio-Sendereihe „Klartext Spezial“. Der Beschwerdegegner setze mit diesen Sendereihen, durchaus im Rahmen seines öffentlich-rechtlichen Auftrages, neben seiner weiter laufenden „normalen“ Berichterstattung einen bisher noch nie dagewesenen besonderen Schwerpunkt der

Berichterstattung über den Nationalrats-Wahlkampf. Nach eigenen Angaben des Beschwerdegegners handle es dabei um *„das bisher umfangreichste Angebot, das der ORF in den drei Medien Fernsehen, Radio und Internet zu einer Nationalratswahl präsentiert – mit den TV-Konfrontationen nach dem Prinzip ‚Jede/r gegen Jede/n‘, erstmals vor Publikum, in ORF2, dem neu entwickelten Wahlkampfformat ‚Die Wahlfahrt‘ in ORF1, zahlreichen Sondersendungen in den ORF-Radios, darunter sechs ‚Klartext Spezial‘-Ausgaben mit den Spitzenkandidaten, ebenfalls vor Publikum, ...“*. Bei den Sendereihen „Die Wahlfahrt“ und „Klartext Spezial“ kämen jeweils nur die Spitzenkandidaten der derzeit im Nationalrat vertretenen Parteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ, Die Grünen, BZÖ, Team Stronach) zu Wort. Bei den „TV-Konfrontationen“ würden in 15 Zweier-Konfrontationen und einer „Schlusrunde“ – jeweils zur besten Sendezeit im Hauptabendprogramm – ebenfalls nur die Spitzenkandidaten dieser sechs bisher bereits im Nationalrat vertretenen Fraktionen eingeladen. Die ebenfalls bundesweit kandidierenden Parteien, die bisher nicht im Nationalrat vertreten waren, also die Erst-Beschwerdeführerin, die Kommunistische Partei Österreichs und „Die Piraten“, sollten lediglich zu einer „Runde der Kleinparteien“ am wenig attraktiven Sendeplatz Sonntag-Vormittag (am 21.09.2013) zur Diskussion untereinander eingeladen werden, ohne aber jemals die Möglichkeit zu erlangen, in direkte Diskussion bzw. Konfrontation mit den Spitzenkandidaten der bereits im Nationalrat vertretenen Parteien zu treten.

Ergänzend dazu sollten ab der letzten August-Woche zudem „Report“-Ausgaben *„den Boden für die tags darauf beginnenden Konfrontationen aufbereiten“*. Weiters sollte sich der Polittalk „Im ZENTRUM“ in Spezialausgaben wiederum *„mit Vertretern aller Parlamentsparteien“* den Themen rund um die Wahl widmen. Damit mache das ORF-Fernsehen, nach eigenen Angaben *„die Nationalratswahl jeweils am Montag (‚Report‘), Dienstag (‚TV-Konfrontationen‘), Mittwoch (‚Wahlfahrt‘), Donnerstag (‚TV-Konfrontationen‘) und am Sonntag (‚Im ZENTRUM‘) zum Thema.“* In all diesen Sendungen kämen eben – mit Ausnahme der einen Sendung der „Kleinparteien“ am „exotischen“ Sendeplatz Sonntag-Vormittag – wiederum nur die bereits im Nationalrat vertretenen Parteien zu Wort.

Zum Einfluss dieser Wahlberichterstattung des Beschwerdegegners auf die öffentliche Meinungsbildung und damit den Wahlausgang wurde ausgeführt, dass der Beschwerdegegner selbst in der Sendung „Report“ vom 27.08.2013 unter Berufung auf die Meinungsforscherin Dr. Karmasin berichtet habe, dass zu diesem Zeitpunkt noch 29 % der Wähler unentschlossen gewesen seien, welcher Partei sie am 29.09.2013 ihre Stimme geben sollen. Es sei in weiterer Folge eben in dieser Sendung dargelegt worden, dass es bei der Entscheidungsfindung dieser Bevölkerungsgruppe sehr stark auf die TV-Konfrontationen, die sehr genau beobachtet würden, ankommen werde. Die Meinungsforscherin Dr. Karmasin sei in der Folge interviewt worden und habe dabei angegeben, dass diese TV-Konfrontationen mit über 60 % den Ausschlag bei dieser Entscheidungsfindung geben würden. Der Österreichische Rundfunk betone auch an anderer Stelle, u.a. seiner Internet-Website über die „Wahlrends“, die besondere Wichtigkeit dieser Live-TV-Konfrontationen. So heiße es dort u.a. wörtlich: *„Die Live-TV-Konfrontationen im ORF sind wesentlicher Bestandteil des politischen Meinungsbildungsprozesses vor Nationalratswahlen.“* Der Generaldirektor des Österreichischen Rundfunks, Dr. Alexander Wrabetz, werde an gleicher Stelle wie folgt zitiert: *„Die Bürgerinnen und Bürger bilden sich ihre Meinung zu einem großen Teil aufgrund des Informationsangebots im ORF. Dieser gesellschaftspolitischen Verantwortung ist sich der ORF sehr bewusst und fördert diesen Meinungsbildungsprozess der Menschen mit dem bisher umfangreichsten Vorwahl-Informationsangebot – selbstverständlich mit dem gewohnt hohen journalistischen Anspruch.“*

Wenn nun aber dem Beschwerdegegner somit klar bewusst sei, welche große Bedeutung seinem Informationsangebot, insbesondere den TV-Konfrontationen der Spitzenkandidaten zukomme, sei es umso unverständlicher, dass er die Erst-Beschwerdeführerin, welche durchaus gute Aussichten auf den Einzug in den Österreichischen Nationalrat besitze, aus

all diesen Sendungen quasi „aussperre“, und ihrem Spitzenkandidaten – dem Zweit-Beschwerdeführer – keine Möglichkeit gebe, seine Argumente mit jenen der Spitzenkandidaten der im Parlament bereits vertretenen Parteien zu messen, und die Erst-Beschwerdeführerin auf das „Ghetto der Kleinparteien“ an einem Sonntag-Vormittag beschränke. Es gehe der Erst-Beschwerdeführerin keineswegs um die reine Länge der Berichterstattung über die einzelnen Parteien – hier mögen den Groß-Parteien durchaus größere Zeitkontingente eingeräumt werden – sondern vor allem darum, dass der Erst-Beschwerdeführerin und ihrem Spitzenkandidaten jede Möglichkeit genommen werde, in den direkten öffentlichen Diskurs mit den Spitzenkandidaten der im Parlament vertretenen Parteien einzutreten und somit den Wählern die Möglichkeit des direkten Vergleichs zu geben.

Nach gängiger Spruchpraxis komme der Beschwerdegegner dem Objektivitätsgebot insbesondere dann nach, wenn er die Auswahl des Kreises der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Diskussionsrunden einerseits nach journalistischen Kriterien, andererseits vor allem aber nach der gesellschaftlichen Relevanz der einzuladenden Gruppen vornehme. Ist eine Partei bereits aufgrund der vorangegangenen Wahlen im Nationalrat vertreten, so könne nach dieser Spruchpraxis grundsätzlich von ihrer gesellschaftlichen Relevanz ausgegangen werden. Bei Parteien, die erstmals antreten, sei – allenfalls auch unter Heranziehung von Meinungsumfragen und Hochrechnungen – zu beurteilen, ob denselben realistische Chancen auf einen Einzug in den Nationalrat zukommen (vgl. BKS 01.07.2010, 611.987/0004-BKS/2010). Bei den vom Beschwerdegegner zu den TV-Konfrontationen und den übrigen genannten Sendungen eingeladenen Parteien stelle sich insbesondere hinsichtlich des BZÖ und des „Team Stronach“ allerdings durchaus die Frage des Ausmaßes dieser gesellschaftlichen Relevanz – dies verglichen mit der Erst-Beschwerdeführerin. Das „Team Stronach“ sei bekanntlich noch niemals bundesweit zu Wahlen angetreten, es bestehe lediglich aus „abgesprungenen“ Mandataren anderer Fraktionen. Dem BZÖ wiederum würden von den meisten Experten und Meinungsforschern kaum Chancen zugebilligt, am 29.09.2013 neuerlich in den Österreichischen Nationalrat einzuziehen. Bei fast allen zuletzt veröffentlichten Meinungsumfragen sei das BZÖ hinter oder bestenfalls gleichauf mit der Erst-Beschwerdeführerin gelegen. Bei einer am 29.08.2013 veröffentlichten, von der Zeitschrift NEWS in Auftrag gegebenen, repräsentativen Umfrage (n=1000) seien für die Erst-Beschwerdeführerin 3 % Stimmenanteil ausgewiesen worden, für das BZÖ lediglich 2 %. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen worden, dass der Stimmenanteil der Erst-Beschwerdeführerin aufgrund der statistischen Schwankungsbreite zwischen 1,9 und 4,1 % liegen könne. Mit 4,1 % hätte die Erst-Beschwerdeführerin jedoch bereits die „4 %-Hürde“ übersprungen und wäre somit in den Nationalrat eingezogen. Für das BZÖ erscheine dies auf der Basis dieser Umfrage auch bei bestmöglicher Interpretation der Schwankungsbreite als nicht mehr erreichbar.

In der ZIB 24 vom 30.08.2013 sei der Politikberater Thomas Hofer zu den Wahlaussichten der Erst-Beschwerdeführerin interviewt worden und habe dazu ausgeführt, dass diese *„sehr sehr gut organisiert ist ... und durchaus für Überraschungen sorgen kann“*. In weiterer Folge sei Hofer allerdings in dieser Sendung dann dahingehend zitiert worden, dass die Erst-Beschwerdeführerin zwar die größten Chancen der bisher nicht im Nationalrat vertretenen Parteien bei der Wahl habe, dass es ihr allerdings schwer fallen werde, im Wahlkampf-Endspurt bundesweit genug Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Genau diese Möglichkeit, im *„Wahlkampf-Endspurt bundesweit genug Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen“* nehme der Beschwerdegegner der Erst-Beschwerdeführerin jedoch dadurch, dass er sie aus allen relevanten Diskussionssendungen aussperre. Damit verletze der Beschwerdegegner in gröblicher Weise das ihm durch das ORF-Gesetz aufgetragene Gebot der Objektivität, Unparteilichkeit und umfassenden Information.

Zusammenfassend brachten die Beschwerdeführer abschließend vor, dass der Beschwerdegegner – neben seiner „normalen“ politischen Berichterstattung für die

Nationalratswahl 2013 – einen, bisher in diesem Ausmaß noch nie dagewesenen, Programmschwerpunkt geplant habe, der – bis zum Wahltag – täglich in bester Sendezeit den bisher schon im Nationalrat vertretenen Parteien die Möglichkeit gebe, ihre Programme ausführlichst den Fernseh-Zusehern zu präsentieren und sich in der Diskussion von den Konkurrenten abzuheben. Dem Beschwerdegegner sei genau bewusst, dass dieser Programmschwerpunkt ganz wesentlichen Einfluss auf die Wahlentscheidung der Österreicherinnen und Österreicher haben werde. Er habe diesen Programmschwerpunkt nach eigenen Angaben extra dafür geschaffen, um „*diesen Meinungsbildungsprozess zu fördern*“. Dem Beschwerdegegner sei ebenfalls bewusst, dass die Erst-Beschwerdeführerin realistische Chancen besitze, am 29.09.2013 die erforderliche Stimmenanzahl zu erhalten, um in den Nationalrat einzuziehen, dass dies letztlich aber davon abhängen werde, inwieweit es der Erst-Beschwerdeführerin gelinge, „*im Wahlkampf-Endspurt die nötige Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen*.“ Eine gelegentliche Berichterstattung in anderen Sendungen des Beschwerdegegners (zumal diese meist auf Sendeplätzen mit geringer Zuseher-Reichweite erfolge) könne eine Beteiligung der Beschwerdeführer bei den erwähnten Sendereihen des Programmschwerpunkts (insbesondere den TV-Konfrontationen) in keiner Weise substituieren, da Wählerinnen und Wähler, die sich erst Ihre Meinung bilden wollen, dazu gezielt die Sendungen des Programmschwerpunkts beobachten würden, dabei jedoch mit den Beschwerdeführern nicht in Kontakt kommen (könnten). Daher widerspreche die Aussperrung der Erst-Beschwerdeführerin (und deren Spitzenkandidaten) aus diesem Programmschwerpunkt jedenfalls dem Gebot der Objektivität und Unparteilichkeit.

Auch wenn angesichts der bereits weit fortgeschrittenen Zeit – bis zur Nationalratswahl seien es nicht einmal mehr ganze vier Wochen – diese Benachteiligungen der Erst-Beschwerdeführerin wohl nicht mehr zur Gänze beseitigt werden könnten, wäre es durchaus noch möglich, den Schaden entsprechend einzugrenzen. Insbesondere könnte der Zweit-Beschwerdeführer noch zu zusätzlich anberaumten Sendungen der Reihen „die Wahlfahrt“ und „Klartext Spezial“ eingeladen werden. Ebenso wäre es möglich, den Zweit-Beschwerdeführer als Spitzenkandidaten der Erst-Beschwerdeführerin noch als zusätzlichen Diskussions-Teilnehmer zu zwei bis drei der bereits angesetzten TV-Konfrontationen der bereits im Nationalrat vertretenen Parteien hinzu einzuladen, sodass er zumindest die Möglichkeit erhalte, die Diskussion mit Bundeskanzler Faymann und Vizekanzler Dr. Spindelegger zu führen.

Die Beschwerdeführer stellten den abschließenden Antrag, „*die Kommunikationsbehörde Austria als Regulierungsbehörde möge feststellen, dass der Österreichische Rundfunk dadurch, dass er den Zweit-Beschwerdeführer als Spitzenkandidaten der Erst-Beschwerdeführerin für die Nationalratswahl 2013 nicht zu den Sendungen der Sendereihe ‚TV-Konfrontationen‘ mit den Spitzenkandidaten der bereits im Nationalrat vertretenen Parteien, zu einer Sendung der Sendereihe ‚Die Wahlfahrt‘ und zu einer Sendung der Sendereihe ‚Klartext Spezial‘ eingeladen hat, gegen die Bestimmungen der §§ 1 Abs. 3, 4 Abs. 5 und 6 sowie 10 Abs. 4 ORF-G verstoßen hat. Gleichzeitig möge dem Österreichischen Rundfunk aufgetragen werden, unverzüglich einen der Rechtsansicht der Regulierungsbehörde entsprechenden Zustand herzustellen.*“ Dieser Antrag wurde „*aufgrund der besonderen Dringlichkeit der Behandlung dieser Beschwerde (angesichts der bereits am 29.09.2013 stattfindenden Nationalratswahl)*“ mit dem Ersuchen um kurze Stellungnahmemöglichkeit des Beschwerdegegners und entsprechend kurzfristige Entscheidung verbunden.

Der Beschwerde beigelegt waren Auszüge aus der Website programm.ORF.at mit einer Beschreibung der beschwerdegegenständlichen vom ORF geplanten Sendungen zur Nationalratswahl 2013, insbesondere der „TV-Konfrontationen“, „Die Wahlfahrt“ und „Klartext Spezial“. Ebenso beigelegt war die zitierte Meinungsumfrage der Zeitschrift NEWS zu den Wahlaussichten der wahlwerbenden Parteien vom 29.08.2013.

1.2. Ergänzende Stellungnahme

Mit Schreiben vom 05.09.2013, am selben Tag bei der KommAustria eingelangt, brachten die Beschwerdeführer eine ergänzende Stellungnahme ein. Darin wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass binnen weniger Stunden nach Beschwerdeeinbringung der Generaldirektor des Beschwerdegegners, Dr. Alexander Wrabetz, darauf mittels eines offenen Briefes (veröffentlicht unter www.format.at) reagiert habe, in dem er – erwartungsgemäß – die Beschwerde als unbegründet bezeichnet habe. Da davon auszugehen sei, dass in einer von der KommAustria angeforderten Stellungnahme des Beschwerdegegners letztlich die Inhalte dieses offenen Briefes wiederholt würden (wenngleich unter voller Ausnutzung der von der Behörde gesetzten Frist), würden die Beschwerdeführer zur Beschleunigung des Verfahrens bereits vorab – als Replik auf den offenen Brief des Generaldirektors – diese ergänzende Stellungnahme einbringen.

Wenn der Beschwerdegegner zur Rechtfertigung seines Verhaltens Vergleiche mit dem Ausland anstelle, müssten diese schon deshalb ins Leere gehen, da dort eben nicht das österreichische ORF-G zur Anwendung gelange. Die gesetzlich vorgeschriebenen Grundsätze seien bei der beschwerdegegenständlichen Vorgangsweise des Beschwerdegegners aber nicht gewahrt. Gegenstand der Beschwerde sei nicht die laufende Berichterstattung des Beschwerdegegners im Rahmen seiner „klassischen“ Nachrichtenschiene (ZIB, orf.at, Radio-Nachrichten). Ausschließlich auf diese beziehe sich allerdings GD Dr. Wrabetz in seiner Stellungnahme. Es sei richtig, dass der Beschwerdegegner in diesen Nachrichtenschiene gelegentlich über die Beschwerdeführer berichte. Auch habe tatsächlich bereits ein kurze Live-Diskussion zwischen dem Zweit-Beschwerdeführer und den Spitzenkandidaten der anderen bundesweit antretenden, jedoch bisher nicht im Nationalrat vertretenen, Parteien stattgefunden. Solche Diskussionen hätten aber für den Zuseher/die Zuseherin nur sehr beschränkten Informations-Wert, da keine unmittelbare Vergleichsmöglichkeit mit den im Parlament vertretenen Parteien bestehe. Gegenstand der Beschwerde sei vielmehr der vom Beschwerdegegner für diesen Nationalratswahlkampf geplante Sonder-Schwerpunkt, der zusätzlich bzw. neben den „klassischen“ Nachrichtenschiene gesendet werde. Dieser bestehe insbesondere aus den (16) „TV-Konfrontationen“, der Sendereihe „Die Wahlfahrt“ sowie der Radio-Sendereihe „Klartext Spezial“. Ergänzt werde dieser Schwerpunkt mit weiteren Sendungen, die die oben genannten vor- bzw. nachbereiten (z.B. umfangreiche Analysen der TV-Konfrontationen in der nachfolgenden ZIB 2). Damit bespiele der Beschwerdegegner nach eigenen Angaben bis zur Nationalratswahl an sechs Tagen in der Woche die beste Sendezeit im Hauptabendprogramm. In all diesen Sendungen dieses Sendeschwerpunkts sollten die Beschwerdeführer offensichtlich weder teilnehmen noch erwähnt werden. Lediglich eine weitere „Ameisen-Runde“ der drei nicht im Parlament vertretenen Parteien sei – an einem völlig unattraktiven Sendeplatz – vorgesehen.

Der Beschwerdegegner habe diesen Sendeschwerpunkt nach eigenen Angaben (siehe die Zitate in der Beschwerde) angesetzt, um den Meinungsbildungsprozess bei der derzeit noch sehr hohen Anzahl an unentschlossenen Wählerinnen und Wählern zu beeinflussen bzw. zu fördern. Das Zielpublikum für diese Sendungen des Sendeschwerpunkts seien daher ganz offensichtlich die (knapp 30 %) noch unentschlossenen Wählerinnen und Wähler. Dem Beschwerdegegner sei nach eigenen Angaben bewusst, dass dieses sein Programm besonderen Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess dieser Menschen habe. Demgegenüber bildeten jene Menschen das Zielpublikum der „klassischen“ Nachrichtenschiene, die sich allgemein für die Geschehnisse in der Welt interessieren (viele davon würden den 70 % der Bevölkerung, die sich hinsichtlich ihres Wahlverhaltens bereits entschieden haben, angehören). Sicherlich werde es zwischen den beiden Personengruppen auch Überschneidungen geben, sie seien aber keinesfalls ident. Auch sei davon auszugehen, dass ein Zuseher, der die ZIB 24 einschalte, um sich über die neuesten Entwicklungen in Syrien zu informieren, eine dann gesendete Diskussion zwischen dem

Zweitbeschwerdeführer und den Spitzenkandidaten von KPÖ und Piraten nicht mit der gleichen Aufmerksamkeit verfolge, wie ein Zuseher/eine Zuseherin, der/die ganz bewusst Sendungen des Wahl-Schwerpunkts ansehe, um sich eine Meinung für die Wahlentscheidung zu bilden. Die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführer in den Sendungen des Wahlschwerpunkts schließe dieselben daher zur Gänze von dem – durch den Beschwerdegegner ausdrücklich gewollten – Meinungsbildungsprozess der derzeit noch unentschlossenen ZuseherInnen aus. Dies könne auch durch eine gelegentliche Berichterstattung in anderen Sendungen nicht ausgeglichen bzw. substituiert werden. Daher gingen die diesbezüglichen Argumente von GD Dr. Wrabetz gänzlich ins Leere; die Sendungen des Wahlschwerpunkts müssten bei der Beurteilung, ob der Beschwerdegegner den Grundsätzen von Objektivität und Unparteilichkeit entspricht, isoliert von den übrigen Nachrichtensendungen betrachtet werden.

Die Beschwerdeführer seien durchaus in Kenntnis der umfangreichen Judikatur zu den §§ 4 und 10 ORF-G. Sie würden das Recht des Beschwerdegegners anerkennen, Entscheidungen nach journalistischen Kriterien und unter Berücksichtigung der jeweiligen gesellschaftlichen Relevanz zu treffen. Diese müssten aber eben dem Grundsatz der Objektivität und Unparteilichkeit entsprechen.

Die Beschwerdeführer würden daher auch keineswegs eine Beteiligung an den gegenständlichen Sendungen im gleichen zeitlichen Ausmaß verlangen, wie etwa SPÖ oder ÖVP, FPÖ oder Die Grünen (Konfrontationen „Jeder gegen Jeden“ unter 9 Spitzenkandidaten wären dem Publikum auch beim besten Willen nicht zumutbar). Hinterfragt werden sollte allerdings, warum BZÖ und Team Stronach (sei noch nie bundesweit zu Wahlen angetreten, bestehe im Parlamentsklub nur aus „Dissidenten“ anderer Fraktionen) sehr wohl in diesem Ausmaß einbezogen werden. Die Forderung der Beschwerdeführer gehe insbesondere dahin, dass es ihnen ermöglicht würde, ihre Argumente in einem angemessenen Ausmaß in die Diskussionen innerhalb des Sendeschwerpunkts einzubringen und dort auch unmittelbar auf die Diskussionsbeiträge der übrigen Parteien zu reagieren. Nur so habe die Wählerin/der Wähler die Möglichkeit des Vergleiches zwischen den bundesweit antretenden Parteien und damit einer profunden, unbeeinflussten Meinungsbildung. Eine solche „angemessene“ Möglichkeit könnte etwa (ohne natürlich dem Beschwerdegegner konkrete Vorschriften machen zu wollen) darin bestehen, dass der Zweitbeschwerdeführer zu zumindest zwei der noch verbliebenen TV-Konfrontationen als dritter Diskutant eingeladen und er bei den übrigen TV-Konfrontationen als Gast in die ZIB 2 eingeladen würde, um – zumindest kurz – auf das zuvor Gesagte reagieren zu können. Alternativ zur Einladung in die ZIB 2 könnten etwa die drei Spitzenkandidaten der (noch) nicht im Parlament vertretenen Parteien während der TV-Konfrontationen in ein Neben-Studio eingeladen werden, um am Ende der Konfrontation (unmittelbar vor der ZIB 2) für zumindest 5 bis 10 Minuten unmittelbar auf das zuvor Gesagte zu reagieren. Bei den Sendungen „Wahlfahrt“ und „Klartext Spezial“ könnten entsprechende Zusatztermine angesetzt werden. Dies seien aber – wie erwähnt – nur Vorschläge; die Beschwerdeführer seien auch für jede andere Möglichkeit, die das genannte Ziel einer angemessenen Beteiligung am Sendeschwerpunkt erreichen lasse, offen.

Abschließend wurde klargestellt, dass – nachdem zwischen dem Parteienbegriff der Nationalratswahlordnung und jenem des Parteiengesetzes eine gewisse Diskrepanz bestehe – es sich bei „NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum“ um die wahlwerbende Partei i.S. der NRWO handle. Im Sinne des Parteiengesetzes seien NEOS – Das Neue Österreich einerseits und das Liberale Forum andererseits jeweils politische Parteien mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die gegenständliche Beschwerde sei sowohl von der wahlwerbenden Partei NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum als auch von den beiden genannten politischen Parteien eingebracht worden.

2. Sachverhalt

Die Erst-Beschwerdeführerin ist eine wahlwerbende Partei iSd NRWO, BGBl. Nr. 471/1992, für die am 29.09.2013 stattfindende Nationalratswahl in der Gestalt eines Wahlbündnisses, bestehend aus den politischen Parteien „NEOS – Das Neue Österreich“ (Dritt-Beschwerdeführerin) und „Liberales Forum“ (Viert-Beschwerdeführerin); zu den Verfahrensparteien vgl. auch unten 4.2. Sie stellt sich in allen neun Landeswahlkreisen der Nationalratswahl 2013.

Der Zweit-Beschwerdeführer ist Spitzenkandidat der Erst-Beschwerdeführerin und nimmt den ersten Platz des Bundes-Wahlvorschlages der Erst-Beschwerdeführerin ein.

Der Beschwerdegegner hat im Rahmen seiner Website programm.orf.at eine Vorschau auf das von ihm geplante „Sonder-Programmangebot“ im Zuge der Berichterstattung zur Nationalratswahl 2013 veröffentlicht. Demnach sind im Zeitraum bis zum 29.09.2013 u.a. im Zuge der Sendereihe „TV-Konfrontationen“ 15 Aufeinandertreffen der jeweiligen Spitzenkandidaten der sechs aktuell im Nationalrat vertretenen Parteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ, Die Grünen, BZÖ, Team Stronach) in Form von „Zweier-Duellen“ (Jede(r) gegen Jede(n)) im Hauptabendprogramm auf ORF 2 geplant. Für 26.09.2013 ist eine „Schlussrunde“ geplant. Weiters sollen im Zuge der Sendereihe „Die Wahlfahrt“ auf ORF eins im Spätabendprogramm die sechs Spitzenkandidaten der genannten Parteien einen Tag lang im Wahlkampf begleitet werden. Im Rahmen des Hörfunkprogramms Ö1 sollen in der Sendereihe „Klartext Spezial“ die genannten sechs Spitzenkandidaten vor Publikum interviewt werden.

Für die Erst-Beschwerdeführerin bzw. den Zweit-Beschwerdeführer als deren Spitzenkandidat ist im Rahmen der „Runde der Kleinstparteien“ am Sonntag, dem 21.09.2013, am Sendeplatz der „Pressestunde“ um 11:05 Uhr in ORF 2 eine entsprechende Berücksichtigung vorgesehen.

3. Beweiswürdigung

Die Feststellungen zur Erst-Beschwerdeführerin und zum Zweit-Beschwerdeführer im Hinblick auf ihre Teilnahme an der Nationalratswahl am 29.09.2013 ergeben sich aus dem Beschwerdevorbringen, das die KommAustria durch Einsichtnahme in die Website des Bundesministeriums für Inneres unter der URL http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/2013/start.aspx und die dort abrufbaren maßgeblichen Kundmachungen der Bundeswahlbehörde am 06.09.2013 verifizieren konnte.

Die Feststellungen zur Konstruktion des „Wahlbündnisses“ der Erst-Beschwerdeführerin aus den politischen Parteien iSd Parteiengesetzes „NEOS – Das Neue Österreich“ (Dritt-Beschwerdeführerin) und „Liberales Forum“ (Viert-Beschwerdeführerin) ergeben sich aus der Beschwerde vom 04.09.2013 und der ergänzenden Stellungnahme vom 05.09.2013.

Die Feststellungen zum vom Beschwerdegegner bekanntgegebenen geplanten „Sonder-Programmangebot“ im Zuge der Berichterstattung zur Nationalratswahl 2013 stützen sich auf die Einsichtnahme in die Website <http://programm.orf.at/?story=26445> am 06.09.2013 und das mit den dort bereitgestellten Informationen übereinstimmende Beschwerdevorbringen.

4. Rechtliche Beurteilung

4.1. Behördenzuständigkeit

Gemäß § 35 Abs. 1 ORF-G obliegt die Rechtsaufsicht über den Österreichischen Rundfunk der Regulierungsbehörde. Gemäß § 35 Abs. 3 ORF-G ist die Regulierungsbehörde die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria).

4.2. Beschwerdeführer / Verfahrensparteien

Die ursprüngliche Beschwerde vom 04.09.2013 wurde entsprechend dem unzweideutigen Vorbringen von der iSd NRWO wahlwerbenden Partei „NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum“ als Erst-Beschwerdeführerin, sowie dem Erstgereihten des Bundeswahlvorschlags dieser wahlwerbenden Partei als Zweit-Beschwerdeführer eingebracht. Das im Zuge der ergänzenden Stellungnahme vom 05.09.2013 erstattete Vorbringen, dass die Beschwerde sowohl von dieser wahlwerbenden Partei, als auch von den dieses Wahlbündnis bildenden politischen Parteien iSd PartG „NEOS – Das Neue Österreich“ und „Liberales Forum“ eingebracht worden sei, kann nach Auffassung der KommAustria daher nicht als „Klarstellung“ angesehen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die beiden politischen Parteien zu diesem Zeitpunkt (05.09.2013) selbst erstmals als Beschwerdeführer aufgetreten sind und sich der Beschwerde der Erst- und Zweit-Beschwerdeführer(in) insoweit „angeschlossen“ haben. Im Lichte dessen, und da sich – vgl. unten – auch keine Fragen einer Verfristung stellen können, waren die beiden politischen Parteien „NEOS – Das Neue Österreich“ und „Liberales Forum“ daher als Dritt- und Viert-Beschwerdeführer einem gemeinsamen Beschwerdeverfahren iSd § 39 Abs. 2 AVG beizuziehen.

4.3. Zulässigkeit der Beschwerde

§ 36 ORF-G lautet auszugsweise:

„Rechtsaufsicht

§ 36. (1) Die Regulierungsbehörde entscheidet neben den anderen in diesem Bundesgesetz und im KommAustria-Gesetz genannten Fällen – soweit dafür nicht eine andere Verwaltungsbehörde oder ein Gericht zuständig ist – über die Verletzung von Bestimmungen dieses Bundesgesetzes mit Ausnahme der Bestimmungen des 5a. Abschnittes oder über die Verletzung des Umfangs eines Angebotskonzepts einschließlich allfälliger nach § 6b Abs. 2 erteilten Auflagen

1. auf Grund von Beschwerden

a. einer Person, die durch eine Rechtsverletzung unmittelbar geschädigt zu sein behauptet;

[...]

(3) Beschwerden sind innerhalb von sechs Wochen, Anträge sind innerhalb von sechs Monaten, gerechnet vom Zeitpunkt der behaupteten Verletzung dieses Bundesgesetzes, einzubringen. Offensichtlich unbegründete Beschwerden und Anträge sind ohne weiteres Verfahren zurückzuweisen.“

§ 37 ORF-G lautet auszugsweise:

„Entscheidung

§ 37. (1) Die Entscheidung der Regulierungsbehörde besteht in der Feststellung, ob und durch welchen Sachverhalt eine Bestimmung dieses Bundesgesetzes verletzt worden ist.

*(2) Wird von der Regulierungsbehörde eine Verletzung des ORF-Gesetzes durch eines der im § 19 genannten Organe festgestellt, die im Zeitpunkt dieser Feststellung noch andauert, dann kann die Regulierungsbehörde die Entscheidung des betreffenden Organs aufheben. Das betreffende Organ hat unverzüglich einen der Rechtsansicht der Regulierungsbehörde entsprechenden Zustand herzustellen; kommt das betreffende Organ dieser Verpflichtung nicht nach, dann kann die Regulierungsbehörde unter gleichzeitiger Verständigung des Stiftungsrates, erfolgt die Verletzung des ORF-Gesetzes jedoch durch den Stiftungsrat selbst, dann unter gleichzeitiger Verständigung der Bundesregierung das betreffende Kollegialorgan auflösen bzw. das betreffende Organ abberufen. In diesem Falle ist das betreffende Organ unverzüglich nach diesem Bundesgesetz neu zu bestellen.
[...]*

Die vorliegende Beschwerde, die von einer iSd NRW wahlwerbenden Partei, ihrem Spitzenkandidaten als Erstgereihter ihres Bundeswahlvorschlags sowie den beiden das Wahlbündnis bildenden politischen Parteien eingebracht wurde, richtet sich ausdrücklich gegen „die vom ORF für diesen Nationalratswahlkampf geplanten Sonder-Berichterstattungen, namentlich die ‚TV-Konfrontationen‘, die Sendereihe ‚Wahlfahrt‘ sowie die Radio-Sendereihe ‚Klartext Spezial‘“ (Hervorhebung nicht im Original). Sie begehrt einen Auftrag an den Beschwerdegegner zur Herstellung eines rechtskonformen Zustandes dahingehend, dass der Zweit-Beschwerdeführer als Vertreter der Erst-Beschwerdeführerin zu einer gewissen Mindestanzahl von Sendungen im Rahmen dieser Sonder-Berichterstattung eingeladen werden muss.

Der Beschwerde fehlt es damit aber an den grundlegenden Voraussetzungen einer Beschwerde nach dem ORF-G bzw. überschreitet sie den Umfang der korrespondierenden Rechtsaufsichtsbefugnisse der KommAustria:

Nach der ständigen Rechtsprechung schon der nach dem Rundfunkgesetz 1974 (RFG 1974), BGBl. Nr. 397/1974, eingerichteten Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes (Rundfunkkommission, RFK) zur Vorgängerbestimmung des § 37 Abs. 1 ORF-G, nämlich den weitgehend wortidenten § 29 Abs. 1 RFG 1974, stellt ein vom ORF in Aussicht gestelltes oder geplantes Vorgehen keinen „Sachverhalt“ im Sinne dieser Bestimmung dar, über den die Regulierungsbehörde entscheiden könnte (*Twaroch/Buchner*, Rundfunkrecht in Österreich⁵, 221; RFK 22.04.1976, RfR 1978, 51; RFK 13.06.1979, RfR 1979, 46). Gegenstand der Entscheidung iSd §§ 27 und 29 RFG 1974, nunmehr §§ 36 und 37 ORF-G, kann nur ein Verhalten sein, durch das das ORF-Gesetz unmittelbar verletzt wird, „*nicht aber ein Verhalten, aus dem sich bloß die Absicht ableiten lässt, dieses Gesetz in Zukunft zu verletzen*“ (*Wittmann*, Rundfunkfreiheit, 117). Nach der ständigen Rechtsprechung setzt zudem eine Feststellung einer Verletzung des Objektivitätsgebotes einen veröffentlichten Sendungsbeitrag voraus (RFK 02.03.1993, RfR 1993, 26). Für die Einhaltung des Objektivitätsgebotes – auf das sich auch die vorliegende Beschwerde bezieht – kommt es ausschließlich auf das Ergebnis der Sendungsgestaltung (hier: tatsächlich ausgestrahlte Sendungen im Zuge der Berichterstattung zur Nationalratswahl) und nicht auf im Vorfeld gelegene Ereignisse (hier: Ankündigung des geplanten Programms durch den Beschwerdegegner) an (vgl. u.a. RFK 22.08.1989, RfR 1990, 38 mwN; RFK 10.12.1990, RfR 1991, 6; BKS 13.02.2003, 611.919/005-BKS/2003; BKS 27.06.2008, 611.967/0010-BKS/2008).

Die KommAustria sieht keinerlei Veranlassung von dieser Rechtsprechung abzuweichen; sie ist unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben geradezu zwingend:

Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH zum sogenannten „Vorzensurverbot“, beginnend mit VfSlg. 552/1926 sowie weiters VfSlg. 2321/1952 und VfSlg. 3910/1961, ist unter der durch Z 1 des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung vom 30.10.1918, StGBI. Nr. 3, im Verfassungsrang stehend gemäß Art. 149 B-VG, verbotenen

Zensur nicht nur die Pressezensur, sondern u.a. auch die Theater- und Lichtbildzensur zu verstehen. Eine verfassungsrechtlich verbotene Zensur liegt nur dann vor, wenn präventive Maßnahmen vorgesehen werden, wenn es sich also um eine Vorzensur handelt (siehe z.B. VfSlg. 6615/1971). Ausdrücklich führt der VfGH in VfSlg. 8461/1978 aus, dass der Begriff der „Zensur“ im Sinne der Bundesverfassung all jene präventiven behördlichen Maßnahmen umschließt, die darauf abzielen, die Freiheit, Meinungen zu äußern und zu verbreiten oder zu empfangen, zu beseitigen oder zu schmälern. Dabei ist es unerheblich, auf welche Weise und durch welches Medium die Meinung verbreitet wird, sodass auch der Rundfunk unter den Schutzbereich der entsprechenden Bestimmung fällt. Zulässig sind ausschließlich repressive Maßnahme (vgl. u.a. VfSlg. 4037/1961) unter den bekannten Einschränkungen, insbesondere jenen des Art. 10 Abs. 2 EMRK (vgl. u.a. *Holoubek/Kassai/Trainer*, Grundzüge des Rechts der Massenmedien⁴, 42 f; *Berka*, Die Grundrechte, Rz 564 ff). In VfSlg. 8461/1978 hat der VfGH auch klargestellt, dass der Verfassungsgesetzgeber in Art. 149 B-VG in Verbindung mit Z 1 des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung vom 30.10.1918 die Entscheidung getroffen hat, die Präventivzensur ohne Gesetzesvorbehalt, also ausnahmslos zu verbieten. Dieses Verbot bestehe unabhängig davon, im Zusammenhang mit welcher Materie eine Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit vom Gesetzgeber für nötig erachtet werden sollte.

Im Hinblick auf den Rundfunk gewährleistet die (Vor-)Zensurfreiheit daher das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht, dass der Programminhalt vor der Aussendung nicht einer behördlichen Überprüfung (und Genehmigung) unterzogen wird (*Wittmann*, Rundfunkfreiheit, 184).

Eine Auslegung des § 37 Abs. 1 ORF-G dahingehend, dass als „Sachverhalt“ im Sinne dieser Bestimmung auch die vom Beschwerdegegner im Hinblick auf die Nationalratswahl 2013 in Aussicht genommene Programmgestaltung zum Gegenstand einer Entscheidung der Regulierungsbehörde hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem ORF-Gesetz gemacht werden könnte, würde dem § 37 Abs. 1 ORF-G daher einen vor dem dargestellten Hintergrund verfassungswidrigen Inhalt unterstellen. Dies insbesondere im Lichte des Umstandes, dass bei den beschwerdebezogenen Sendungsformaten schon die Auswahl der einzuladenden Personen zentral den „Inhalt“ der Sendung bestimmt. Es ist daher unerheblich, ob die Programmgestaltung bereits so weitgehend konkretisiert ist und – was offen bleiben kann – sogar mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten ist, dass die Erst-Beschwerdeführerin oder der Zweit-Beschwerdeführer in der von ihnen angestrebten Form im Programm des Beschwerdegegners vorkommen werden. Auch der Umstand, dass die KommAustria hinsichtlich ihrer Stellung (insb. Weisungsfreiheit und Bestellung, vgl. §§ 3 bis 6 KOG iVm Art 20 Abs. 2 Z 5a B-VG) den Anforderungen an ein Tribunal iSd Art 6 EMRK genügen wird, ändert nichts an ihrer grundsätzlichen Einrichtung als Verwaltungsbehörde, deren Befugnisumfang vom Vorzensurverbot im Sinne der zitierten Rechtsprechung beschränkt ist (vgl. schon zur RFK als Verwaltungsbehörde VfSlg. 13.338/1993; zur möglichen Differenzierung hinsichtlich des Umfangs des Vorzensurverbots bei Gerichten *Holoubek*, MR 1992, 215).

Die Beschwerde war daher schon aus diesem Grund gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 iVm § 37 Abs. 1 und § 36 Abs. 3 Satz 2 ORF-G als offensichtlich unbegründet ohne weiteres Verfahren zurückzuweisen.

III. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid steht den Parteien dieses Verfahrens das Rechtsmittel der Berufung offen. Die Berufung ist binnen zwei Wochen nach Zustellung dieses Bescheides schriftlich,

telegraphisch, fernschriftlich, im Wege automationsunterstützter Datenübertragung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise bei der Behörde, die diesen Bescheid erlassen hat, einzubringen. Die Berufung hat den Bescheid gegen den sie sich richtet, zu bezeichnen und einen begründeten Berufungsantrag zu enthalten.

Wien, am 10. September 2013

Kommunikationsbehörde Austria
Der Senatsvorsitzende

Mag. Michael Ogris
(Vorsitzender)

Zustellverfügung:

1. NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum
 2. Dr. Matthias Strolz
 3. NEOS – Das Neue Österreich
 4. Liberales Forum
 5. Österreichischer Rundfunk/Generaldirektor Dr. Alexander Wrabetz, Würzburggasse 30, 1130 Wien, **per RSb**
1. bis 4. vertreten durch RA Dr. Georg Röhner, Kärntner Ring 12, 1010 Wien, **per RSb**