

Regulierung des Rundfunks in Minderheitensprachen

„Mehr Sprachen – mehr Europa“ lautete das Motto einer Fachveranstaltung für Fremdsprachen im Jahr 2002. Aber ebenso gilt umgekehrt: „mehr Europa – mehr Sprachen“. Die Probleme bei der Rekrutierung von Übersetzern und Dolmetschern für die neu hinzukommenden Amtssprachen des Europas der 25 dokumentieren dies trefflich.

Sprache ist ein wichtiger Teil der Geschichte, der Kultur und der Politik Europas; die Möglichkeit, Sprache frei zu wählen, hat für jeden von uns allerhöchste Relevanz. Dies gilt auch oder vielleicht gerade für diejenigen unter uns, für welche die Amtssprache nicht zugleich die Muttersprache ist, zum Beispiel weil sie eine nationale Minderheitensprache sprechen. Der Wunsch dieser Mitbürger, ihre „eigene“ Sprache wählen zu können, richtet sich auch an die audiovisuellen Medien.

Diese *IRIS plus* stellt deshalb die Frage, ob – und gegebenenfalls wie – der Gebrauch von Minderheitensprachen im Rundfunk geschützt oder gefördert wird. Untersucht werden die Beispiele Irlands, Lettlands, Polens, Russlands und der Ukraine. Dazu informiert Sie diese *IRIS plus* über den international-rechtlichen Rahmen, der bei der Behandlung von Minderheitensprachen den Ton anzugeben sucht.

Straßburg, im Februar 2004

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

Leiterin der Abteilung juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

IRIS plus erscheint als Redaktionsbeilage von **IRIS**, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2004-02



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

 **Nomos**
Verlagsgesellschaft

WALDSEESTRASSE 3-5 - D-76530 BADEN-BADEN
TEL. +49 (0)7221 2104-0 • FAX +49 (0)7221 2104-27
e-mail: nomos@nomos.de

Regulierung des Rundfunks in Minderheitensprachen

Tarlach McGonagle,

Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam,

Andrei Richter,

Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik (MZMM)

Einführung¹

Auf den ersten Blick sollte man meinen, die Freiheit zur Wahl und Verwendung der eigenen Sprache sei ein ganz zentrales Element des Rechts auf freie Meinungsäußerung, das durch die internationalen Menschenrechtsstandards garantiert wird. Ohne den Wahrheitsgehalt dieser Aussage zu schmälern, muss aber eingeräumt werden, dass der konventionelle Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung in Bezug auf die entscheidende Frage der Sprachfreiheit erstaunlich bescheiden ist. Für eine umfassende Untersuchung des bestehenden Schutzes auf internationaler Ebene müsste auf eine Reihe von Dokumenten verschiedenster Herkunft zurückgegriffen werden.² Angesichts der Bedeutung der Sprache beispielsweise für die Förderung der Kultur, die Behauptung der individuellen und kollektiven (und natürlich nationalen) Identität, die Gewährleistung der Gleichberechtigung oder die Förderung der Mitwirkung in politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kreisen ist es umso erstaunlicher, dass die einschlägigen internationalen Normen einen solchen Flickenteppich bilden.

Im europäischen Kontext kommt Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) natürlich grundlegende Bedeutung zu. Auch die betreffenden Bestimmungen des stärker themenbezogenen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (RüSNM) und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen sind hier sorgfältig zu berücksichtigen. Artikel 9 RüSNM orientiert sich am Vorbild von Artikel 10 EMRK,³ führt aber zusätzliche Spezifika ein, die für Angehörige nationaler Minderheiten von besonderer Bedeutung sind. Hierzu zählen die ausdrückliche Bestimmung, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung die Sprachfreiheit und den diskriminierungsfreien Zugang zu den Medien (Artikel 9.1) einschließt, die ungehinderte Schaffung und Nutzung von Print- und Rundfunkmedien (Artikel 9.3) und die Pflicht der Vertragsparteien zur Ergreifung „angemessene(r) Maßnahmen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen“.

Die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen schützt und fördert die Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen auf unterschiedliche Weise, unter anderem im Rundfunkbereich. Die relevante Bestimmung hierzu ist Artikel 11, der sich wiederum an Artikel 10 EMRK anlehnt.⁴ In dem für die Charta typischen abgestuften Ansatz gibt Artikel 11 eine Anzahl möglicher Optionen für die Realisierung/Verbesserung des Rundfunks in Regional- oder Minderheitensprachen im öffentlich-rechtlichen und im allgemeinen/kommerziellen Bereich vor. Seine Bestimmungen umfassen Themen wie die Herstellung und Verbreitung audiovisueller Werke, die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung, die Ausbildung von Journalisten und die Vertretung von Benutzern von Regional- oder Minderheitensprachen in relevanten Entscheidungsgremien.

Ähnliche Themen behandeln auch die Absätze 8 bis 11 der Osloer Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten, die erarbeitet wurden, um „den Inhalt der sprachlichen Rechte von Minderheiten in Situationen, an denen der HKNM⁵ beteiligt ist, näher zu bestimmen“.⁶

Abb. 1: Ratifizierung relevanter Konventionen des Europarats⁷

Land	Europäische Menschenrechtskonvention	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen	Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen	Änderungsprotokoll zum Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen
Irland	25.02.1953	07.05.1999	-	-	-
Lettland	27.06.1997	11.05.1995 (S)	-	26.06.1998	01.10.2000 (T)
Polen	19.01.1993	20.12.2000	12.05.2003 (U)	07.09.1990	01.10.2000 (S)
Russland	05.05.1998	21.08.1998	10.05.2001 (U)	-	-
Ukraine	11.09.1997	26.01.1998	02.05.1996 (U)	14.06.1996 (S)	-

Es ist nicht realistisch zu erwarten, dass die Behandlung der bereits genannten Fragen in diesen internationalen Menschenrechtsinstrumenten den Details konkreter Situationen oder den Zufällen und Herausforderungen, die sich in realen Situationen ergeben, gerecht wird.

Die Verwendung spezifischer Sprachen im audiovisuellen Sektor unterliegt einer komplexen Wechselwirkung verschiedenster Faktoren.⁸ Hierzu zählen die Sprachtopographie (unter Einschluss grenzüberschreitender Überlegungen), die amtliche bzw. staatliche Anerkennung von Minderheiten bzw. Sprachen sowie die Tragfähigkeit des Marktes. Gemeinsam bestimmen diese Faktoren das Umfeld, in dem bestimmte Arten von Sprachrundfunk stattfinden. Die Zulassung von Sendern hat ihrerseits ein großes Potenzial für spezifische Interessengruppen wie Minderheiten Zugangsmöglichkeiten zum Rundfunk zu fördern und sichern. Der unmittelbarste und am deutlichsten spürbare Einfluss jedoch rührt aus der Regulierung der Rundfunkprogramme selbst her, also aus rechtlichen Bestimmungen zur Verwendung von Minderheitensprachen in öffentlichen (und privaten) Kommunikationsmitteln, insbesondere Vorschriften zum Zugang zu Rundfunkeinrichtungen und zur Sendezeit. Ebenfalls von Bedeutung sind Fragen nach der Vertretung von Minderheiten in relevanten Stellen und Entscheidungsgremien, die Verpflichtungen und Praktiken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere im Hinblick auf Regionalprogramme, die Entwicklung von Konzepten und Strategien für den sozialen Rundfunk und den Rundfunk für spezielle Interessen sowie verschiedene Finanz-, Steuer- und Kapazitätsaufbau-Initiativen. Die individuellen Länderansätze verbinden diese Merkmale meist in irgendeiner Form miteinander.

Im ersten Abschnitt dieses Artikels werden die unterschiedlichen und oft gegensätzlichen Ansätze zur Frage der (minderheiten-) sprachlichen Regulierung im Rundfunkbereich von fünf verschiedenen Ländern vorgestellt: Irland, Lettland, Polen, Russland und die Ukraine. Die Wahl dieser Länder deckt ein breites geographisches Spektrum ab und zeigt, wie verschieden die Prioritäten sind, die den relevanten Fragen zukommen, und was für bemerkenswert unterschiedliche Ansätze bei der Verfolgung der relevanten Ziele verfolgt werden. Im zweiten Abschnitt wird dann im Detail auf die kürzlich erarbeiteten internationalen Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk eingegangen, die nicht nur durch bestehende (sowohl rechtliche als auch politische) internationale Standards inspiriert sind, die sich explizit oder auch implizit mit dem Thema beschäftigen, sondern diese auch konkretisieren sollen.⁹ Der Artikel beginnt also mit einer Untersuchung des Status quo in ver-

schiedenen Staaten und schlägt dann den Bogen zu einer Vorstellung von Standards mit Appellcharakter.

Irland

Die irische Sprache ist (nach Artikel 8 Absatz 1 der *Bunreacht na hÉireann* (Verfassung Irlands) von 1937) die erste amtliche Nationalsprache Irlands,¹⁰ obwohl sie nur von einer Minderheit der Bevölkerung regelmäßig gesprochen wird. Nach den Ergebnissen der Volkszählung 2002 halten sich nur 42,8 % der 3,9 Millionen Einwohner¹¹ für fähig, Irisch zu sprechen.

Ein irischsprachiger Fernsehsender (TG4) und ein irischsprachiger Hörfunksender (*Raidió na Gaeltachta*) senden landesweit. Beide sind öffentlich-rechtliche Sender und haben ein treues, wenn auch kleines Publikum, größtenteils in den Gebieten der *Gaeltacht*, wo auch Irisch gesprochen wird. Ihr Programm ergänzt das Angebot an irischsprachigen Sendungen auf den allgemeinen Hörfunk- und Fernsehkanälen des nationalen öffentlich-rechtlichen Senders *Radio Telefís Éireann* (RTÉ). Im Bereich des privatwirtschaftlichen Rundfunks bieten die meisten Hörfunksender ein gewisses Maß an Programmen in irischer Sprache, deren Umfang jedoch von Sender zu Sender erheblich schwankt und im Allgemeinen recht gering ist.

In der bestehenden Rundfunkgesetzgebung finden sich zahlreiche allgemeine Verweise auf die Förderung der Sprache (und anderer Aspekte der Kultur). So verpflichtet beispielsweise § 28(2)(a) des Rundfunkgesetzes 2001¹² die öffentlich-rechtlichen Sender, „sowohl im Fernsehen als auch im Hörfunk ein umfassendes Spektrum an Programmen in irischer und englischer Sprache anzubieten, die die kulturelle Vielfalt der gesamten irischen Insel widerspiegeln, [...] auch Unterhaltungs-, Informations- und Bildungsprogramme umfassen, über sportliche, religiöse und kulturelle Aktivitäten berichten und den Erwartungen der Gemeinschaft im Allgemeinen sowie auch der Gemeinschaftsmitglieder mit Sonder- oder Minderheiteninteressen Rechnung tragen und die in jedem Fall die Menschwürde achten.“ Anschließend bestimmt § 28(2)(b), dass die öffentlich-rechtlichen Sender „Nachrichtensendungen und Programme zum Zeitgeschehen in irischer und englischer Sprache“ senden müssen.

Die Paragraphen 42 *et seq.* des Gesetzes von 2001 sehen die Gründung von *Teilifís na Gaeilge* (heute als TG4 bekannt) als einer Körperschaft vor, deren Aufgabe in der Bereitstellung eines nationalen öffentlich-rechtlichen frei empfangbaren Rundfunkangebots besteht. Zurzeit profitiert der Sender davon, dass RTÉ gesetzlich verpflichtet ist, ihm täglich das Äquivalent von einer Stunde Programmmaterial zur Verfügung zu stellen (§ 47), doch die Regierung hat die Absicht geäußert, entsprechend der bestehenden diesbezüglichen Gesetzgebung „TG4 als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts zu gründen.“¹³ Nach § 45 des Gesetzes muss TG4 „die Herstellung von Programmmaterial in Auftrag geben, Programmmaterial initiieren und [...] Programmmaterial aus Quellen erwerben, die ihr geeignet erscheinen, um sicherzustellen, dass das Programmangebot [...]“

„(a) ein umfassendes Spektrum an Programmen, vornehmlich in irischer Sprache, bietet, die die kulturelle Vielfalt der gesamten irischen Insel widerspiegeln, auch Unterhaltungs-, Informations- und Bildungsprogramme umfassen, über sportliche, religiöse und kulturelle Aktivitäten berichten und den Erwartungen der Mitglieder der Gemeinschaft aus allen Altersgruppen Rechnung tragen, die bevorzugt Irisch sprechen oder ein anderweitiges Interesse am Irischen haben,
(b) Nachrichtensendungen und Programme zum Zeitgeschehen vornehmlich in irischer Sprache bietet,
[...]“

Neben den gesetzlichen Bestimmungen für Rundfunkanstalten enthält das irische Rundfunkrecht auch einschlägige Bestimmungen über die *Broadcasting Commission of Ireland* (BCI), die für die Zulassung, Überwachung und Entwicklung unabhängiger Rundfunkangebote in Irland

verantwortliche Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 11 des Gesetzes von 2001). Darüber hinaus muss die BCI nach dem Hörfunk- und Fernsehgesetz von 1988 bei der Bewertung von Anträgen auf Hörfunkverträge eine Reihe von Belangen berücksichtigen, so zum Beispiel „die Menge, Güte und Art der Programme in irischer Sprache und den Umfang von Programmen zur irischen Kultur, die angeboten werden sollen“ (§ 6(2)(d)). Außerdem muss sie berücksichtigen, wie sehr die Antragsteller auf die Anforderungen und Interessen der Zielgruppen eingehen, und bei Regionen, die ein *Gaeltacht*-Gebiet umfassen, ist insbesondere auf den Erhalt des Irischen als gesprochene Sprache zu achten (§ 6(3)).

In der Praxis ist die Beziehung der BCI zu unabhängigen Rundfunkanstalten auf gesetzlicher Grundlage durch Einzelverträge mit den jeweiligen Sendern geregelt. Die Bedingungen dieser Verträge werden von der BCI bestimmt und umfassen diverse Anforderungen an die Programmgestaltung, unter anderem auch zu Programmen in irischer Sprache. Die BCI hat sich jedoch bisher nicht in nennenswertem Umfang auf diese Klauseln berufen. Jeder Vertragspartner ist an seine jeweilige Erklärung zur Programmpolitik und Programmgestaltung, die auch Verpflichtungen zur Bereitstellung eines bestimmten Umfangs an irischsprachigen Programmen enthält, gebunden.

Die BCI hat eine Grundsatzerklärung zur irischen Sprache¹⁴ formuliert; seit 1999 hat sie einen Beirat für Programme in irischer Sprache, und 2002 wurde ihr erster hauptamtlicher Koordinator für die irische Sprache ernannt. Die wichtigsten Aufgaben dieser neuen Position bestehen darin, „die Umsetzung der Empfehlungen des Beirats für Programme in irischer Sprache zu koordinieren und den Gebrauch des Irischen in allen Programmgestaltungen im unabhängigen Rundfunk landesweit zu stärken.“¹⁵

Im Jahr 2002 wurde das *Forum on Broadcasting*¹⁶ gegründet, das sich unter anderem Gedanken darüber machen soll, welche Rolle öffentlich-rechtliche und private Sender in Irland heute spielen sollen.¹⁷ Sein Abschlussbericht enthielt vier Hauptempfehlungen zum Rundfunk in irischer Sprache: (i) Die Höhe der zusätzlichen öffentlichen Finanzierung, die zur Gründung von TG4 als eigenständiger Körperschaft des öffentlichen Rechts erforderlich ist, sollte bereits vor der Gründung festgelegt werden, (ii) die Verpflichtungen von RTÉ im Hinblick auf den Rundfunk in irischer Sprache (einschließlich zweisprachiger Programme) sollten einen zentralen Punkt in ihrer Satzung darstellen, (iii) die Verfügbarkeit von Programmen für Irisch Lernende sollte bei RTÉ oder TG4 auf verschiedenen Ebenen sichergestellt werden, und (iv) die BCI sollte sich weiter bemühen, im kommerziellen Sektor Sendungen in irischer Sprache zu fördern und entsprechende Anreize zu setzen.¹⁸

Der *Broadcasting (Funding) Act* (Rundfunkfinanzierungsgesetz) von 2003¹⁹ sieht vor, dass 5 Prozent der Nettoeinnahmen aus Fernsehgebühren in die Finanzierung von Zuschüssen zur Förderung bestimmter Arten von Fernseh- und Hörfunkprogrammen fließen, zum Beispiel von Programmen über die Geschichte, die Kultur und die Erfahrungen Irlands sowie die irische Sprache. Für Nachrichtensendungen und Programme zum Zeitgeschehen können keine Zuschüsse im Rahmen dieses Gesetzes gezahlt werden, und eine weitere wichtige Voraussetzung ist, dass diese Programme zu Spitzenzeiten ausgestrahlt werden müssen. Man schätzt, dass für die im Gesetz vorgesehenen Zwecke jährlich EUR 8 Millionen zur Verfügung stehen werden und dass die meisten der in Irland zugelassenen Rundfunkveranstalter solche Zuschüsse bekommen können.

Beim Digitalfernsehen wurde von den geplanten sechs Multiplexen, die den irischen Markt bedienen sollen, ein halber Multiplex per Gesetz für TG4 reserviert (siehe § 9 des Rundfunkgesetzes von 2001), doch bisher hat noch kein Multiplexbetreiber eine Zulassung erhalten.

Lettland

Am 30. Dezember 2003 hatte Lettland nach Angaben der lettischen Zentralbehörde für Statistik 2 320 200 Einwohner.²⁰ 42 % der Bevölkerung



gehören nicht der lettischen Volksgruppe an, darunter vor allem Russen (29,61%), aber auch Weißrussen (4%), Ukrainer (2,6%) und kleinere Gruppen von Polen, Litauern, Juden und Roma.²¹ Nach der Verfassung ist Lettisch die einzige Amtssprache des Landes (Artikel 4).²² Alle anderen Sprachen werden in Artikel 5 des Gesetzes „Über die Staatssprache“ als „Fremdsprache“ definiert und unterliegen restriktiven Regelungen. An keiner Stelle des lettischen Rechts findet sich eine Definition des Begriffs der nationalen Minderheit, obwohl die Verfassung und andere Gesetze durchaus Bestimmungen zum Schutz nationaler Minderheiten enthalten.

Artikel 100 der Verfassung garantiert die Redefreiheit und verbietet die Zensur. In Artikel 91 ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verankert: „Alle Menschen in Lettland sind vor dem Gesetz und den Gerichten gleich. Die Menschenrechte werden ohne jegliche Diskriminierung verwirklicht.“ Der einzige Artikel der Verfassung, der Angehörige nationaler Minderheiten unmittelbar betrifft, ist Artikel 114: „Angehörige ethnischer Minderheiten haben das Recht, ihre Sprache und ihre ethnische und kulturelle Identität zu erhalten und zu entwickeln.“

Das Gesetz „Über die uneingeschränkte Entwicklung nationaler und ethnischer Gruppen Lettlands und die Rechte auf kulturelle Autonomie“ (vom Obersten Sowjet, dem lettischen Parlament bis 1993, am 19. März 1991 verabschiedet) enthält keine konkreten Mechanismen für die Umsetzung der in ihm dargelegten Grundsätze wie jenem, dass „nationale Vereine, Verbände und Organisationen das Recht haben, staatliche Massenmedienressourcen zu nutzen und eigene Massenmedien zu gründen“ (Art. 13).²³ Auch später wurden hierzu keine Anordnungen getroffen.

Das Gesetz „Über die Staatssprache“ (am 9. Dezember 1999 von der *Saeima*, dem Parlament, verabschiedet)²⁴ erkennt das Recht von Minderheiten auf die Verwendung ihrer Muttersprache oder anderer Sprachen an (Artikel 1 Absatz 4). Allerdings sind staatliche Eingriffe in die Privatsphäre zur Regulierung der Sprachverwendung in dem Maß vorgesehen, in dem es das „legitime öffentliche Interesse“ erfordert, beispielsweise wenn es um die Gesundheit oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung geht, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist (Artikel 2 Absatz 2). Zur Verwendung von Sprachen in den Medien verweist Artikel 16 auf das Gesetz „Über Fernsehen und Hörfunk“.

Artikel 62 des Gesetzes „Über Hörfunk und Fernsehen“ (am 24. August 1995 von der *Saeima* verabschiedet)²⁵ sieht vor, dass die öffentlich-rechtlichen Sender Lettisches Radio und Lettisches Fernsehen ihre Programme für das erste Verbreitungsnetz (LTV1) *nur* in der Staatssprache produzieren dürfen, während ihre Programme im zweiten Verbreitungsnetz (LTV2) *primär* in der Staatssprache sein sollen.

Später dann, am 30. Oktober 1997, wurde die Quote für LTV2 konkreter festgelegt. Danach müssen mindestens 80 Prozent der Sendezeit in lettischer Sprache sein.²⁶ Hierbei ist zu erwähnen, dass in der gesamten verbleibenden Zeit faktisch nur auf Russisch gesendet wird.

Ähnliche Sprachbeschränkungen gelten für den öffentlich-rechtlichen Hörfunk.²⁷ Der überwiegende Teil der fremdsprachigen Sendezeit entfällt zwar auf Produktionen in russischer Sprache, doch regelmäßig werden auch halbstündige Hörfunksendungen ausgestrahlt, die von Vertretern anderer Minderheiten (Armenier, Aseri, Deutsche, Esten, Georgier, Griechen, Juden, Litauer, Polen, Tartaren, Ukrainer und Weißrussen) vorbereitet werden.²⁸

Der Nationale Hörfunk- und Fernsehrat hat nach dem Gesetz „Über Hörfunk und Fernsehen“ die Aufgabe, staatliche Strategien für den Rundfunk zu entwickeln, Zulassungen zu erteilen, die Gesetzestreuere der privaten Sender zu überwachen und Sanktionen zu verhängen.²⁹ Neun Mitglieder des Rates werden von der *Saeima* aus einem Kreis von Personen ausgewählt, die der Öffentlichkeit gut bekannt sind; Angehörige einer sprachlichen Minderheit sind bisher nicht in dieses Gremium gewählt worden.

Der Anteil der privaten Hörfunk- und Fernsehsendungen, die in Minderheitensprachen zulässig sind, ist auf 25% je 24 Stunden begrenzt (Artikel 19 des Gesetzes „Über Hörfunk und Fernsehen“). Diese Bestimmung gilt nicht für das Kabel- oder Satellitenfernsehen und das Satellitenradio.³⁰ Daher geht bei der russischsprachigen Bevölkerung der Trend zu Diensten, die Fernsehprogramme aus Russland anbieten.³¹

Privatsender werden von den Behörden oft mit Geldbußen belegt und verwarnet, weil sie die gesetzlich vorgeschriebenen Sprachquoten überschreiten. Nach Artikel 40(2) des Gesetzes „Über Hörfunk und Fernsehen“ kann der Rat einen Fernseh- oder Hörfunkkanal wegen Verstößen gegen das Gesetz bis zu sieben Tage lang stilllegen. Der Rat ist zudem berechtigt, eine Fernseh- oder Hörfunkgesellschaft zu verklagen, um deren Sendebetrieb wegen regelmäßiger Gesetzesverstöße zu beenden. Das Ordnungswidrigkeitengesetz sieht die Möglichkeit vor, gegen einen Rundfunkveranstalter für Verstöße eine Geldbuße zu verhängen. Die Geldbuße kann bis zu LVL 1 500 (ca. EUR 2 500) betragen. Bei weiteren Verstößen innerhalb eines Jahres kann der Betrag auf LVL 2 500 steigen (§ 201(5), Absätze 2 und 3).

Gegen die Quote, die den Anteil von Sendungen in Minderheitensprachen an der Sendezeit im privaten Rundfunk beschränkt, haben 24 Oppositionsabgeordnete vor kurzem vor dem lettischen Verfassungsgericht geklagt. In seinem Urteil vom 5. Juni 2003³² erklärte das Gericht, dass die nach Artikel 19 des Gesetzes „Über Hörfunk und Fernsehen“ vorgesehenen Sprachquoten nicht mit Artikel 100 der Verfassung in Einklang stehen (siehe oben). Das Gericht stellte fest, eine solche sprachliche Einschränkung könne in einer demokratischen Gesellschaft nicht als notwendig (vor allem weil die Minderheiten sich ausländischen Kabel- und Satellitenfernsehprogrammen zugewandt hatten) oder verhältnismäßig betrachtet werden (und riet implizit zur Verwendung von Zulassungsmechanismen, um die Ziele der „weiteren öffentlichen Integration“ zu erreichen). Das Urteil bezieht sich jedoch nicht auf die Quoten für die öffentlich-rechtlichen Sender, die offenbar unangetastet bleiben. Darüber hinaus hat das Parlament bisher keine notwendigen Änderungen im Gesetz „Über Hörfunk und Fernsehen“ vorgenommen.

Polen

Die polnische Verfassung vom 2. April 1992³³ gewährleistet das Recht auf freie Meinungsäußerung (Artikel 54, 14) und die Minderheitenrechte (Artikel 30 (Würde) und 32 (Gleichberechtigung) sowie, expliziter, Artikel 35). Artikel 35(1) garantiert „polnischen Staatsbürgern, die nationalen oder ethnischen Minderheiten angehören, die Freiheit, ihre eigene Sprache zu erhalten und zu entwickeln, Sitten und Traditionen beizubehalten und ihre eigene Kultur zu entwickeln“. Der Hinweis auf die Sprache ist hier im Zusammenhang mit Artikel 27 zu sehen, der Polnisch zur Amtssprache der Republik bestimmt, aber auch den Vorbehalt einführt, dass „diese Bestimmung nicht die Rechte nationaler Minderheiten verletzt, die sich aus ratifizierten internationalen Vereinbarungen ergeben“.

Man schätzt, dass 2–3%³⁴ der Gesamtbevölkerung Polens von 38,65 Millionen³⁵ einer nationalen Minderheit angehören (zum Beispiel Deutsche, Ukrainer, Weißrussen, Litauer, Slowaken, Russen, Juden, Armenier, Tschechen, Roma, Tartaren, Lemken (Lemkowie) und Karaiten (Karaimi)).³⁶ Ein großer Teil der Rundfunksendungen, die sich zurzeit an Minderheiten in Polen richten, stammt von dem öffentlich-rechtlichen Sender, oft auf regionaler und lokaler Ebene.

Die polnische Verfassung überträgt dem Nationalen Rundfunkrat Polens die Aufgabe, die Redefreiheit, das Informationsrecht und das öffentliche Interesse im Hinblick auf Hörfunk und Fernsehen zu wahren. Das Rundfunkgesetz von 1992 (in der geltenden Fassung)³⁷ enthält eine Reihe von Bestimmungen, die für den Rundfunk in den Sprachen nationaler Minderheiten teils von direkter und teils von indirekter Bedeutung sind. Artikel 21(1) bestimmt die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu denen unter anderem die Verbreitung von Kenntnissen der pol-



nischen Sprache gehört (Artikel 21(1)(6a)). Artikel 21(2) behandelt das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Hörfunks und Fernsehens und verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Sender unter anderem, in diesem Zusammenhang „die Bedürfnisse ethnischer Gruppen und Minderheiten zu berücksichtigen“.

Für die vorliegenden Zwecke kommt dem Begriff des „Sozialsenders“ eine Schlüsselbedeutung zu. Ein Sozialsender ist nach der Definition in Artikel 4(1a) des Rundfunkgesetzes ein Sender mit folgenden Merkmalen:

- a) Er propagiert Lern- und Lehrtätigkeiten, fördert die Wohltätigkeit, achtet das christliche Wertesystem, lässt sich von den universellen Prinzipien der Ethik leiten und bemüht sich, im Programmangebot die nationale Identität zu bewahren.
- b) Er überträgt im Rahmen seines Programmangebots keine Programme oder sonstige Sendungen, die in Artikel 18 Absatz 5³⁸ genannt sind.
- c) Er überträgt keine Werbe- oder Teleshoppingsendungen, gesponserte Programme oder andere gesponserte Rundfunksendungen.
- d) Er erhebt keine Gebühren für die Übertragung, die Weiterverbreitung oder den Empfang der Programmdienste.

Nach Artikel 39b(1) des Gesetzes kann der Status eines „Sozialsenders“ von Verbänden, Stiftungen, Kirchen (oder einer bestimmten Kirche als juristische Person) sowie von religiösen Organisationen (nach Maßgabe der Gesetzgebung) beantragt werden. Dies ist somit eine klare Möglichkeit für Minderheitenorganisationen (bzw. Organisationen für Minderheitensprachen). Ein großer Vorteil dieses Status besteht darin, dass solche Sender aufgrund ihrer sozialen Funktion von „Gebühren für die Erteilung oder Änderung der Zulassung“ (Artikel 39(2)) befreit sind. Aus wirtschaftlichen Gründen hat jedoch noch kein Minderheitenverband diese Möglichkeit in Anspruch genommen, denn die Anlaufkosten für Rundfunkaktivitäten sind auch ohne die genannten Gebühren hoch.

Seit den neunziger Jahren wird bereits an einem Gesetz über nationale und ethnische Minderheiten gearbeitet. Anfang 2002 wurde ein entsprechender Gesetzentwurf vorgestellt, der unter anderem vorsieht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk (i) das Bewusstsein für die Geschichte, Kultur und Lebensweise nationaler Minderheiten in Polen fördern und (ii) Programme in deren Muttersprachen herstellen und senden muss. Darüber hinaus sieht er eine öffentliche Finanzierung verschiedener nichtkommerzieller Aktivitäten im Bereich der Minderheitenkultur vor. Verabschiedet wurde das Gesetz allerdings bisher nicht.

Ein Bewusstsein für die Bedürfnisse und Interessen von Angehörigen sprachlicher Minderheiten zeigt sich auch in Initiativen außerhalb der Gesetzgebung, die nicht zuletzt vom nationalen Rundfunkrat ausgehen. Er nimmt Beschwerden und Empfehlungen von Minderheitenverbänden entgegen, initiiert und organisiert Tagungen und Konferenzen über die Schwierigkeiten von Minderheiten und ihre Einbeziehung in Rundfunkaktivitäten³⁹ und berücksichtigt bei der Entscheidung über die Verteilung der Gebühreneinnahmen auf die öffentlich-rechtlichen Hörfunksender, wie sich die Programmanschläge der Antragsteller voraussichtlich auf Minderheiten auswirken werden.

Eine weitere erwähnenswerte Entwicklung ist die Gründung des Rates für elektronische Medien nationaler und ethnischer Minderheiten durch Medienorganisationen im Dezember 2001. Der Rat umfasst Mitglieder von Minderheitengruppen und soll den Dialog zwischen nationalen bzw. ethnischen Minderheiten und öffentlichen Einrichtungen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk fördern. Zu seinen Hauptzielen zählen die Einführung eines Modells für die Kooperation zwischen nationalen und ethnischen Minderheiten und nationalen öffentlich-rechtlichen Medienanstalten, die Sicherstellung der Konsultation mit dem Rat bei Entscheidungen über Programme für Minderheiten, die Entwicklung klarer Kriterien für Programme, die sich an Minderheiten richten, und die Gewährleistung einer stärkeren Vertretung von Minderheiten in den Programmräten der öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehsender.

Russland

In der Russischen Föderation sind die wichtigsten Rechtsquellen zur Frage der Sprachenverwendung im Rundfunk die Verfassung sowie die Normen des Völkerrechts und die zwischenstaatlichen Verträge.

Die am 12. Dezember 1993 verabschiedete Verfassung⁴⁰ garantiert Gleichberechtigung unabhängig von der Nationalität und sieht keine speziellen Privilegien für Minderheiten vor (Artikel 19).

Die sprachbezogenen Bestimmungen der Verfassung werden in Einzelgesetzen ausgestaltet. So garantiert etwa Artikel 69 der Verfassung die Rechte zahlenmäßig kleiner Urvölker, und das Gesetz „Über die Garantien der Rechte zahlenmäßig kleiner einheimischer Völker in der Russischen Föderation“ von 1999 enthält für solche Völker (die in Gemeinschaften von weniger als 50 000 Menschen leben) und die Völker des hohen Nordens eine spezielle Regelung.⁴¹ Dieses Gesetz verleiht ihnen das Recht auf eine ursprüngliche sozioökonomische und kulturelle Entwicklung und verpflichtet den Staat zur Hilfeleistung durch Förderprogramme, Zuschüsse etc. Darüber hinaus garantiert es ihnen das Recht zur Erhaltung und Entwicklung ihrer Muttersprache, zum Empfang und zur Weitergabe von Informationen in der Muttersprache sowie zur Gründung von Massenmedien.

Die Verfassung bekräftigt in Artikel 26 Absatz 2 das Recht aller Menschen zur Verwendung der eigenen Muttersprache und zur freien Wahl der Verkehrssprache. In Artikel 68 bestimmt sie zudem, dass Russisch zwar die Staatssprache der Föderation ist, die nationalen Republiken aber berechtigt sind, eigene Staatssprachen festzulegen, die dann im jeweiligen Gebiet zu parallelen Amtssprachen werden. Russisch ist nach wie vor die dominierende Sprache und auch die Verkehrssprache zwischen allen ethnischen Gruppen im Land, doch tatsächlich werden in den 21 nationalen Republiken der Föderation und in elf autonomen Gebieten und Regionen sowie anderen Gebieten mit einer dichten Bevölkerung ethnischer Gruppen andere Sprachen intensiv gesprochen und aktiv gefördert.

Die Verwendung der Staatssprache und anderer Sprachen im Staatsgebiet Russlands wird ferner durch das Gesetz „Über die Sprachen der Russischen Föderation“ von 1991 geregelt.⁴² Artikel 20 dieses Gesetzes beschäftigt sich konkret mit der Sprachenverwendung in den Massenmedien. Insbesondere bestimmt es, dass die Ausstrahlung der gesamt-russischen Fernseh- und Hörfunkprogramme auf Russisch als Staatssprache der Russischen Föderation erfolgt. In den Massenmedien aller Föderationssubjekte können gleichzeitig die russische Sprache, die Staatssprachen der Republiken sowie andere Sprachen der in ihrem Gebiet lebenden Völker verwendet werden.

In der Praxis hat der landesweite Fernsehkanal *Rossia* Programmfenster für regionale Sender, die dort, wo vorhanden, in der jeweiligen Nationalsprache senden. Diese Sender gehören zu der in Moskau angesiedelten Dachgesellschaft des gesamt-russischen Fernsehens und Hörfunks, sodass es teilweise zu Spannungen kommt. So beschwerten sich im Oktober 2003 das Staatskomitee für Minderheiten und mehrere Minderheitenorganisationen aus dem Kulturbereich der Karelischen Republik offiziell bei *Rossia* darüber, dass die Sendungen in karelischer, finnischer und wepischer Sprache aus den Regionalfenstern verschwunden waren. Der Grund war, dass Anfang 2003 eine Änderung im Sendekonzept des Staatskanals für das Gebiet vorgenommen worden war, ohne die Meinung der Behörden und nichtstaatlichen Organisationen vor Ort zu berücksichtigen.

Mehrere nationale Republiken (zum Beispiel Tatarstan und Inguschetien) haben kürzlich staatliche Sender gegründet, die Moskau nicht unterstehen und deren nationalsprachliche Programme einen hohen einheimischen Publikumsanteil erreichen.

Kein normatives Gesetz zur Rundfunkregulierung behandelt die Verwendung der Sprachen der Völker Russlands. Das Gesetz „Über die



Massenmedien“ von 1991⁴³ bestimmt lediglich die allgemeinen Bedingungen für die Vergabe und Suspendierung/Einziehung von Zulassungen für Fernseh- und Hörfunksender. Die Vergabeverfahren sind in mehreren Regierungsanordnungen festgelegt (zum Beispiel in Nr. 1359 vom 7. Dezember 1994 und Nr. 698 vom 26. Juni 1999). An keiner Stelle sind hier jedoch die Bedingungen für eine Beteiligung von Minderheiten an der Gründung und Führung von Rundfunkanstalten geregelt.

Das Gesetz „Über die Massenmedien“ sieht vor, dass die Sprache, in der ein Massenmedium (Print oder Rundfunk) verbreitet werden soll, bei der Registrierung angegeben werden muss (Artikel 10). Die Wahl der Sprache(n) wird jedoch vom Gründer des Mediums getroffen. Die Sprachangabe hat keinen Einfluss auf das Ergebnis des Registrierungsverfahrens, doch nach einem Wechsel der Sprache verlangt das Gesetz eine erneute Registrierung (Artikel 11). Die erneute Registrierung erfolgt nach demselben Verfahren wie die Erstregistrierung und ist aufwendiger als ein einfaches Meldeverfahren, wie es beispielsweise bei einer Verlegung des Redaktionsstitzes genügt.

Es bestehen keine rechtlichen Hindernisse für Zulassungen zum Rundfunkbetrieb in einer anderen Sprache als Russisch, doch die Sprachenfrage kann im Wettbewerb um eine Zulassung als Mittel zur Befriedigung sozial bedeutsamer Interessen dienen. Andererseits hat die Zulassungsstelle (das Ministerium für Presse, Fernsehen, Hörfunk und Massenkommunikation) noch nie besondere Maßnahmen ergriffen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zum Rundfunk zu erleichtern (zum Beispiel durch einen Wettbewerb für einen minderheitensprachlichen Rundfunk mit geringerer Zulassungsgebühr). Man kann sagen, dass die Regierungspolitik im Bereich des minderheitensprachlichen Rundfunks bisher noch nicht klar definiert ist.

Das Gesetz „Über die Werbung“ von 1995⁴⁴ räumt der Verwendung von Sprachen in der Werbung in Massenmedien große Freiheiten ein (Artikel 5). Es erlaubt Werbung „in russischer und, im Ermessen des Werbetreibenden, zusätzlich in den Amtssprachen der Republiken und den Muttersprachen der Völker der Russischen Föderation. Dieses Gesetz gilt nicht für Hörfunksendungen, Fernsehsendungen oder Printpublikationen, die ausschließlich in den Amtssprachen der Republiken, in den Muttersprachen der Völker der Russischen Föderation oder in Fremdsprachen produziert werden [...]“.

Ukraine

Die vorherrschenden Sprachen in der Ukraine sind Ukrainisch und Russisch. Hierin spiegelt sich sowohl die ethnische Zusammensetzung der Ukraine als auch ihre historische Entwicklung wider. Nach den amtlichen Ergebnissen der Volkszählung von 2001 hatte das Land damals 48 457 000 Einwohner, davon 78 % Ukrainer, 17 % Russen und 5 % Sonstige.⁴⁵

Die Verfassung der Ukraine wurde am 24. Juni 1996 verabschiedet.⁴⁶ Artikel 11 der Verfassung sieht vor, dass der „Staat die Festigung und Entwicklung der ukrainischen Nation, ihres historischen Bewusstseins, ihrer Traditionen und ihrer Kultur und auch die Entwicklung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität aller einheimischen Völker und nationalen Minderheiten der Ukraine fördert“. Artikel 10 bestimmt Ukrainisch zur Staatssprache, garantiert aber auch die freie Entwicklung, Verwendung und den Schutz des Russischen (ausdrücklich erwähnt!) und anderer Sprachen nationaler Minderheiten.

Die allgemeine Gesetzgebung mit Auswirkungen auf Minderheiten und deren sprachliche Rechte beruht auf dem Gesetz „Über Minderheiten in der Ukraine“⁴⁷ von 1992 und enthält allgemeine Gleichheitsgrundsätze zu den Rechten von Minderheiten und der einheimischen Bevölkerung sowie Verbote jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Nationalität.

Relevant ist in diesem Zusammenhang auch das Gesetz „Über Sprachen in der Ukrainischen SSR“, das – noch unter sowjetischer Herrschaft – am 28. Oktober 1989 verabschiedet wurde.⁴⁸ Artikel 3 dieses Gesetzes ver-

pflichtet den Staat zur Bereitstellung von Bedingungen für die Entwicklung und Verwendung der Sprachen anderer Nationalitäten der Ukraine, während Artikel 4 konkret die freie Verwendung des Russischen vorsieht. Artikel 33 bestimmt, dass Ukrainisch eine Sprache „amtlicher“ Massenmedien ist, die aber auch andere Sprachen verwenden können.

Das ukrainische Recht umfasst Rechte und Garantien für nationale Minderheiten, aber kein System zu deren Umsetzung. Die allgemeinen Vorschriften für den Schutz von Minderheitenrechten sichern sowohl Minderheiten als auch allen anderen Bürgern gleiche Rechte zu.

Das Gesetz „Über Fernsehen und Hörfunk“ vom 22. Februar 1994 (Artikel 9)⁴⁹ sieht vor, dass der Rundfunk in der Staatssprache sendet. Dieser Vorschrift schließt sich jedoch folgende Bestimmung an: „Der Rundfunk in bestimmten Regionen kann auch in der Sprache nationaler Minderheiten erfolgen, die diese Gebiete dicht besiedeln.“ Bei der Beantragung einer Frequenz muss angegeben werden, welcher Anteil des Programms auf die ukrainische und welcher auf andere Sprachen entfallen soll. Daraufhin wird die Frage zum Gegenstand informeller Verhandlungen zwischen dem Antragsteller und dem nationalen Fernseh- und Hörfunkrat, dem staatlichen Gremium, das Zulassungen erteilt und die Politik der Regierung zur Förderung der ukrainischen Sprache und Kultur unterstützt. Die Zahlen, die sich hierbei ergeben, werden dann in den Zulassungsaufgaben festgeschrieben und müssen von den Rundfunkanstalten eingehalten werden.

Am 20. November 2003 verabschiedete das Parlament in erster Lesung mit überwältigender Mehrheit die Änderungen am Gesetz „Über Fernsehen und Hörfunk“. Danach ist für nationale Sender eine Mindestquote in Höhe von 75 Prozent der Sendezeit in ukrainischer Sprache und von 50 Prozent für nationale Produktionen vorgesehen. Alle Spielfilme sind für die Ausstrahlung auf Ukrainisch zu synchronisieren.

Mittlerweile werden die meisten Sendungen auf Ukrainisch und Russisch ausgestrahlt. In Grenzregionen werden Programme aus Nachbarländern terrestrisch und über Kabel weiterverbreitet. Die Verfügbarkeit russischer Fernseh- und Hörfunkkanäle und die Verwendung des Russischen durch ukrainische Sender sind jedoch reduziert worden. Im Jahr 2001 und dann nochmals im Jahr 2003 wurde eine Reihe russischer Kanäle aus Programmpaketen oder aus kostengünstigen Basispaketen ausgeschlossen, die von Kabelbetreibern in Kiew, Charkow und anderswo massenhaft angeboten wurden. Ein solcher Fall, in dem ein Kiewer Betreiber im August 2003 russische Kanäle ausgeschlossen hatte, führte zu so vielen Protesten der Abonnenten, dass die Sache vor das staatliche Antimonopolkomitee und den nationalen Fernseh- und Hörfunkrat kam, die den Betreiber dann anwiesen, die russischen Kanäle wieder aufzunehmen, wenn auch mit gemischten Ergebnissen.

Rechtlicher Ausgangspunkt war in allen Fällen, in denen es um den Abschluss von Kanälen ging, ein Verstoß gegen das Urheberrecht. Für die Weiterverbreitung ausländischer Sendungen in einer beliebigen Sprache wird eine Rundfunkzulassung des Fernseh- und Hörfunkrats benötigt. Um diese Zulassung zu bekommen oder zu behalten, muss ein Kanal seit 1. Januar 2003 Vereinbarungen mit allen Stationen vorweisen, und diese müssen alle Programme abdecken, die weiterverbreitet werden sollen.⁵⁰ Viele sind jedoch nicht in der Lage, schriftliche Vereinbarungen zu schließen.

Ein Kabelbetreiber kann die Auswahl ausländischer Programme, die er weiterverbreitet, nur mit einer schriftlichen Genehmigung des Fernseh- und Hörfunkrates ändern, die innerhalb eines Monats nach Antragstellung zu erteilen ist. Darüber hinaus sieht der kürzlich geänderte Erlass des Ministerkabinetts der Ukraine für Sender (Betreiber), die Programme ausländischer Sender weiterverbreiten, die zehnfachen Gebühren für die Nutzung von Frequenzen und anderen Kanälen vor, die Fernseh- und Hörfunksignale verbreiten.⁵¹

Vor kurzem verabschiedete das Parlament zudem die neue Ausgabe des Gesetzes „Über die Werbung“,⁵² dessen Artikel 6 Werbung in anderen

Sprachen als Ukrainisch verbietet. Verstöße gegen diese Vorschrift werden mit Geldbußen bis zur vierfachen Höhe der Kosten der Werbung geahndet. Artikel 13 Absatz 9, der am 1. Januar 2005 in Kraft tritt, sieht vor, dass die Weiterverbreitung von Werbung in den Programmen ausländischer Sender nur dann zulässig sein soll, wenn der ukrainische Partner bei dieser Weiterverbreitung eine spezifische Zahlung für diese Werbung erhält. Diese Einschränkungen wurden damit begründet, dass Ukrainer Fremdsprachen nicht gut genug beherrschen, sodass bei Werbung in anderen als der ukrainischen Sprache die Gefahr besteht, dass Ukrainer unredliche Informationen über ein Produkt oder eine Dienstleistung erhalten oder Produkte von schlechter Qualität kaufen.

Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk

Auf Einladung des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) hat eine Gruppe international anerkannter unabhängiger Experten im Jahr 2003 neue Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk formuliert. Diese Leitlinien wurden bei einer Konferenz zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk erörtert, die vom HKNM und vom OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit veranstaltet wurde und am 24.-26. Oktober 2003 in Baden bei Wien stattfand.

Die Leitlinien beruhen auf den allgemeinen Prinzipien der Meinungsfreiheit, die auch für Angehörige nationaler Minderheiten gilt, der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, des Identitätsschutzes, der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung.

Die Leitlinien, die am 28. November 2003 vom HKNM unterzeichnet wurden, enthalten folgende allgemeinen Grundsatzempfehlungen:

- „5. Die Staaten sollten eine Politik entwickeln, die die Verwendung von Minderheitensprache(n) im Rundfunk regelt. Diese Politik sollte auf einer Ermittlung der Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten zum Erhalt und zur Entwicklung ihrer Identität beruhen. Bei der Entwicklung und Anwendung dieser Politik sollten Angehörige nationaler Minderheiten effektiv beteiligt sein, auch bei Konsultationsprozessen und hinsichtlich der Vertretung in relevanten Institutionen und Gremien.
6. Für die Ausführung und Durchsetzung der staatlichen Politik sollten unabhängige Aufsichtsinstanzen verantwortlich sein. Bei der Gründung und der Arbeit dieser Instanzen sollte Transparenz herrschen.
7. Die staatliche Politik sollte sich für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk einsetzen, der ein breites und ausgewogenes Spektrum hochwertiger Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsprogramme bietet, um unter anderem auch die Bedürfnisse von Angehörigen nationaler Minderheiten zu erfüllen. Die Staaten sollten die finanziellen, technischen und sonstigen Bedingungen erhalten und nötigenfalls schaffen, damit öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ihre Aufgaben in diesem Bereich erfüllen können.
8. Die staatliche Politik sollte es Angehörigen nationaler Minderheiten erleichtern, Rundfunkorgane in ihrer eigenen Sprache zu gründen und zu erhalten.“

Die Leitlinien weisen darauf hin, „dass Staaten den Rundfunk regulieren können, um das Recht auf freie Meinungsäußerung, die kulturelle und sprachliche Vielfalt, die Erhaltung und Entwicklung der kulturellen Identität und die Achtung vor den Rechten oder dem guten Ruf anderer zu schützen und zu fördern. Diese Regulierung, einschließlich der Erteilung von Zulassungen, muss gesetzlich vorgeschrieben sein, auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen und darf keine Einschränkung des Rundfunks in Minderheitensprachen anstreben oder zur Folge haben.“

„Bei der Regulierung der Sprachenverwendung im Rundfunk können Staaten die Verwendung ausgewählter Sprachen fördern. Maßnahmen zur Förderung einer oder mehrerer Sprachen dürfen die Verwendung anderer Sprachen nicht einschränken. Die Staaten dürfen die Verwen-

dung bestimmter Sprachen im Rundfunk nicht verbieten. Maßnahmen zur Förderung einer Sprache im Rundfunk darf die Ausübung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten nicht beeinträchtigen.“

„Jede Regulierung, ob präskriptiv oder proskriptiv, muss ein legitimes Ziel verfolgen und im Hinblick auf dieses Ziel verhältnismäßig sein. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Regulierung sind spezifische Faktoren zu berücksichtigen, die die Art des betreffenden Mediums und das breitere soziale Umfeld betreffen.“ Die Leitlinien nennen unter anderem folgende Faktoren:

„- **Art und Zielsetzung der Maßnahme**, zum Beispiel ihr Potenzial, einen Beitrag zur Qualität und Ausgewogenheit der Programmgestaltung zu leisten, um das Recht auf freie Meinungsäußerung, die kulturelle und sprachliche Vielfalt sowie die Erhaltung und Entwicklung der kulturellen Identität zu schützen und zu fördern.

- **Bestehender politischer, sozialer und religiöser Kontext**, zum Beispiel kulturelle und sprachliche Vielfalt, Organisationsstrukturen und regionale Besonderheiten.

- **Anzahl, Vielseitigkeit, geographische Reichweite, Charakter, Funktion und Sprachen des verfügbaren Rundfunkangebots** – ob öffentlich-rechtlich, privat oder ausländisch – auf allen Ebenen (national, regional und lokal). Bedenkenswerte Aspekte sind hierbei etwa die finanziellen Kosten der verschiedenen Angebote für das Publikum, die technischen Empfangsmöglichkeiten sowie die Quantität und Qualität des Rundfunks, von den Sendeplätzen wie auch von den Programmtypen her.

- **Die Rechte, Bedürfnisse, geäußerten Wünsche und Art des betroffenen Publikums**, einschließlich seiner zahlenmäßigen Größe und geographischen Konzentration, auf den einzelnen Ebenen (national und lokal).“⁵³

Der freie Empfang grenzüberschreitender Sendungen, ob direkt oder durch Weiterverbreitung, darf den Leitlinien zufolge nicht aufgrund der Sprache verboten werden, und „die Verfügbarkeit ausländischer Rundfunksendungen in einer Minderheitensprache entbindet den Staat nicht von der Verpflichtung, im Inland produzierte Rundfunksendungen in dieser Sprache zu ermöglichen, und rechtfertigt auch keine Reduzierung der Sendezeit in dieser Sprache.“

Die Leitlinien beschäftigen sich auch konkret mit Maßnahmen zur Förderung von Minderheitensprachen, wobei unter anderem staatliche Beihilfen und der Aufbau von Kapazitäten für den minderheitensprachlichen Rundfunk genannt werden.

Als eine der Möglichkeiten, einen sinnvollen Zugang zum minderheitensprachlichen Rundfunk bereitzustellen, nennen die Leitlinien „die Vergabe von Frequenzen, die Gründung und Unterstützung von Rundfunkanstalten und die Programmplanung“. Die Verfügbarkeit solcher Rundfunksendungen auf regionaler oder lokaler Ebene „rechtfertigt nicht den Ausschluss von minderheitensprachlichen Programmen im landesweiten Rundfunk, unter anderem für verstreut lebende Minderheiten.“

In Fragen der Frequenzvergabe, der Anforderungen an die Rundfunkanstalten und der Programmgestaltung sind die Leitlinien konkret.

Im Hinblick auf eine öffentliche Finanzierung heißt es darin, dass die Staaten in Erwägung ziehen sollten, den minderheitensprachlichen Rundfunk durch „direkte Zuschüsse, günstige Finanzierungs- bzw. Steuerregelungen sowie Befreiungen von bestimmten Gebühren für die Vergabe oder Änderung einer Zulassung“ zu unterstützen. „Die Staaten sollten einen Beitrag zum Kapazitätsaufbau für den minderheitensprachlichen Rundfunk leisten. Dies kann durch technische Unterstützung zur Verbreitung minderheitensprachlicher Produktionen erfolgen.“ Eine solche Unterstützung umfasst auch die Bereitstellung von Ressourcen zur „Ausbildung und Schulung von Personal für den minderheitensprachlichen Rundfunk“. Hierzu kann es notwendig sein, einen höheren Anteil an den verfügbaren Ressourcen bereitzustellen, als sich allein aus der zahlenmäßigen Größe der Minderheiten ergeben würde.



Diese neuen Leitlinien bieten einen nützlichen und detaillierten Vergleichsmaßstab, an dem die Politik, die Gesetze und die Praxis der Staaten in Fragen rund um die Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk gemessen werden können. Besonders bedeutsam ist, welche Beachtung die Leitlinien der Förderung der sozioökonomischen und kulturellen Bedürfnisse von Minderheiten durch Sicherstellung des uneingeschränkten Zugangs zu [der Produktion von] in- und ausländischen Sen-

dungen in den Sprachen von Angehörigen nationaler Minderheiten sowie durch Gewährleistung der Verfügbarkeit solcher Sendungen schenken.

Eins der Hauptanliegen dieses Artikels ist es, vor dem Hintergrund der neuen Leitlinien über die Praxis einzelner Staaten und über allgemeine Trends, die in einer ganzen Auswahl von Staaten feststellbar sind, zu informieren.

- 1) Diese Ausgabe von *IRIS plus* beruht auf einer umfassenden Studie, die in T. McGonagle, B. Davis Noll & M. Price, Eds., *Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE*, erschienen ist. Diese Studie wurde vom OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten in Auftrag gegeben und vom Programm für vergleichendes Medienrecht und Medienpolitik (PCMLP) der Universität Oxford und dem Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam durchgeführt. Sie wurde im April 2003 fertig gestellt und im September 2003 veröffentlicht (abrufbar unter <http://www.ivir.nl/index-english.html>). Die Verfasser danken Leonid Raihman und Alexei Dimitrov (Lettland), Malgorzata Pek (Polen), Yana Sklyarova (Russland) und Taras Shevchenko (Ukraine), die als Länderexperten an der OSZE-Studie beteiligt waren, für die Erlaubnis zur Verwendung der betreffenden Kapitel und für die zusätzlichen Informationen, die sie zu dem vorliegenden Aufsatz beigetragen haben. Dank gebührt auch Celene Craig (*Broadcasting Commission of Ireland*) für ihre nützlichen Hintergrundinformationen. Eventuelle Fehler und Unrichtigkeiten liegen in der ausschließlichen Verantwortung der Autoren.
- 2) Zum Beispiel solche des Europarats, der Europäischen Union (EU), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Vereinten Nationen (VN). Siehe dazu auch K. Jakubowicz, *Report on Persons belonging to National Minorities and the Media*, „Filling the Frame“, Konferenz zum 5. Jahrestag des Inkrafttretens des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg, 30.–31. Oktober 2003, abrufbar unter: http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/5_5_anniversary/PDF_Final%20Report_media_Jakubowicz.pdf. Siehe auch „Overview“ in *Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE*, op. cit., S. 1–31, insbes. S. 2–7, und die *Explanatory Note* zu den *Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media* (siehe unten).
- 3) Dies wird im Erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ausdrücklich anerkannt; siehe insbesondere Abs. 56 und 58.
- 4) Eine Anerkennung der Formulierungssimilaritäten findet sich im Erläuternden Bericht zur Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen, Abs. 107–113, insbes. Abs. 112.
- 5) Anmerkung des Herausgebers: Der „HKNM“ ist der Hochkommissar für nationale Minderheiten [der OSZE].
- 6) Siehe die Einleitung zu den Osloer Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten (Den Haag, Stiftung für interethnische Beziehungen, Februar 1998), abrufbar unter: <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/index.php3>
- 7) Hinweis: Soweit nicht anders angegeben, sind alle Daten in den Spalten 2 bis 6 die Ratifizierungsdaten der betreffenden internationalen Instrumente. „U“ steht für „unterzeichnet“ (im Gegensatz zu ratifiziert) und „S“ für „stillschweigende Annahme“. Siehe dazu auch: <http://conventions.coe.int/>
- 8) Siehe dazu T. McGonagle, *Comments on Access of persons belonging to national minorities and the media*, „Filling the Frame“ Konferenz, op. cit., demnächst abrufbar unter: http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/
- 9) Abrufbar unter: <http://www.osce.org/hcnm/> Siehe dazu auch T. McGonagle, „Internationale Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk“, IRIS 2004-1: 3.
- 10) Abrufbar unter: <http://www.taoiseach.gov.ie/upload/static/256.pdf>
- 11) Siehe dazu die Website des Central Statistics Office of Ireland: <http://www.cso.ie/>
- 12) Abrufbar unter: <http://www.gov.ie/bills28/acts/2001/a401.pdf> Siehe dazu M. McGonagle, „Rundfunkgesetz verabschiedet“, IRIS 2001-4: 9.
- 13) Abschnitt „Culture and Heritage“, *An Agreed Programme for Government between Fianna Fáil and the Progressive Democrats*, Juni 2002, S. 33, abrufbar unter: <http://www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/1480.pdf>
- 14) *Irish Language Programming in the Independent Broadcasting Sector*, The Independent Radio and Television Commission/Foras na Gaeilge, 6. Dezember 2000.
- 15) Job Description: Irish Language Co-ordinator, Broadcasting Commission of Ireland, 2002.
- 16) Siehe dazu auch: <http://www.forumonbroadcasting.ie/> Siehe auch: C. van Strien-Reneij, „IE – Bildung eines Rundfunk-Foren“, IRIS 2002-7: 13.
- 17) Zur Aufgabenstellung des Forum on Broadcasting siehe: <http://www.forumonbroadcasting.ie/terms.html>
- 18) *Broadcasting and the Irish Language*, Recommendation Nos. 32–35, „Forum on Broadcasting Report to the Minister For Communications Marine and National Resources Dermot Ahern TD“, August 2002, abrufbar unter: <http://www.dcmnr.gov.ie/files/Broadcasting-Final.doc> Siehe dazu auch M. McGonagle, „Bericht des Rundfunkforums“, IRIS 2002-10: 10. Hingewiesen werden sollte auch darauf, dass das Ministerium für Kommunikation, Meeres- und Naturressourcen daraufhin einen Bericht für den Minister erstellt hat, in dem es zu dem Bericht des Rundfunkforums Stellung nimmt und auch Vorschläge für ihr irdisches Sprache macht. *Report of the Forum on Broadcasting – Department's Report to the Minister*, November 2002, S. 29–30, abrufbar unter: <http://www.dcmnr.gov.ie>
- 19) Siehe dazu auch T. McGonagle, „IE – Verabschiedung eines neuen Gesetzes zur Rundfunkfinanzierung“, IRIS 2004-2: 13
- 20) Siehe <http://www.csb.lv/Satr/rad/C1.cfm?akurs3=31>
- 21) Siehe <http://www.np.gov.lv/en/fakti/index.htm>
- 22) Siehe <http://www.satv.ties.gov.lv/Eng/satverme.htm> (EN).
- 23) Siehe http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Latvia/Latvia_CultAut_English.htm (EN).
- 24) Abrufbar unter: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Latvia/Latvia_Language_English.htm (EN).
- 25) Abrufbar auf der Website des Nationalen Hörfunk- und Fernsehrates unter: <http://www.nrtp.lv/en/Law.doc> (EN).
- 26) Artikel 62 Absatz 3 des Hörfunk- und Fernsehgesetzes, siehe unten.
- 27) Ibid.
- 28) N. Muiznieks, *Minorities and Media in Latvia*, Beitrag zu einem von Article 19 – Global Campaign for Free Expression und von der Minority Rights Group organisierten europäischen Forschungsprojekt, 1999, S. 5.
- 29) Siehe Kapitel VI, „Nationaler Hörfunk- und Fernsehrat“, §§ 41 ff., abrufbar unter: <http://www.nrtp.lv/en/Law.doc>
- 30) Änderungen vom 30. Oktober 1997 und 29. Oktober 1998.
- 31) *On the Way to a Civic Society: Survey of Latvian Inhabitants*, Baltic Institute of Social Sciences, 2001. Diese Umfrage wurde vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der Soros Foundation – Lettland, der OSZE-Mission und anderen gefördert. Abrufbar unter: http://www.np.gov.lv/en/faili_en/report.rtf (EN).
- 32) Urteil (Rechtssache Nr. 2003-02-0106) abrufbar unter: [http://www.satv.ties.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106\(03\).htm](http://www.satv.ties.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106(03).htm) (EN). Siehe dazu auch L. Ozola, „LV-Verfassungsgericht beschließt Änderung des Gesetzes über Hörfunk und Fernsehen“, IRIS 2003-7: 11.
- 33) Abrufbar unter <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konstytucja/kon1.htm> (PL) und <http://www.sejm.gov.pl/english/konstytucja/kon1.htm> (EN).
- 34) Bericht Polens gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Europarat, Dok. ACFC/SR (2002) 2 vom 10. Juli 2002, abrufbar unter: <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/StateReports/2002/Poland%20state%20report.doc> (EN).
- 35) Quelle: Statistisches Jahrbuch Polens, 2000, abrufbar unter: <http://www.stat.gov.pl>
- 36) Bericht Polens gemäß Art. 25(1) RUSNM, op. cit.
- 37) Abrufbar unter: <http://www.krrit.gov.pl/stronykrrit/english.htm> (EN).
- 38) Anmerkung des Herausgebers: Diese Bestimmung bezieht sich auf Programme oder sonstige Beiträge, die die körperliche, geistige oder moralische Entwicklung Minderjähriger gefährden könnten und daher in der Regel erst nach 23.00 Uhr ausgestrahlt werden dürfen.
- 39) Ein Beispiel hierfür aus jüngster Zeit war ein Zweijahresprojekt zur Förderung der Mitwirkung nationaler Minderheiten in den polnischen Medien, das vom nationalen Rundfunkrat in Verbindung mit der französischen Botschaft durchgeführt wurde.
- 40) Abrufbar unter: <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm> (EN).
- 41) Nr. 82-FZ vom 30. April 1999.
- 42) Nr. 1807-1 vom 25. Oktober 1991 (in der geltenden Fassung), abrufbar unter: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Russia/Russia_Languages_English.htm (EN).
- 43) Nr. 2124-1 vom 27. Dezember 1991 (in der geltenden Fassung), abrufbar unter: http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html (EN).
- 44) Nr. 108-FZ vom 18. Juli 1995, abrufbar unter: http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/russian/advertising_eng/advertising_eng.html (EN).
- 45) Nachrichtenagentur Interfax-Ukraine, 2. Januar 2003 (siehe auch: <http://www.interfax.kiev.ua/eng/>).
- 46) Vom Parlament am 28. Juni 1996 verabschiedet. Die amtliche englische Übersetzung ist abrufbar unter: <http://www.rada.kiev.ua/const/conengl.htm>
- 47) Nr. 2494-XII vom 25. Juni 1992. Abrufbar unter: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Minorities_English.htm (EN).
- 48) Nr. 8312-11, geändert am 28. Februar 1995, Nr. 75/95-VR, und am 6. März 2003, Nr. 594-IV, abrufbar unter: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Language_English.htm (EN).
- 49) Nr. 3759-XII; das Gesetz wurde in den letzten zehn Jahren 14-mal geändert, zuletzt am 22. Mai 2003, doch Artikel 9 blieb stets unverändert. Die englische Übersetzung des ursprünglichen Gesetzestextes (von Peter Krug und Andrei Richter) ist abrufbar unter: http://www.internews.ru/law/ukraine/tvradio_eng/index.html
- 50) Entscheidung des nationalen Fernseh- und Hörfunkrates vom 7. Juli 2003, Nr. 938.
- 51) Nr. 392 vom 5. Juni 1995 (geändert am 20. November 2003, Nr. 1793).
- 52) Nr. 1121-IV vom 11. Juli 2003.
- 53) Hervorhebungen im Original.