



Fünf Forderungen zur Sicherung der Unabhängigkeit des ORF

November 2023

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk spielt als unverzichtbarer Teil des dualen Rundfunksystems eine tragende Rolle in unserer demokratischen Gesellschaft: Als verlässlicher Rundfunk der Gesellschaft erfüllt er eine verfassungsrechtlich determinierte öffentliche Aufgabe – er steht im Dienst der liberalen Demokratie. Diese wird im gesetzlichen Auftrag konkretisiert und durch die programmgestaltenden und journalistischen Mitarbeiter:innen erfüllt. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk wird durch die Allgemeinheit finanziert und von der Allgemeinheit kontrolliert, weil er für die Allgemeinheit da ist. Die Tätigkeit des ORF soll daher ausschließlich vom Grundsatz der Interessenswahrung der Allgemeinheit geleitet werden. Der Auftrag in seiner derzeitigen umfassenden Form entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Jede Änderung des Auftrags hat im Rahmen dieser Vorgaben zu liegen, die Interessen der Allgemeinheit zu wahren und publizistisch-kommunikationswissenschaftlich begründet zu sein.

Unabhängigkeit als Recht und Pflicht: Grundvoraussetzung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ist eine umfassende, durch BVG-Rundfunk und Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verfassungsgesetzlich garantierte Unabhängigkeit. Danach muss der Gesetzgeber einfachgesetzliche Strukturen schaffen, die die Möglichkeit der unzulässigen Einflussnahme auf ein Minimum beschränken. Unabhängigkeit ist dabei nicht Selbstzweck, sondern schützt letzten Endes die programmgestaltenden und journalistischen Mitarbeiter:innen bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. Wesentliche Grundlage für die Unabhängigkeit des ORF ist eine, spätestens seit der Gebührenentscheidung des VfGH auch verfassungsrechtlich garantierte, angemessene Finanzierung, wie sie durch den ORF-Beitrag (eine Haushaltsabgabe, die ab 2024 gilt) gewährleistet wird.

Darüber hinaus ist die massivste Gefahr für die Unabhängigkeit des ORF ein beherrschender Einfluss auf seine Aufsichtsgremien. Denn die Gremien, Publikums- und Stiftungsrat, sind wesentlich an der Willensbildung des Unternehmens beteiligt. Der Stiftungsrat trifft grundlegende personelle, strukturelle und programmplanerische Entscheidungen. Mit seiner Entscheidung vom 5. Oktober 2023¹ hat der Verfassungsgerichtshof (VfGH) nun die strukturelle Unabhängigkeit von Publikums- und Stiftungsrat geprüft und zentrale Bestimmungen des derzeit gültigen ORF-Gesetzes aufgehoben, weil sie den verfassungsgesetzlichen Anforderungen an Unabhängigkeit und Pluralismus widersprechen. Dieses Erkenntnis bringt Verbesserungen und drängt den Einfluss der Regierung als staatliches Organ in Zukunft zurück. Die Frage nach dem Einfluss der politischen Parteien, die die Regierung bilden, lässt der VfGH dabei aber unbeantwortet. Gesetzliche Regeln, die parteipolitischen Einfluss zulassen, bleiben damit vorerst² weiter möglich.

Der Presseclub Concordia sieht die nun notwendige Gesetzesreparatur als Chance und als Möglichkeit zu einer nachhaltigen Stärkung der institutionellen Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich. Vor diesem Hintergrund fordert der Presseclub Concordia im Zuge der Neugestaltung des ORF-Gesetzes folgende gesetzliche Mindestmaßnahmen zur Sicherung der Unabhängigkeit des ORF:

1. Interessenswahrung der Allgemeinheit – Gesetzliche Verankerung

- Gesetzliche Verankerung des klaren, programmatischen Grundsatzes der Interessenswahrung der Allgemeinheit in § 1 ORF-G durch die Ergänzung: „[...] *Begünstigter der Stiftung ist die Allgemeinheit. Die Interessen der Allgemeinheit sind im Rahmen aller Tätigkeiten des ORF zu wahren.*“
- Ausdrückliche Bindung von Gremien und Management an diesen Grundsatz als zentrale Handlungsvorgabe in den §§ 19 Abs. 2, 22 Abs. 3 und 25 Abs. 1 ORF-G.

1 https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Erkenntnis_G_215_2022_vom_5._Oktober_2023.pdf

2 Eine Chance zur Klärung dieser Frage könnte sich mit der Popularbeschwerde des Presseclub Concordia vom 8.6.2022 ergeben: https://concordia.at/wp-content/uploads/2022/06/Popularbeschwerde-zur-Sicherung-der-Unabhaengigkeit-des-ORF_geschwaerzt.pdf



- _ Prüfung von Unternehmensbeteiligungen auf ihre Vereinbarkeit mit der öffentlichen Aufgabe.
- _ Gesetzliche Verpflichtung zur Förderung des öffentlich-rechtlichen Ethos durch Maßnahmen der Unternehmenskultur (z.B. sollen Missstände transparent aufgeklärt, Untersuchungsergebnisse veröffentlicht werden³).

2. Transparente, begründete, überprüfbare Bestellung von Gremienmitgliedern und Management

AUFSICHTSGREMIEN:

- _ Objektive Auswahlkriterien für die Bestellung von Mitgliedern zu den Aufsichtsgremien.
- _ Transparentes und öffentliches Auswahlverfahren (für Stiftungsrats-Mitglieder mit öffentlichem Hearing).
- _ Nachvollziehbare Begründung, Veröffentlichung und Überprüfbarkeit (via Popularbeschwerde) jeder Auswahlentscheidung bzw. der Vorschläge für Publikumsrats-Mitglieder.
- _ Vorzeitige Abberufung nur bei Vorliegen von gesetzlichen Ausschlussgründen.

MANAGEMENT:

- _ Bestellung von Generaldirektor:in und jedem/r einzelnen Direktor:in und Landesdirektor:in in geheimer Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit.
- _ Transparenter und öffentlicher Bestellungsprozess mit öffentlichem Hearing jedes/jeder Kandidat:in.
- _ Nachvollziehbare Begründung und Veröffentlichung jeder Auswahlentscheidung.
- _ Streichung des Anhörungsrechtes der Länder bei der Bestellung (und Abberufung) von Landesdirektor:innen.

3. Der Stiftungsrat als professionalisierte, auch parteipolitisch unabhängige, geschäftliche Aufsicht

- _ Zuständigkeit des Stiftungsrates nur für Fragen der Geschäftsaufsicht, nicht wie bisher auch für inhaltliche Fragen.
- _ Gesetzliche Definition von klaren fachlichen Qualifikationsanforderungen für Stiftungsrats-Mitglieder.
- _ Evaluierung und Erweiterung der Unvereinbarkeitsregeln. Cooling-Off-Phase von einem Jahr beim Wechsel eines Gremienmitglieds in eine leitende ORF-Position.
- _ Angemessene Bezahlung der Gremienarbeit.
- _ Verkleinerung entsprechend § 86 AktG auf maximal 20 Personen.
- _ Bestellung der Stiftungsrats-Mitglieder durch den Publikumsrat mit Zweidrittelmehrheit.

4. Der Publikumsrat als unabhängige repräsentative gesellschaftliche Aufsicht

- _ Zuständigkeit für die Repräsentation der Gesellschaft, Entscheidungskompetenz für inhaltliche Fragen.
- _ Zu veröffentlichendes Motivationspapier für die angestrebte Gremienarbeit als Bewerbungsvoraussetzung für Publikumsrats-Kandidat:innen.
- _ Evaluierung und Erweiterung der Unvereinbarkeitsregeln.
- _ Ein Drittel der Gremienmitglieder kann politisch (wie bisher der Stiftungsrat durch politische Parteien, Länder und Bundesregierung) und parteinahe (z.B. durch Kammern, Gewerkschaften) bestimmt werden. Zwei Drittel der Mitglieder werden bestimmt, nach dem Grundsatz der partizipativ-gesellschaftlichen Repräsentation.⁴

3 <https://www.derstandard.at/story/2000143204770>

4 _ Gesellschaftliche Bereiche, die die gesamtgesellschaftlichen Interessen abbilden, werden sozialwissenschaftlich begleitet definiert (je ein Bereich für jedes zu bestellende Mitglied).
_ Repräsentative Einrichtungen aus den einzelnen Bereichen machen qualifizierte Dreivorschläge. (Die Voraussetzungen der Repräsentativität sind gesetzlich definiert).
_ Für jeden Bereich wird ein Vertreter durch den Bereich selbst bestellt (Durch Einigung oder ein qualifiziertes Losverfahren).



5. Verantwortlichkeit gegenüber der Allgemeinheit – Transparenz und Kontrolle

- Umfassende Transparenzpflichten aller ORF-Tätigkeiten gegenüber der Öffentlichkeit, insbesondere Zuweisung sämtlicher Kosten zu konkreten Produktionen und Leistungen und Offenlegung sämtlicher Vertragspartner.
- Veröffentlichung der Protokolle von Publikums- und Stiftungsratssitzungen. Begründung von Nichtveröffentlichungen (als Ausnahme und nicht als Regel) gegenüber der Allgemeinheit.
- Offenlegung von Interessenskonflikten von Gremienmitgliedern und Management.
- Verbesserung der Möglichkeit zur Geltendmachung von Verletzungen des ORF-G im Interesse der Allgemeinheit: Verlängerung der Fristen für Popularbeschwerden auf sechs Monate ab öffentlicher Kenntnis von rechtswidrigen Handlungen.
- Umfassende (nicht auf formale Kriterien und Plausibilität beschränkte) Prüfkompetenz der Regulierungsbehörde in Bezug auf den Finanzbedarf zur Festsetzung des ORF-Beitrags.
- Unabhängige externe publizistisch-kommunikationswissenschaftliche Beobachtung der Einhaltung des Programmauftrages.