



DIE UNABHÄNGIGKEIT DES ORF

15 Thesen zur Stärkung der institutionellen Autonomie
öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Walter Strobl

August 2026

INHALT

EXPOSITION	3
1. DIE UNABHÄNGIGKEITSGARANTIE	7
1.1. ÖFFENTLICH RECHTLICHER RUNDFUNK UND DIE UNABHÄNGIGKEITSGARANTIE	7
1.2. DER UNABHÄNGIGKEITSBEGRIFF	8
2. GEFAHREN FÜR DIE UNABHÄNGIGKEIT	11
1.1. DIE SYSTEMTHEORETISCHE EINHEIT ORF	11
1.2. ANALYSE VON POTENTIELLEN EINFALLSPFORTEN FÜR UNZULÄSSIGE EINFLUSSNAHME	11
3. DIE SICHERUNG DER UNABHÄNGIGKEIT	14
3.1. MARKT	15
3.2. RESSOURCEN	16
3.3. POLITIK INFORMELL (INTERVENTIONEN)	18
3.4. AUFTRAG	19
3.5. RECHTSAUFSICHT	19
3.6. AUFSICHTSGREMIEN	21
3.6.1. SPEZIALISIERTE AUFSICHTSGREMIEN - GREMIENDESIGN	25
3.6.2. FREIE AUFSICHTSGREMIEN - BESTELLUNG DER GREMIENMITGLIEDER	27
3.6.3. VERANTWORTLICHE AUFSICHTSGREMIEN - STELLUNG DER GREMIENMITGLIEDER	31
3.7. MANAGEMENT & MITARBEITER:INNEN	32
3.7.1. MANAGEMENT	33
3.7.2. PROGRAMMBESTIMMENDE MITARBEITER:INNEN UND AUFTRAGNEHMER:INNEN	36
3.8. VERANTWORTUNG GEGENÜBER DER ALLGEMEINHEIT	39

EXPOSITION

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist keine politische Richtungsentscheidung, sondern verfassungsrechtliche Notwendigkeit.¹ Dementsprechend hat der österreichische Verfassungsgerichtshof zuletzt in mehreren Entscheidungen aus BVG-Rundfunk² und Art. 10³ EMRK nicht nur eine Funktions- und Finanzierungsgarantie⁴ für öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeleitet, sondern auch eine Bestandsgarantie.⁵

Dies ist wohl auch Ausdruck des Umstandes, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk für die Demokratie so wichtig scheint wie nie zuvor. Propagandaplattformen, Parteimedien und eine zunehmend fragmentierte Öffentlichkeit⁶ haben massive negative Einflüsse auf die demokratischen Prozesse der Meinungs- und Willensbildung.⁷

Öffentlich-rechtlichem Rundfunk kommt in diesen Prozessen eine besondere Rolle zu. Er erfüllt eine verfassungsrechtlich vorgegebene öffentliche Aufgabe.⁸ Dabei kommt ihm qua Gesetz eine besondere Verlässlichkeit zu. Diese ist einerseits der Bindung an seinen (auf der öffentlichen Aufgabe fußenden) gesetzlichen Auftrag geschuldet und andererseits durch das verfassungsrechtlich grundlegende Objektivitätsgebot gesichert. Das Objektivitätsgebot beinhaltet auch eine grundsätzliche gesetzliche Verpflichtung zur Faktizität, also letztendlich zur Wahrheit – eine gesetzliche Vorgabe, die es in dieser Ausprägung für andere Medien aus

¹ Diese Feststellung versteht sich als Verneigung vor Jürgen Habermas, der 2022 festhielt, dass es „keine politische Richtungsentscheidung, sondern ein verfassungsrechtliches Gebot [ist], eine Medienstruktur aufrechtzuerhalten, die den inklusiven Charakter der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ermöglicht“. Gebildet sah er diese Struktur durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk, aber auch durch die Qualitätspresse. Vgl. dazu Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und deliberative Politik (2022) 67.

² Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 396/1974.

³ Europäische Menschenrechtskonvention, BGBl. Nr. 210/1958.

⁴ Gebühren-Erkenntnis (VfGH 6.10.2021, E 2477/2021) RZ 23, RZ 37ff, RZ 45 sowie Gremien-Erkenntnis (VfGH 5.10.2023, G 215/2022) RZ 61, RZ 62 und zuletzt Beitrags-Erkenntnis (VfGH 24.06.2025, E 4624/2024) RZ 47.

⁵ Vgl. Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 62: Demnach muss der Gesetzgeber gewährleisten, dass es eine Rundfunkveranstaltung gibt, die den inhaltlichen (Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit der Programme) und organisatorischen Anforderungen (Unabhängigkeit der Personen und Organe, die mit der Besorgung von Rundfunk betraut sind) aus Art. I Abs. 2 BVG-Rundfunk gerecht wird, und dass diese Rundfunkveranstaltung durch einen öffentlich-rechtlichen Veranstalter erbracht wird.

⁶ Habermas (FN 1) 38ff.

⁷ „Propaganda, Desinformation und andere Formen einer Manipulation der öffentlichen Meinung hat es [zwar] schon immer gegeben“ [zit. n. Berka, Brauchen wir (noch) ein Medienrecht?, JRP 2019 (4), 189.], der aktuelle strukturelle Wandel der Öffentlichkeit führt diesbezüglich aber zu völlig neuen Problemen. Vgl. dazu mwN. Strobl, Was der Gesetzgeber unter Journalismus versteht und was er verstehen sollte, in Loudon/Paulitsch (Hrsg.), Alles Journalismus oder was? (2025) 104 und 107.

⁸ Art. I Abs. 3 BVG-Rundfunk. Zu näheren Ausführungen zur öffentlichen Aufgabe siehe unten 1.2.1. Seite 8.

guten Gründen⁹ nicht gibt¹⁰. Damit unterliegt öffentlich-rechtlicher Rundfunk insgesamt strengeren gesetzlichen Anforderungen als privat organisierte Medien. Zudem hat öffentlich-rechtlicher Rundfunk eine gewisse Resilienz gegenüber Kräften und Einflüssen des Marktes, da er aufgrund seiner Finanzierung durch die Allgemeinheit weitgehend von Marktgesetzmäßigkeiten befreit ist.¹¹ Damit folgt er (gegenüber privat-kommerziellen Medien) auch einer eigenen Funktionslogik, die sich im Kern um die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe dreht.

Privat-kommerzielle Medien sind demgegenüber Marktgesetzmäßigkeiten unterworfen; Umsatz und Reichweite spielen eine zentrale Rolle in ihrer Funktionslogik. *„We – the public broadcasters – need money to make programs. They – the private broadcasters – need programs to make money.“* Dieses Diktum, das dem legendären Generaldirektor der BBC Sir Hugh Greene zugeschrieben wird¹², bringt die unterschiedlichen Funktionslogiken auf den Punkt. Da sich privat-kommerzielle Medien (zumindest von der Idee her) hauptsächlich über den Markt finanzieren, haben sie aber auch eine größere Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Einflüssen.

Daneben gibt es noch privat-nicht-kommerzielle Medien. Im Rundfunkbereich sind sie auch gesetzlich definiert, und zwar dergestalt, dass sie werbefrei sind, nicht auf Gewinn ausgerichtet sind und einen offenen Zugang der Allgemeinheit zur Gestaltung von Sendungen ihres Programms gewährleisten.¹³ Ihre zentrale Aufgabe ist damit ein besonderer Beitrag zu Pluralität und Partizipation. Vielfalt ist dementsprechend ein entscheidender Faktor in der Funktionslogik von nicht-kommerziellen Medien.

⁹ „Quintessenz der Meinungsfreiheit [ist es], dass sich die Falschheit oder die Wahrheit von Ideen und Informationen durch mehr Rede und nicht durch ihre Unterdrückung herausstellen soll“ [zit. n. Berka (FN 7), 189.]

¹⁰ Freilich haben Berichterstattung und Informationssendungen im privaten Radio und Fernsehen den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen (§ 41 Abs. 5 AMD-G und § 16 Abs. 5 PrR-G) und darüber hinaus sind auch privat-kommerzielle Rundfunkmedien an das Objektivitätsgebot gebunden (§ 41 Abs. 1 AMD-G und § 16 Abs. 1 PrR-G) jedoch weit weniger streng als der ORF. Vgl. dazu Kogler/Trainer/Truppe, Österreichische Rundfunkgesetze⁴ (2018), 61, 574 und 730. Für alle anderen Medien gibt es gar keine diesbezügliche gesetzliche Verpflichtung, „[s]olange die Lüge oder andere Formen der Unwahrheit nicht in Rechte eines anderen eingreifen [...] oder eine evidente und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufwerfen.“ [zit. n. Berka (FN 7), 189.] Die Beobachtung, dass Wahrheit als Selbstzweck, also ohne das hinzutreten weiterer Schutzgüter, nicht als schützenswert angesehen wird, findet sich schon bei Nietzsche, Über Wahrheit und Lüge im außermoralischen Sinn (1896 - Neuausgabe 2015) 11f.

¹¹ Vgl. Berka, Freiheit und Verantwortung der elektronischen Massenmedien, in Berka/Grabenwarter/Holoubek (Hrsg.), Medienfreiheit vs. Inhaltsregulierung, 15.

¹² Zitiert nach Brandstaller, Ein Geschäft finanziert nach Gebühren, in derFreiRaum (Hrsg.), Der Auftrag (2006), 70.

¹³ § 29 Abs. 3 KOG.

Gemeinsam sollen diese drei Medientypen, öffentlich-rechtlich, privat-kommerziell und privat-nicht-kommerziell, im sogenannten „dualen Medien- bzw. Rundfunksystem“ eine zuverlässige Öffentlichkeit als Grundlage des demokratischen Gemeinwesens sicherstellen. Treffender wäre wohl die Bezeichnung „triales Medien- bzw. Rundfunksystem“.

In diesem Mediensystem kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgrund seiner gesetzlichen Bindung an Auftrag und Objektivität sowie seiner Befreiung von Marktlogiken, wie gezeigt, eine unverzichtbare Stellung zu. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist für die Allgemeinheit da und wird deshalb durch die Allgemeinheit finanziert und von der Allgemeinheit kontrolliert.¹⁴ Die Tätigkeit des ORF wird geleitet vom Grundsatz der Interessenswahrung der Allgemeinheit.¹⁵ Dementsprechend ist der Begünstigte des einfachgesetzlich als Stiftung eingerichteten ORF¹⁶ die Allgemeinheit¹⁷, Stiftungszweck ist die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages¹⁸, und das ist nicht weniger als die einfachgesetzliche Übersetzung der verfassungsrechtlich gebotenen öffentlichen Aufgabe.

Wesentliche Grundlage für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ist die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dementsprechend leitet der VfGH aus Art. I Abs. 2 BVG-Rundfunk, aber auch aus Art. 10 EMRK eine Unabhängigkeitsgarantie ab, die öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Organe vor staatlichen wie privaten Einflussnahmen und Abhängigkeiten schützt, die ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigen.¹⁹

Aufgrund seiner historisch gewachsenen organisatorischen und strukturellen Nähe zu Staat und Politik bestehen seit jeher Gefahren für unzulässige Einflussnahme auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Der Versuch seiner Instrumentalisierung durch die Politik ist so alt wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst.²⁰ Die gesetzlichen Regeln boten immer schon die Möglichkeit dazu. So monierte etwa Felix Ermacora bereits 1974, dass das Kuratorium faktisch ident sei mit der herrschenden politischen Partei im Staat.²¹ 1977 stellte Karl Korinek

¹⁴ Vgl. *Pöschl*, Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in *Berka/Grabenwarter/Holoubek*, (Hrsg.), Meinungsvielfalt im Rundfunk und in den Online Medien (2014), 47. mwN. Holoubek/Kassai/Trainer, Grundzüge des Rechts der Massenmedien³ (2010), 81.

¹⁵ Vgl. *Lehofer*, Aufwachen, Anrufen!, in *derFreiRaum* (Hrsg.), Der Auftrag (2006), 17f.

¹⁶ § 1 Abs. 1 ORF-G.

¹⁷ RV 634, XXI. GP, 30; vgl. auch *Kogler/Trainer/Truppe* (10) 6f.

¹⁸ § 1 Abs. 2 ORF-G.

¹⁹ VfGH, Gebühren-Erkenntnis (FN 4) RZ 39, sowie VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 64.

²⁰ Vgl. *Strobl*, Der Wille der Politik ist Macht, in *Der Standard* (1.12.2022), 31.

²¹ Vgl. *Ermacora*, Verfassungsrechtliche Probleme der Rundfunkreform, in *Berichte und Informationen* 1974, H 1448/49, 5f.

trocken fest, dass die Oberhand der jeweiligen Regierungspartei im Kuratorium garantiert sei.²²

Freilich haben sich verfassungsrechtliche Judikatur und einfachgesetzliche Regeln seither stark verändert. Nichtsdestotrotz zeigt die Realität immer wieder, dass sich an den Instrumentalisierungsversuchen wenig geändert hat. Im Fall der berühmten Sideletter²³ etwa oder bei der Nominierung von Gremienmitgliedern mit klaren Unvereinbarkeiten²⁴ wurden solche Versuche sichtbar. Sichtbar werden sie aber nicht notwendiger Weise.

Daher stellt sich die Frage, wie und von wem unzulässiger Einfluss ausgeübt und was dagegen getan werden kann. Im Folgenden werden daher die Begrifflichkeiten der Unabhängigkeit konkretisiert, strukturelle Einflussmöglichkeiten systemisch analysiert und mögliche Maßnahmen zur Stärkung der institutionellen Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Grundvoraussetzung für die Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe²⁵ und für die Legitimation der Finanzierung durch die Allgemeinheit²⁶ vorgeschlagen.

²² Korinek, Der Österreichische Rundfunk in organisationsrechtlicher und staatsrechtlicher Sicht, in *Stern/Peifer/Hain* (Hrsg.), Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichender Sicht - Band 22 der Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln (1977) 24.

²³ Vgl. Lehofer, Koalitions-Sideletter und öffentlich-rechtlicher Rundfunk (7.2.2022), unter blog.lehofer.at/2022/02.

²⁴ Vgl. Lehofer, Publikumsrat und Politik - nächste Episode (08.06.2027), unter <https://blog.lehofer.at/2025/06/>.

²⁵ Siehe dazu unten 1.2.1. Seite 8.

²⁶ Twarochl/Buchner, Rundfunkrecht in Österreich⁵ (2000), 38.

1. DIE UNABHÄNGIGKEITSGARANTIE

1.1. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Unabhängigkeitsgarantie

Art. 10 EMRK und das BVG-Rundfunk konstituieren im Zusammenwirken eine umfassende Rundfunkfreiheit.²⁷ Zuletzt kamen Bestimmungen in Umsetzung des EMFA (European Media Freedom Act)²⁸ hinzu

Rundfunk ist gemäß Art. I Abs. 3 BVG-Rundfunk eine öffentliche Aufgabe: Der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter und seine Tätigkeit stehen im Interesse der Allgemeinheit,²⁹ er dient der Freiheit des öffentlichen Diskurses im Wege des Rundfunks.³⁰

Die Rundfunkfreiheit beinhaltet insbesondere eine Gewährleistungspflicht des Staates:³¹ Gemäß Art I Abs. 2 BVG-Rundfunk hat der Gesetzgeber insbesondere die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt und die Ausgewogenheit der Programme zu gewährleisten. Damit diese inhaltlichen Anforderungen erfüllt werden können, ist in organisatorischer Hinsicht, ebenfalls nach Art. I Abs. 2 BVG-Rundfunk, die Unabhängigkeit der Personen und Organe, die mit der Besorgung von Rundfunk betraut sind, gefordert. Die Unabhängigkeit ist kein Selbstzweck, sondern dient der Sicherung der inhaltlichen Anforderungen und der Freiheit des öffentlichen Diskurses im Wege des Rundfunks und wird damit zur Grundvoraussetzung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.³²

Da die Unabhängigkeit zu gewährleisten ist,³³ muss schon die bloße Möglichkeit zur Einflussnahme gesetzlich verhindert werden. Bloße Nominalbestimmungen wie ‚der Rundfunk ist frei und unabhängig‘ oder ‚die Organe sind weisungsfrei‘ sind nicht geeignet, Unabhängigkeit zu gewährleisten. Vielmehr sind einfachgesetzliche Strukturen zu schaffen, die die Möglichkeit der unzulässigen Einflussnahme auf ein Minimum beschränken.³⁴ Wie die

²⁷ Holoubek, Kommunikationsfreiheit, in Merten/Papier (Hrsg.), Grundrechte VII/1 (2009) 407

²⁸ Europäisches Medienfreiheitsgesetz - VERORDNUNG (EU) 2024/1083 vom 11. April 2024.

²⁹ VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 64.

³⁰ VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4 RZ 61.

³¹ Holoubek (FN 27) 407

³² Zum Gehalt der öffentlichen Aufgabe siehe unten 1.2.1. Seite 8.

³³ Art. I Abs. 3 BVG-Rundfunk.

³⁴ Ermacora (FN 21) 5. Ermacora beruft sich dabei auch auf ein Diktum Montesquieus, wonach politische Unfreiheit bereits mit der Möglichkeit des Einflusses beginne. Vgl. Grob, Franziska Barbara, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz (1994) 263 mwN; Vgl. Kaltenbrunner/Lugschitz/Luef/Strobl/Noster, Journalismusförderung In Österreich - Optionen zur Reform der Medienförderung (2026) 142.

Unabhängigkeit dabei im Detail ausgestaltet sein soll, lassen die verfassungsgesetzlichen Vorgaben in weiten Teilen offen. Entscheidend ist, dass die Regeln insgesamt die institutionelle Autonomie des ORF sicherstellen.

1.2. Der Unabhängigkeitsbegriff

Bevor auf die Kernfrage, wie Unabhängigkeit gestärkt werden kann, unter Punkt 3 eingegangen wird, ist zunächst der Unabhängigkeitsbegriff zu konkretisieren. Dabei stellen sich die Fragen, welche Einflüsse überhaupt geeignet sind, die Unabhängigkeit zu beeinträchtigen und wer gegenüber wem unabhängig sein soll.³⁵

1.2.1. Welche Einflüsse sind geeignet, die Unabhängigkeit zu beeinträchtigen?

Die Unabhängigkeit von öffentlich-rechtlichem Rundfunk ist „*kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Ermöglichung freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung*“³⁶ mit Hilfe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.³⁷ Eine systematische Betrachtung³⁸ des BVG-Rundfunk zeigt: Die Unabhängigkeitsgarantie dient dem Schutz vor sachfremder Einflussnahme bei der Erfüllung des publizistischen Auftrags³⁹, der in der öffentlichen Aufgabe⁴⁰ verfassungsgesetzlich grundgelegt ist⁴¹. Dazu gehören objektive, vielfältige und ausgewogene Berichterstattung⁴² nach Art I Abs. 2 BVG-Rundfunk⁴³, aber auch Aufgaben,

³⁵ Vgl. Hoffmann-Riem, Die Unabhängigkeit des Rundfunks, in Berka/Grabenwarter/Holoubek (Hrsg.), Unabhängigkeit der Medien (2011), 59.

³⁶ Hoffmann-Riem (FN 35) 57.

³⁷ Vgl. Grabenwarter, Meinungsvielfalt und Medienvielfalt als Verfassungsbegriffe, in Berka/Grabenwarter/Holoubek, (Hrsg.), Meinungsvielfalt im Rundfunk und in den Online Medien (2014), 36: „[...] die Unabhängigkeit [ist] nicht Selbstzweck [...], sondern im Letzten auch auf die Gewährleistung von Meinungsvielfalt gerichtet [...]“.

³⁸ Vgl. Grabenwarter (FN 37), 36f, der für die Konkretisierung des Unabhängigkeitsbegriffs die systematische Auslegung auf den Gesetzgebungsauftrag in Artikel 1 Abs 2 BVG-Rundfunk beschränkt. In dieser Arbeit wird für den systematischen Zusammenhang auch Artikel 1 Abs 3 BVG-Rundfunk („Rundfunk [...] ist eine öffentliche Aufgabe“) berücksichtigt.

³⁹ Berka, Rundfunkmonopol auf dem Prüfstand (1988), 27f.

⁴⁰ Art I Abs. 3 BVG-Rundfunk, BGBl 396/1974.

⁴¹ Vgl. Mayer, Der Rundfunk als öffentliche Aufgabe, in Berka/Grabenwarter/Holoubek (Hrsg.), Public Value im Rundfunkrecht (2010), 54: Rundfunk steht im „Dienst der freiheitlichen Demokratie. [...] Rundfunk [...] hat der öffentlichen Meinungsbildung über öffentliche Angelegenheiten zu dienen.“; vgl. Scharf, Der Rundfunk als öffentliche Aufgabe (1976), 27: „Der Staat ist von Verfassungs wegen aufgerufen, den Rundfunk so zu organisieren, dass eine freie Gesellschaft sich öffentlich verwirklichen kann.“ Zur öffentlichen Aufgabe als Auftrag von Medien allgemein vgl. Strobl (FN 7) 109 mwNw.

⁴² Vgl. Berka, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz (1982), 132.

⁴³ Vgl. Berka (FN 39), 24; vgl. Twaroch/Buchner, (FN 9), 38.

wie Förderung der öffentlichen Debatte⁴⁴, Kontrollfunktion⁴⁵, Vermittlung von Kultur⁴⁶ und das Wirken als integrative Kraft⁴⁷. Die im öffentlich-rechtlichen Auftrag konkretisierte öffentliche Aufgabe geht damit weit über bloße Hörer- und Seherinteressen hinaus.

Im Ergebnis ist also jede Einflussmöglichkeit unzulässig, die das abstrakte Potenzial hat, die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe zu beeinträchtigen.⁴⁸

1.2.2. Wer soll unabhängig sein?

Das BVG-Rundfunk verlangt die Unabhängigkeit der Personen und Organe, die mit der Besorgung der Aufgabe Rundfunk betraut sind.⁴⁹ Aus dem Schutzgut ‚Erfüllung der öffentlichen Aufgabe‘ ergibt sich auch, dass alle Menschen und Organe, die direkt oder indirekt (organisatorisch) die öffentliche Aufgabe erfüllen, vor allem die Programminhalte erstellen, vor unzulässiger Einflussnahme geschützt werden müssen.

Programmbestimmende Mitarbeiter:innen, Management und Aufsichtsgremien müssen also unabhängig sein.

1.2.3. Gegenüber wem soll Unabhängigkeit bestehen?

Die Unabhängigkeitsgarantie schützt vor unzulässiger Einflussnahme durch den Staat oder durch gesellschaftliche Gruppen.⁵⁰ Auf Grund von unterschiedlichsten Interessenslagen, Motiven und Möglichkeiten empfiehlt sich eine feinere Differenzierung. In Frage kommen

⁴⁴ Holoubek, Rundfunkfreiheit und Rundfunkmonopol (1990), 19f. Holoubek/Gärner/Grafl, Recht der Massenmedien, in Holoubek/Potacs (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht, 1356f. über die Aufgabe von ‚public watchdogs‘: „Massenmedien haben die Bürger zu informieren, die öffentliche Meinung zu artikulieren, dazu Stellung zu nehmen und Staat und Wirtschaft zu kontrollieren und zu kritisieren. Insofern zeigt sich die zentrale Bedeutung von Massenmedien auch in demokratiepolitischer Hinsicht; als ‚Träger und Mittler der öffentlichen Meinungsbildung‘ sind sie für die Herausbildung demokratischer Prozesse geradezu konstituierend.“

⁴⁵ Holoubek (FN 44), 20f; Mitter, Freie und Vielfältige Massenmedien (2023), 86; vgl. Lippman, Die öffentliche Meinung (1922 – Neuauflage 2021), 276.

⁴⁶ Holoubek (FN 44), 81.

⁴⁷ Durch eine breite Vermittlung von belastbaren, verifizierten Fakten und Informationen schaffen Medien im Allgemeinen und öffentlich-rechtlicher Rundfunk (durch die Verpflichtung zur Objektivität) im Besonderen, gemeinsame, außer Streit gestellte Grundlagen, die eine gesellschaftliche Debatte überhaupt erst ermöglichen. So im Kern auch Mitter (FN 45), 86 oder Holoubek (FN 44), 81; vgl. auch Berka (FN 42), 145.

⁴⁸ VfGH, Gebühren-Erkenntnis (FN 4) RZ 39, sowie VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 64.

⁴⁹ Art I Abs. 2 BVG-Rundfunk, BGBl 396/1974.

⁵⁰ VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4), RZ 66; vgl. Berka (FN 39), 28; vgl. auch Mitter (FN 45), 180; Wittmann, Rundfunkfreiheit (1981), 46 spricht vom „Verbot an den Gesetzgeber, irgendeinem Außenstehenden (Partei, Gruppe, Verband, Privater) eine rechtlich institutionalisierte Einflussmöglichkeit auf die Erfüllung der Programmaufgabe durch die [Gremienmitglieder] zu eröffnen.“ Der EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) hat im Fall Manole ua (EGMR 17.9.2009) in RZ 102 festgehalten, dass die Mitgliedsstaaten die Unabhängigkeit von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern gegenüber politischen und wirtschaftlichen Einflüssen zu garantieren haben.

Entitäten, die das Interesse und die Potenz haben, Einfluss auszuüben. Die Potenz kann auf politischer Macht, beherrschendem Einfluss in Gremien, ökonomischen Druckmitteln, dominanter Marktposition, faktischen Abhängigkeitsverhältnissen oder faktischer Nähe gründen.

In Literatur und Judikatur werden vor allem folgende potenzielle Einflusskräfte identifiziert, gegen die öffentlich-rechtlicher Rundfunk zu schützen ist: Staat⁵¹, politische Parteien⁵², politische oder wirtschaftliche Lobbys⁵³, mächtige gesellschaftliche Gruppen⁵⁴ (z.B. Kirchen, Interessensvertretungen, Kammern, Gewerkschaften), mächtige Einzelpersonen⁵⁵, andere Medien⁵⁶, Wirtschaftsunternehmen⁵⁷ sowie Mitarbeiter:innen⁵⁸, Management und Gremienmitglieder⁵⁹ des öffentlichen Rundfunks und schließlich das Rundfunkunternehmen selbst mit seinen Eigeninteressen.⁶⁰

⁵¹ EGMR, Manole (FN 50) RZ 102; *Berka* Das Recht der Massenmedien (1989), 84f.; *Mitter* (FN 45), 90.

⁵² EGMR, Manole (FN 50) RZ 102; *Berka* (FN 51), 85; *Mitter* (FN 45), 90; *Wittmann* (FN 33), 46.

⁵³ EGMR, Manole (FN 50) RZ 102; *Mitter* (FN 45), 90.

⁵⁴ Fernsehurteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts: BVerfG (von 1961) 12, 205, 262f.

⁵⁵ Argumentum a maiori ad minus.

⁵⁶ Vgl. *Berka* (FN 51), 85; Vgl. VfGH 25.06.2003, G304/01 (VfSlg 16911), 11: „Dem Gesetzgeber kann aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht entgegengetreten werden, wenn er von der Annahme ausgeht, daß mit der angefochtenen Regelung das Werbegeschäft mit Printmedien im Fernsehen insgesamt beschränkt wird, und daß damit die (wirtschaftliche) Unabhängigkeit des Fernsehens von anderen Medien bewirkt wird. Ebenso wenig kann dem Gesetzgeber entgegengetreten werden, wenn er davon ausgeht, daß mit der Beschränkung des Inhalts der Werbungen für Printmedien auf "Titel und Blattlinie" zudem eine mit dem Ziel der - verfassungsgesetzlich in Art I Abs 2 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks festgelegten – Objektivität und Unabhängigkeit des ORF korrespondierende Regelung getroffen wurde.“

⁵⁷ *Berka* (FN 51), 85; *Mitter* (FN 45), 90.

⁵⁸ *Oberhammer*, Unabhängigkeit des Rundfunks in Österreich: Das kontrollierte Monopol, in *RfR* (1977), 1; *Grabenwarter*, Art. 5 StGG, in *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz (Stand Juli 2021), 237.

⁵⁹ Argumentum a minori ad maius.

⁶⁰ Gemeint ist die Gefahr, dass Eigeninteressen des Rundfunkunternehmens zu Lasten des Allgemeininteresses der Vorzug gegeben wird; *Lehofer* (FN 15) 18 sieht den ORF als Treuhänder der Allgemeinheit, deren Interessen er zu wahren hat; *Hoffmann-Riem* (FN 35), 60, ordnet das Phänomen als Anomierisiko ein.

2. GEFAHREN FÜR DIE UNABHÄNGIGKEIT

Um die Frage zu beantworten, wie die Unabhängigkeit des ORF bestmöglich gesichert werden kann, bedarf es der Klärung, wie (über welche Hebel und Strukturen) Einfluss ausgeübt werden kann. Zur Analyse möglicher Einfallspforten für unzulässige Einflussnahme bietet sich eine systemtheoretische Herangehensweise an.

2.1. Die systemtheoretische Einheit ORF

In einer zunehmend ausdifferenzierten Welt haben sich verschiedene gesellschaftliche Teilsysteme ausgebildet, die nach jeweils eigenen Gesetzmäßigkeiten bzw. Logiken (oder wie es Niklas Luhmann nennt: Operationen⁶¹) funktionieren. Durch diese unterschiedlichen Logiken grenzen sie sich voneinander ab.⁶² Luhmann nennt etwa die Teilsysteme Politik, Wirtschaft, Recht.⁶³ Politik folgt der Logik der Macht, Wirtschaft folgt der Logik des Geldes, Rechtsaufsicht folgt der Logik des Rechts.⁶⁴ Journalismus stellt ein eigenständiges gesellschaftliches Teilsystem dar.⁶⁵ In diesem vollzieht sich die Herstellung demokratischer, vielfältiger Öffentlichkeit nach journalistischen Eigengesetzlichkeiten. Damit es seine Aufgabe erfüllen kann, muss das journalistische System vor den anderen Teilsystemen geschützt, seine Unabhängigkeit gewährleistet werden.⁶⁶

Während kommerzielle Medien (auch) der Logik des Geldes folgen (müssen)⁶⁷, wird öffentlich-rechtlicher Rundfunk mit der öffentlichen Aufgabe durch eine besondere Eigengesetzlichkeit geprägt. Für die weiteren Überlegungen reicht die Annahme öffentlich-rechtlichen Rundfunks als ein Spezialesystem des Journalismus, dessen Funktionslogik die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ist.

2.2. Analyse von potenziellen Einfallspforten für unzulässige Einflussnahme

⁶¹ Luhmann, Einführung in die Systemtheorie⁸ (2020), 89.

⁶² Vgl. Prisching, Die Unabhängigkeit der Medien in der Spätmoderne, in Berka/Grabenwarter/Holoubek (Hrsg.), Unabhängigkeit der Medien (2011), 18f.

⁶³ Luhmann (FN61) 113.

⁶⁴ Vgl. Richter, Soziologische Paradigmen² (2016) 144.

⁶⁵ Zur systemtheoretischen Definition von Journalismus vgl. Altmeyden/Greck/Kössler, Medien und Journalismus, in Löffelholz/Rothenberger (Hrsg.), Handbuch Journalismustheorien (2016) 614 f.

⁶⁶ Vgl. Mitter (FN 45), 90 und 160. Diesen Gedanken verfolgt im Wesentlichen auch Winkler, Die Unabhängigkeit der Medien in der Gesellschaft, in Berka/Grabenwarter/Holoubek (Hrsg.), Unabhängigkeit der Medien (2011), 45.

⁶⁷ Zur Interessenslage von Verlagen vgl. Habermas (FN 1) 279 ff mwN. Vgl. dazu auch Lippman (FN 45) 308 f.

Wo immer nun das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit anderen Systemen in Berührung kommt (z.B. bei informellen Verhandlungen mit der Politik über die Finanzierung des ORF), entsteht eine strukturelle Kopplung zwischen den Systemen und damit die Gefahr des unzulässigen Einflusses systemfremder Logik (z.B. Macht) zu Lasten der systemeigenen Logik (Erfüllung der öffentlichen Aufgabe), die auch als Störung bezeichnet wird.⁶⁸

Im ORF-G lassen sich folgende Bereiche identifizieren, in denen über Kontaktpunkte mit systemfremden Logiken potenziell unzulässige Einflussnahme ausgeübt werden kann:

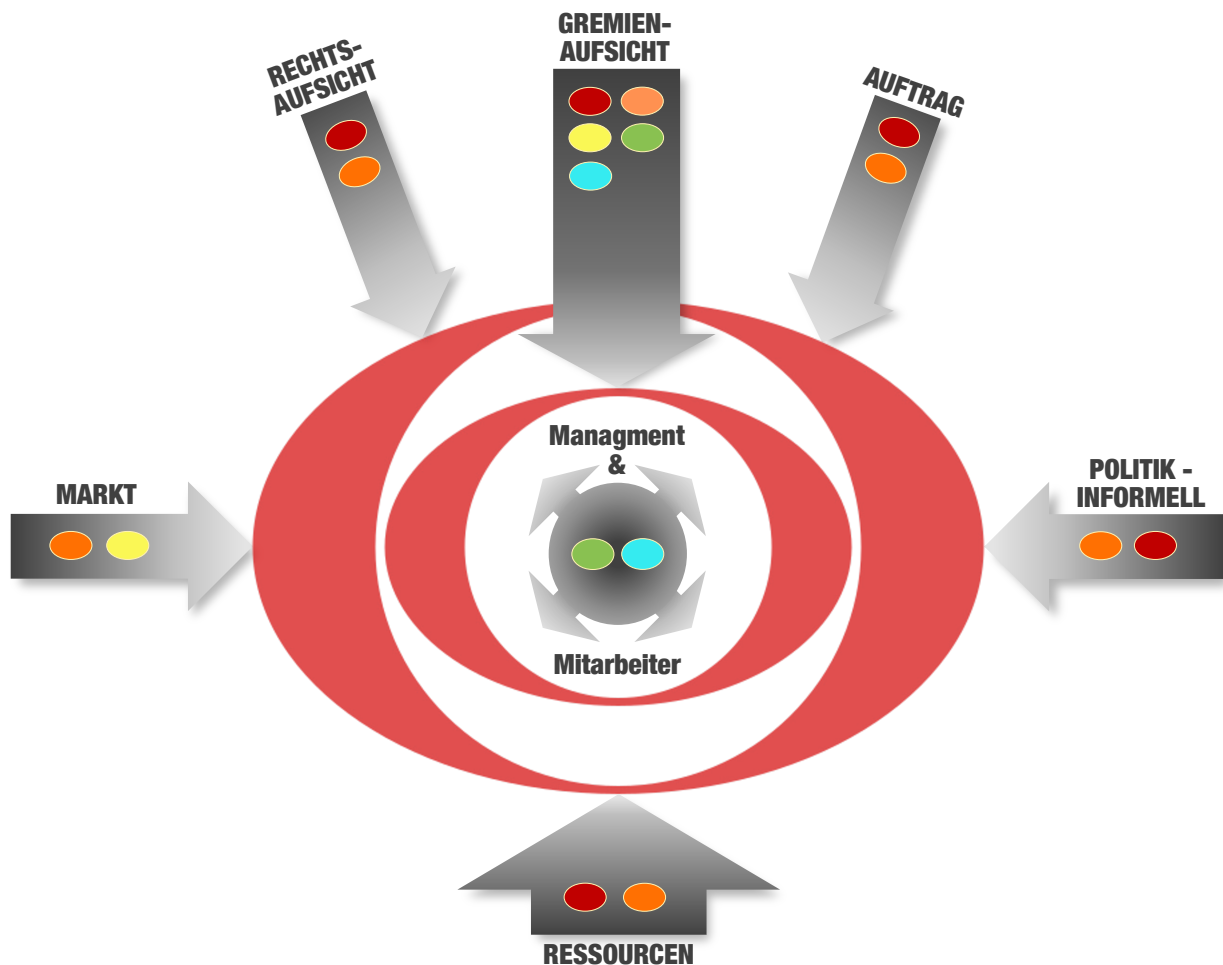
1. Markt (§§ 8 ff, 13ff, 31b ff ORF-G)
2. Ressourcen (§§ 2, 31 f, 39 ORF-G)
3. Politik Informell (§§ 32 f ORF-G)
4. Auftragsdefinition (§§ 2 ff ORF-G)
5. Rechtsaufsicht/Regulierung (§§ 35 ff ORF-G)
6. Aufsichtsgremien (§§ 19, 20 f, 28 ff ORF-G)
7. Management & Mitarbeiter:Innen (§§ 22 ff, 32 ff)

Unter Zugrundelegung dieser Überlegungen ergibt sich folgendes Bild:

⁶⁸ Luhmann (FN 61), 120ff.

DIE UNABHÄNGIGKEIT DES ORF

Systemanalyse und potenzielle Abhängigkeiten



EINFALLSPFORTEN

WIE KANN EINFLUSS AUSGEÜBT WERDEN?



System ORF

öffentliche Aufgabe



Kontaktpunkt zu Einflusskräften

Punkte struktureller Kopplung

EINFLUSSKRÄFTE

WER KANN EINFLUSS AUSÜBEN?

Staat

Gesellschaftliche Gruppen

z.B. Parteien, Interessensvertretungen, Verbände, Lobbys, NGOs

Marktteilnehmer

z.B. Werbekunden, Lizenzgeber/ Medienpartner, Mitbewerber, Beteiligungspartner

ORF

Anomie: Unternehmensinteressen zu Lasten des Allgemeininteresses

Einzelpersonen im ORF

Finanzielles Interesse, Fortkommen, Überzeugung, Befangenheit, Abhängigkeit

3. DIE SICHERUNG DER UNABHÄNGIGKEIT

Wie oben erwähnt, ist die Unabhängigkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks kein Selbstzweck. Sie garantiert die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.⁶⁹ Letztlich wird dadurch die Arbeit der programmbestimmenden Mitarbeiter:innen⁷⁰ vor unzulässigem, direktem oder indirektem Einfluss geschützt. Einleitend sei nochmals darauf hingewiesen: Nicht erst die tatsächliche Einflussnahme verstößt gegen die Unabhängigkeitsgarantie, sondern schon die bloße Möglichkeit zur Einflussnahme. Das ORF-G muss daher die strukturelle Möglichkeit unzulässiger Einflussnahme verhindern.⁷¹ Es geht also um Strukturen und nicht um die persönliche Integrität der handelnden Personen. Diese ist natürlich wichtig, aber ein System, das sich allein darauf verlässt, kann Unabhängigkeit nicht garantieren.⁷²

In diesem Abschnitt werden die einzelnen Subsysteme beleuchtet und mögliche Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit vorgeschlagen. Gesetzliche Maßnahmen können dabei an verschiedenen Stellen geschaffen werden: im jeweiligen Subsystem, an den Punkten struktureller Kopplung und im System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dort wo die öffentliche Aufgabe erfüllt wird. An letzter Stelle sind auch, Soft Rules und Maßnahmen der Unternehmenskultur vorgesehen.⁷³ Die zentrale Frage der Unabhängigkeit der Aufsichtsgremien wird unter 3.6. ab Seite 21 behandelt. Zunächst werden die grundlegenden Rahmenbedingungen wie Finanzierung, Auftrag oder Rechtsaufsicht besprochen.

Vorab sei noch ein grundsätzliches Problem in den Blick genommen. Systeme neigen bei der Eigenbeobachtung zu blinden Flecken⁷⁴, also auch dazu, die Gefahr von Systemstörungen nicht zu erkennen. Deshalb ist es besonders wichtig, das Bewusstsein für die Systemlogik des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe⁷⁵, zu schärfen.

Derzeit nur in den Materialien⁷⁶ erwähnt, soll die Interessenswahrung der Allgemeinheit⁷⁷ als

⁶⁹ Siehe dazu oben FN 36 und 37.

⁷⁰ Zum Begriff der programmbestimmenden Mitarbeiter:innen siehe unten FN 199.

⁷¹ Vgl. *Ermacora* (FN 21), 6; vgl. *Strobl, Walter* (20) 31.

Vgl. *Grob*, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz (1994) 263 f mWN.

⁷² *Strobl* (FN 50).

⁷³ Soft Rules sind derzeit ORF-Redaktionsstatut, ORF-Programmrichtlinien, Verhaltenskodex und Corporate Governance Kodex des ORF. Eine Maßnahme der Unternehmenskultur ist z.B. die Förderung des Berufsethos.

⁷⁴ Vgl. *Luhmann* (FN 61), 150ff.

⁷⁵ Siehe oben 1.2. Seite 7 f.

⁷⁶ „*Begünstigter der Stiftung ORF ist die Allgemeinheit*“, RV 634, XXI. GP, 30.

⁷⁷ *Lehofer* (FN 15), 17f: siehe dazu auch oben Exposition Seite 5.

grundlegende Handlungsanleitung gesetzlich festgeschrieben und Organe und Management ausdrücklich an diesen Grundsatz als zentrale Vorgabe gebunden werden⁷⁸.

I.

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.“

3.1. Markt

Jede Vertragsbeziehung mit einem mächtigen Gegenüber, seien es Werbekunden oder Kooperationspartner, birgt die Gefahr einer Einflussnahme auf unternehmensinterne Entscheidungen, die direkt oder indirekt Auswirkungen auf Programminhalte haben können. Zu denken ist hier etwa an eine Beeinträchtigung kritischer Berichterstattung oder an Vereinbarungen mit Programmauswirkung, z.B. Sendeplatzverpflichtungen, langfristige Lizenzverpflichtungen und/oder Ausstrahlungspflichten, die die Programmplanung in unzulässiger Weise einschränken und sich so auf die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe auswirken können.⁷⁹ Im Subsystem des Marktes werden Regelungen nur schwer möglich sein, deshalb ist eine gesetzliche Lösung im System des ORF notwendig.

II.

Vertragsethik-Kodex und besondere Vertragsprüfung – Gesetzliche Verankerung

- Gesetzliche Forderung eines ethischen Kodex für Vertragsbeziehungen.
- Gesetzliche Definition von Vertragsparametern, die geeignet sind, die Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Zusätzliche Prüfung von solchen Vereinbarungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Interessen der Allgemeinheit durch die Gremien.

⁷⁸ Zur Bindung von Organen und Management an diesen Grundsatz siehe unten 3.6.2., Seite 27 sowie 3.7.1. Seite 32.

⁷⁹ Als problematisch erscheint z.B. die Sendung „Autofocus“, die mehrmals den Publikumsrat beschäftigt hat. Programmauswirkung hatten in der Vergangenheit etwa knebelartige Lizenzvereinbarungen mit der Formel1.

3.2. Ressourcen

Grundvoraussetzung für institutionelle Autonomie öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist eine ausreichende Ressourcenausstattung, wesentlich dabei eine angemessene Finanzierung.⁸⁰

Um Abhängigkeiten (insbesondere gegenüber dem Markt und dem Staat) vorzubeugen, wird der ORF großteils von der Allgemeinheit finanziert. Es gibt eine verfassungsgesetzliche Finanzierungsgarantie: Öffentlich-rechtlichem Rundfunk muss eine funktionsadäquate Stellung zukommen, die seiner demokratischen und kulturellen Bedeutung in der Gesamtrundfunkordnung entspricht.⁸¹ Essenziell für die institutionelle Autonomie ist, dass der ORF den Finanzbedarf, eingeeht durch klare Vorgaben und nachprüfende Kontrolle, selbst festlegen kann.⁸² Zuletzt wurden die Vorgaben durch das Hinzukommen des EMFA, einer EU Verordnung, erweitert: Die Mitgliedsstaaten müssen dabei sicherstellen, dass die finanziellen Mittel angemessene, nachhaltig und vorhersehbar sind und zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags entsprechen und die redaktionelle Unabhängigkeit gewahrt wird.⁸³

Derzeit beschließt der Stiftungsrat die Höhe auf Basis eines Vorschlags des Generaldirektors. Die Höhe des Programmentgelts ist dabei nach unten determiniert durch den gesetzlichen Auftrag, nach oben durch sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Mittelverwendung und das Nettokostenprinzip⁸⁴. Der ORF darf und muss so viel an Beiträgen einheben, wie er zur Erfüllung des Auftrages braucht. Mehrkosten werden abgeschöpft⁸⁵. Der Beschluss des Stiftungsrates bedarf der Bestätigung durch die KommAustria⁸⁶, die jedoch lediglich auf formelle Richtigkeit und Plausibilität prüft⁸⁷. Für die Wahrung der Interessen der Allgemeinheit wäre eine umfassendere Prüfkompentenz der KommAustria in Bezug auf die Höhe des Programmentgelts in § 31 ORF-G (wie unter 3.8. vorgeschlagen) sinnvoll.⁸⁸ Kritisch anzumerken bleibt, dass die öffentliche Aufgabe oft durch Mitarbeiter:innen in prekären Beschäftigungsverhältnissen besorgt wird. Dies ist durch Sparsamkeit und Effizienz nicht zu

⁸⁰ Der VfGH hat dies in seiner Gebühren-Erkenntnis (FN 4) erstmals festgehalten.

⁸¹ VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 62.

⁸² § 31 Abs. 7f ORF-G.

⁸³ Art. 5 Abs. 3 EMFA (Europäisches Medienfreiheitsgesetz - VERORDNUNG (EU) 2024/1083 vom 11. April 2024)

⁸⁴ § 31 Abs. 2 ORF-G.

⁸⁵ § 38a ORF-G.

⁸⁶ Dazu kommt eine Prüfkompentenz des Rechnungshofes und einer Prüfungskommission gem. § 31a ORF-G und § 40 ORF-G.

⁸⁷ Kogler/Traimer/Truppe (FN 10) 307.

⁸⁸ Siehe dazu unten 3.8. Seite 39.

rechtfertigen. Bei der Festsetzung der Gebührenhöhe sollte daher eine angemessene Bezahlung der Mitarbeiter:innen berücksichtigt werden, wie unter 3.7.2. vorgeschlagen⁸⁹.

Die Neu-Regelung der Finanzierung mittels ORF-Beitrag seit 2024⁹⁰ folgt den bisherigen Regeln von Selbstfestsetzung, Nettokostenprinzip und nachprüfender Kontrolle durch die KommAustria. Problematisch zu sehen ist, dass die Höhe der Einnahmen aus Beiträgen zuletzt immer wieder gesetzlich eingefroren wurde oder dass Kompensationszahlungen, die aus dem Bundesbudget erfolgen gestrichen wurden. Das ist grundsätzlich möglich, weil der ORF ja zur Auftragserfüllung nötige Beitragserhöhungen vornehmen kann. Es wird aber spätestens dann unzulässig, wenn diese Maßnahmen so kurzfristig gesetzt werden, dass Planbarkeiten verunmöglicht werden. Art. 5 Abs. 3 EMFA verlangt in Bezug auf die Mittel ausdrücklich Vorhersehbarkeit⁹¹

Will man einen politischen Willen zu Reduktion der Beiträge umsetzen, darf dies aus verfassungsgesetzlicher Perspektive nur über die Ausgestaltung des gesetzlichen Auftrages geschehen.⁹²

Die Finanzierungsgarantie ist vom VfGH ausdrücklich festgehalten, eine ausdrückliche, systemkonforme und behutsame und Kodifizierung im BVG-Rundfunk würde aber für zusätzliche Sicherheit sorgen.

III.

Finanzierungsgarantie – Kodifizierung

- Erweiterung von Artikel I BVG-Rundfunk um einen Absatz 4, der sich an Artikel 5 Abs. 3 EMFA orientiert und vor allem den Aspekt der Vorhersehbarkeit implementieren.

⁸⁹ Siehe dazu unten 3.7.2. Seite 37.

⁹⁰ § 31 ORF-G, BGBl. I Nr. 112/2023 tritt mit 1.1.2024 in Kraft und schreibt eine „Haushaltsabgabe“ vor.

⁹¹ § 30 Abs. 20 ORF-G. Zwar ermöglicht § 30 Abs. 21f ORF-G grundsätzlich eine Neufestsetzung (Erhöhung) bei unerwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen. Dieser politische Eingriff in die Autonomie des ORF steht jedenfalls in einem starken Spannungsfeld mit der verfassungsrechtlichen Unabhängigkeitsgarantie, wird durch die vorgesehenen Mechanismen zur Selbstfestsetzung aber wohl im Rahmen des Zulässigen liegen, solange diese Eingriffe so frühzeitig erfolgen, dass Planbarkeit gegeben und allfällige Beitragsanpassungen zeitlich umsetzbar sind.

⁹² Vgl. *Lehofer* (FN 23).

3.3. Politik Informell (Interventionen)

Die Verhandlungen zwischen Politik und ORF im Vorfeld der Neuregelung der ORF-Finanzierung⁹³ illustrieren ein weiteres Problem: Die politische Intervention auf Managementebene – Sachzwänge auf Seiten des ORF werden immer wieder als Hebel für informelle politische Einflussnahme genutzt.⁹⁴ Eine solche Vorgangsweise ist unzulässig⁹⁵ und greift in die verfassungsrechtlich gebotene Unabhängigkeit des Rundfunks ein. Der einzige Weg, auf dem die Politik Einfluss nehmen darf, ist der Weg der Gesetzgebung.⁹⁶

Die Umsetzung von solchen informellen Forderungen der Politik kann grundsätzlich mittels Popularbeschwerde (§ 36 Abs. 1 Z 1 ORF-G) vor der KommAustria bekämpft werden.⁹⁷ Dies wird jedoch durch sehr kurze Fristen, die vom Zeitpunkt der Rechtsverletzung weg berechnet werden⁹⁸, praktisch verunmöglicht. Eine Angleichung der Fristen für Popularbeschwerden an die sechsmonatige Frist für Anträge gem. § 36 Abs. 1 Z 2 ORF-G in Verbindung mit einem Beginn des Fristenlaufs (nicht wie derzeit ab dem Zeitpunkt der Rechtsverletzung, sondern) ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Kenntnis des maßgeblichen Sachverhalts würde die Situation entscheidend verbessern.

IV.

Bekämpfbarkeit von informellem politischen Einfluss

Änderung von § 36 Abs. 3 ORF-G: „Beschwerden und Anträge sind innerhalb von sechs Monaten, gerechnet vom Zeitpunkt der öffentlichen Kenntnis des Sachverhalts, der der behaupteten Verletzung dieses Bundesgesetzes zugrunde liegt, einzubringen. [...]“

⁹³ Z.B.: www.derstandard.at/story/2000143780861

⁹⁴ Z.B.: www.derstandard.at/story/2000133002881/ oder www.derstandard.at/story/1381370521440.

⁹⁵ §§ 19 Abs. 2 und 22 Abs. 3 ORF-G: Kollegialorgane und Generaldirektor sind (im Wesentlichen) nur dem Gesetz verpflichtet und an keine Weisungen und Aufträge gebunden.

⁹⁶ Vgl. *Lehofer*, Wo wächst das Geld, wenn nicht auf den Bäumen? (6.2.2023), Punkt 15, unter blog.lehofer.at/2022/02.

⁹⁷ In Frage kommen Verstöße gegen § 19 Abs. 2 und 4 ORF-G: Weisungsfreiheit und Verschwiegenheitspflicht.

⁹⁸ § 36 Abs. 3 ORF-G sieht derzeit Fristen von 6 Wochen für Beschwerden (von Gebührenzahlern, Geschädigten) bzw. von 6 Monaten für Anträge (von Bund, Land, Publikumsrat, Stiftungsrat, Verbraucherverbänden) vor.

3.4. Auftrag

Die einzige, mit der Unabhängigkeit des ORF in Einklang zu bringende, Möglichkeit der Politik auf den ORF Einfluss zu nehmen, ist die Gesetzgebung, insbesondere die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Spielraum zu, dieser ist aber nicht frei von Vorgaben. Die Handlungsmöglichkeiten sind determiniert durch einen verfassungs- und europarechtlichen Rahmen.⁹⁹ Um die Autonomie des ORF zu gewährleisten, braucht dieser selbst einen breiten gestalterischen Spielraum mit redaktionellen Freiheiten. Deshalb darf der Auftrag nicht zu eng gefasst sein. Die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung des Auftrags entspricht den verfassungsgesetzlichen Vorgaben. Eine sich in ständigem Wandel befindliche Welt kann Anpassungen erfordern, die kritisch beobachtet werden müssen. Jede Änderung des Auftrags hat im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu liegen, die Interessen der Allgemeinheit zu wahren und publizistisch und kommunikationswissenschaftlich begründet zu sein.

V.

Wissenschaftliche Evaluierung des Auftrags

Allfällige im Interesse der Allgemeinheit liegende Aktualisierungen des Auftrags im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorgaben mit publizistisch kommunikationswissenschaftlicher Rechtfertigung.

3.5. Rechtsaufsicht

Entscheidungen der Rundfunkbehörde KommAustria, einer formal unabhängigen¹⁰⁰ und weisungsfreien Verwaltungsbehörde¹⁰¹, haben einen sehr großen Einfluss auf die Aufgabe des ORF. Rechtskräftige Entscheidungen der Rundfunkbehörde sind vom ORF und seinen programmbestimmenden Mitarbeiter:innen zwingend umzusetzen. Daher kann jede Unabhängigkeitssicherung gegenüber diesem Einflussbereich nur im Bereich der

⁹⁹ Vgl. *Lehofer* (FN 73), Punkt 15; vgl. *Lehofer*, Die verfassungsrechtlich eingetragte Rundfunkordnung (12.10.2023), unter [/blog.lehofer.at/2023/10/](https://blog.lehofer.at/2023/10/).

¹⁰⁰ § 6 KommAustria-G; vgl. *Mitter* (FN 45), 188.

¹⁰¹ Art 20 Abs. 2 Z 5 B-VG.

Rechtsaufsicht selbst getroffen werden. Die strukturelle Unabhängigkeit der Rundfunkbehörde selbst¹⁰² ist also von essenzieller Bedeutung für die institutionelle Autonomie des ORF.¹⁰³ Nochmals sei hier festgehalten, dass nicht die Integrität der handelnden Personen ausschlaggebend für die Gewährleistung der Unabhängigkeitsgarantie ist, sondern gesetzliche Strukturen, die Einflussmöglichkeiten ausschließen.

Die Behörde besteht aus sieben Mitgliedern. Persönliche Voraussetzungen sind ein absolviertes rechts-/staatswissenschaftliches Studium und eine mindestens fünfjährige juristische Berufserfahrung. Bestellt werden sie für die Dauer von sechs Jahren (eine Weiterbestellung ist zulässig) vom Bundespräsidenten – auf Vorschlag der Bundesregierung.¹⁰⁴ Die Bundesregierung bestimmt damit alle sieben Mitglieder der Regulierungsbehörde. Zwar gibt es Unvereinbarkeitsbestimmungen¹⁰⁵ und persönliche Mindestanforderungen, jedoch keine Auswahlkriterien. Im Wesentlichen ist die Bundesregierung also in ihrer Entscheidung frei.

Schon die bloße Bestimmung zu einem Amt ist aber potenziell geeignet, Abhängigkeiten auf zumindest informeller Ebene zu etablieren.¹⁰⁶ „*Das kann zu einer Entsendung von [...] genehmen Personen führen, die, um auch in der nächsten Amtsperiode bedacht zu werden, ihr Verhalten an diesem Gesichtspunkt ausrichten.*“¹⁰⁷ Eine innenplurale Organisation durch Diversifizierung der bestimmenden Stellen ist daher für die Unabhängigkeit wesentlich: „*Wenn unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte bei der Besetzung von Aufsichtsorganen mitreden können, dann kann die Aufsicht unabhängig agieren, weil sie nicht nur wenige, sondern viele Interessen bündelt*“¹⁰⁸ oder anders gesagt, je weniger Mitglieder eines

¹⁰² Mitter (FN 45), 180.

¹⁰³ Vgl. Wiederin, Warum Meinungsfreiheit?, in Grabenwarter/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), Grundfragen der Medien und Kommunikationsfreiheit (2023), 9 sowie Berka (FN 39), 12.

¹⁰⁴ § 3 KommAustria-G. Beim geforderten Einvernehmen, das mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herzustellen ist, handelt es sich um nicht mehr als eine formale Bestätigung des Regierungsvorschlags. Vgl. dazu auch Mitter (FN 45) 188. Vgl. auch Seethaler/Beaufort/Strobl, Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union - Ergebnisse des MPM2026 - Länderbericht: Österreich (2026) 21f.

¹⁰⁵ § 4 KommAustria-G.

¹⁰⁶ Vgl. Winkler (FN 66) 46; vgl. Strobl (FN 50); Siehe zur Gefahr von potenzieller Abhängigkeit und faktischen Loyalitätsbindungen durch Bestellung auch unten 3.6.2. Seite 27 mwNw.

¹⁰⁷ Hahn, Caroline, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2010), 172.

¹⁰⁸ Mitter (FN 45) 178.

Gremiums von einer Stelle bestimmt werden, desto geringer ist ihr Einfluss auf das gesamte Gremium.¹⁰⁹

Vor allem auch im Lichte der vorgeschlagenen breiteren Aufsichtsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde¹¹⁰ im Interesse der Allgemeinheit, ist die Stärkung ihrer Unabhängigkeit wesentlich für die Unabhängigkeit des ORF.

VI

Zusammensetzung der Rundfunkbehörde – Innenpluralismus

- Kein dominierender Einfluss (der Bundesregierung): Verteilung des Vorschlagsrechts für KommAustria Mitglieder (§ 3 Abs. 2 KommAustria-G) auf verschiedene voneinander und selbst unabhängige Stellen. Alternativ: Bestellung durch den Nationalrat mit 2/3 Mehrheit.
- Öffentliches Auswahlverfahren mit begründeter, veröffentlichter, durch die Allgemeinheit bekämpfbarer, bescheidmäßiger Erledigung anhand objektivierbarer Auswahlkriterien.
- Verlängerung der Amtsdauer.¹¹¹

3.6. Aufsichtsgremien

Öffentlich-rechtliche Medien haben üblicherweise zwei Kollegialgremien, eine geschäftliche Aufsicht und eine gesellschaftliche Aufsicht.¹¹² Beim ORF sind das Stiftungs- und Publikumsrat. Beide sind wesentlich an der Willensbildung des Unternehmens beteiligt, der Stiftungsrat trifft grundlegende Entscheidungen. Die massivste Gefahr für die Unabhängigkeit des ORF ist daher ein beherrschender Einfluss auf die beiden Gremien.¹¹³

¹⁰⁹ Strobl, Ein unabhängiger ORF als demokratische Notwendigkeit. Liga Magazin 1(2024), 42. Vgl. Kaltenbrunner/Lugschitz/Luef/Strobl/Noster, Journalismusförderung In Österreich - Optionen zur Reform der Medienförderung (2026) 147.

¹¹⁰ Siehe dazu auch oben 3.2. Seite 16 f und unten 3.8. Seite 39 f.

¹¹¹ Dies zeigt sich etwa am Beispiel des Rechnungshofs, dessen Präsident gem. Art 122 B-VG vom Nationalrat mit 2/3-Mehrheit für 12 Jahre (ohne Wiederwahlmöglichkeit) gewählt wird. Auch die Mitglieder des VfGH werden durch Bundesregierung, Nationalrat und Bundesrat bestimmt (Art 147 Abs. 2 B-VG). Unabhängigkeit wird dabei nachhaltig gewährleistet durch die richterliche Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit (Art 88 Abs. 2 B-VG).

¹¹² Beim ZDF sind das etwa Verwaltungsrat (Geschäftsaufsicht) und Fernsehrat (gesellschaftliche Aufsicht), bei den ARD-Anstalten Verwaltungsrat (Geschäftsaufsicht) und Fernsehrat (gesellschaftliche Aufsicht), vgl. Christl/Süssenbacher (Hrsg.), Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa (2010), 100f.

¹¹³ Deshalb verlangt der EGMR für öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesetzliche Regeln, die dessen institutionelle Autonomie sicherstellen. Insbesondere sollen die Regeln für Bestellung und Rechtsstellung von Mitgliedern des

Nach derzeitiger Rechtslage kommt den politischen Parteien hinter der Bundesregierung in beiden Gremien aber genau so ein beherrschender Einfluss zu: 17 von 28 Mitgliedern des Publikumsrates werden durch die Bundesregierung bestimmt¹¹⁴, und auch im Stiftungsrat ist den Regierungsparteien mit 18 von 35 Mitgliedern eine einfache Mehrheit zuzurechnen¹¹⁵. Die Regierungsparteien haben damit (als faktisch und rechtlich zu einer Gruppe verbundene Personen) die Möglichkeit, beide Gremien einseitig zu dominieren¹¹⁶, was mit der verfassungsgesetzlichen Unabhängigkeitsgarantie nicht vereinbar ist. Wenn man alle Mitglieder des Stiftungsrates durch eine parteipolitische Brille betrachtet, sind noch Gremienmitglieder hinzuzuzählen, die aus Ländern kommen, in denen die Landesregierung und die Bundesregierung parteipolitische Überschneidungen haben.¹¹⁷

Da die Unabhängigkeit schon dann nicht gewährleistet ist, wenn die Regierungsparteien die Möglichkeit haben, insgesamt so viele Gremienmitglieder zu bestimmen, dass deren Zahl eine beherrschende Stellung im Gremium zukommt, spielt die tatsächliche politische Zuordnung der einzelnen Gremienmitglieder gar keine Rolle. Für strukturelle Fragen der Unabhängigkeit kommt es einzig darauf an, wie viele Gremienmitglieder die Regierungskoalition bestimmen kann.

Durch die gesetzlichen Neuerungen, die nach dem Gremien-Erkenntnis des VfGH notwendig waren, hat sich an den schon zuvor bestehenden strukturellen Möglichkeiten zur unzulässigen Einflussnahme nicht viel geändert. Der VfGH hatte festgestellt, dass Zusammensetzung und Bestellung von Publikums- und Stiftungsrat des ORF den

Managements und der Aufsichtsgremien jedes Risiko von politischen und anderen Einflüssen abwenden, vgl. EGMR, Manole (FN 50) RZ 102.

¹¹⁴ § 28 Abs. 1 ORF-G regelt die Bestellung von 30 Publikumsräten: 14 werden durch die Bundesregierung bestellt. 14 werden durch gesetzlich festgelegte Institutionen bestellt, unterdiesen werden derzeit 5 von den im Parlament vertretenen politischen Parteien bestellt (davon entfallen 3 auf die Regierungsparteien).

¹¹⁵ § 20 Abs. 1 Z 1-5- ORF-G regelt die Bestimmung von 35 Stiftungsräten. 6 werden von politischen Parteien (davon entfallen 3 auf die Regierungsparteien) bestimmt, 6 von der Bundesregierung direkt, 9 vom Publikumsrat (also indirekt von der Bundesregierung). Die restlichen Stiftungsräte bestimmen die Länder (9) und der Zentralbetriebsrat (5).

Die Auswahl der Stiftungsratsmitglieder erfolgt dabei weitgehend frei, die Unvereinbarkeitsbestimmungen in §§ 20 Abs. 3 und 28 Abs. 2 ORF-G entfalten nur sehr begrenzte Wirksamkeit, vgl. Winkler (FN 66) 46. Sie sind zudem nur sehr bedingt überprüfbar. Siehe dazu unter Seite 24.

¹¹⁶ Strobl (FN 20): „Der Zugriff auf [...] den Stiftungsrat, ermöglicht die Steuerung grundlegender personeller, struktureller und programmplanerischer Entscheidungen im ORF. Das ist [...] auch eine massive Gefahr für öffentlich-rechtliche Inhalte. Die Kette der [...] Einflussmöglichkeiten reicht dabei vom Stiftungsrat über den Generaldirektor (und die anderen Direktoren) zu den Chefredakteuren in die Redaktionen.“

¹¹⁷ Bei derzeit 8 Ländern mit Landesregierungen von Parteien, die auch in der Bundesregierung sitzen, kommen die politischen Parteien hinter der Bundesregierung auf 26 Mitglieder im Stiftungsrat, die von ihnen direkt oder indirekt über den Publikumsrat bestimmt werden. Damit bestimmt die Regierungskoalition derzeit eine Zweidrittel-Mehrheit der Stiftungsratsmitglieder.

verfassungsgesetzlichen Anforderungen an Unabhängigkeit und Pluralismus nicht genügen: Zu unbestimmt war der Bestellungsverfahren, zu groß der Kanzler- und Regierungseinfluss.¹¹⁸

Geprüft wurde vom VfGH dabei aber lediglich der Einfluss von Kanzler und Regierung als staatliche Organe¹¹⁹, nicht aber der faktisch damit zusammenhängende Einfluss der politischen Parteien hinter Kanzler und Regierung¹²⁰, also der Koalitionseinfluss. Denn faktisch sind politische Amtsträger auch parteipolitisch gebunden. Es gehört zu den Funktionen einer Partei Regierungspositionen mit politischem Personal zu besetzen.¹²¹ Ganz grundsätzlich hat der VfGH zwar festgehalten, dass die „*Gremien nicht einseitig durch faktisch oder rechtlich zu einer Gruppe verbundene Personen*“¹²² dominiert werden dürfen.“¹²³ Und obwohl die Rechtslehre unter solchen Gruppen ganz einhellig auch politische Parteien versteht, hat sich der VfGH bei seiner Prüfung auf die Regierung als staatliches Organ beschränkt und nicht die Gesamtzusammensetzung der Gremien im Lichte von Regierungskoalitionen als rechtlich zu einer Gruppe verbundene Personen in den Blick genommen. Das Argument eines pluralitätsfördernden Effekts durch die demokratische Legitimation der bestellenden obersten Verwaltungsorgane vermag schwere Bedenken nicht zu zerstreuen.¹²⁴

¹¹⁸ Vgl. Gremien-Erkenntnis (FN 4).

¹¹⁹ Der Antrag des Burgenlandes, an den die Gesetzesprüfung durch den VfGH gebunden ist, hat in erster Linie mit einer mangelnden Regierungsferne argumentiert.

¹²⁰ Nicht behandelt wurde vor allem die Frage, ob bei einer Gesamtbetrachtung des Stiftungsrates dessen Zusammensetzung den Anforderungen der Unabhängigkeit entspricht, sondern lediglich die Frage, ob die einzelnen bestellenden Entitäten jeweils zur pluralistischen Zusammensetzung des Stiftungsrates beitragen. Das Bestellungsrecht der Länder etwa wurde mit föderalen Gesichtspunkten gerechtfertigt, jenes des Publikumsrates mit gesellschaftlicher Repräsentation, jenes des Zentralbetriebsrates mit Arbeitnehmerinteressen; vgl. VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4), RZ 71ff und 87f.

¹²¹ König, Parteienstaat, Parteifunktionen, Parteipolitik und Regierung, in Hartwich/Wewer (Hrsg.), Systemsteuerung und Staatskunst – Regieren in der Bundesrepublik 3 (1991) 87f.

¹²² Siehe dazu oben 1.2.3. Seite 10.

¹²³ VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 66. Bereits in VfGH 30.6.2022, G226/2021, RZ 39 hat der VfGH festgehalten, dass der Gesetzgeber die Unabhängigkeit des ORF von (Funktionsfähigkeit beeinträchtigenden) staatlichen und privaten Einflussnahmen und Abhängigkeiten zu gewährleisten hat.

¹²⁴ In der politischen Bindung der Mitglieder der Bundesregierung sieht der VfGH insofern kein Problem, als diese als demokratisch legitimierte (oberste) staatliche Organe die im Staat zusammengeschlossene Gemeinschaft repräsentieren. Dass sie Organe des ORF bestellen, trage auf Grund ihrer demokratischen Legitimation gerade zur Sicherstellung der rundfunkverfassungsrechtlichen Anforderungen der Pluralismussicherung und der Unabhängigkeit bei. [VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN xx) RZ 70.] Betrachtet man die Bundesregierung isoliert mag dieser Befund zutreffen, richtet man jedoch den Blick auf die Gesamtzusammensetzung der Gremien und nimmt auch alle anderen Entitäten in den Blick, die Gremienmitglieder bestellen, zeigt sich, dass den Regierungsparteien ein dominierender Einfluss zukommt. Dies ist nicht zuletzt problematisch, weil die Kontrolle gerade der Regierungsparteien eine zentraler Kernbestandteil der öffentlichen Aufgabe von öffentlich-rechtlichem Rundfunk ist. Auch der Verweis auf Die Entscheidung des VfGH 1975 vermag die Bedenken nicht zu zerstreuen, weil auch die damalige Prüfung nicht alle Gremienmitglieder bestellenden Entitäten in den Blick genommen hat. Der VfGH hatte sich damals auf die

Nun kann die persönliche Unabhängigkeit der Gremienmitglieder grundsätzlich auch durch weitere gesetzliche Elemente, wie Weisungsfreiheit, Verschwiegenheitsverpflichtung, persönliche Verantwortung oder Unvereinbarkeitsbestimmungen¹²⁵ gestärkt werden.¹²⁶ Auch diesbezüglich wurden gesetzliche Verbesserungen vorgenommen.¹²⁷ Wesentlich für die Unabhängigkeit von öffentlich-rechtlichem Rundfunk ist aber, *„dass für den Stiftungsrat und seine Mitglieder die Unabhängigkeit [...] auch tatsächlich besteht.“*¹²⁸ Die Bestimmungen, die die persönliche Unabhängigkeit der Gremienmitglieder stärken könnten, sind aber praktisch bedeutungslos. Die Geltendmachung der persönlichen Verantwortung¹²⁹ ist ebenso unrealistisch, wie die von Verstößen gegen Weisungsfreiheit und Verschwiegenheitsverpflichtung¹³⁰. Und Unvereinbarkeiten bei von Bundeskanzler oder Regierung bestellten Gremienmitgliedern sind nach herrschender Rechtsprechung so gut wie nicht durchsetzbar. Denn die Bestellvorgänge für die meisten Gremienmitglieder sind nach einer Entscheidung des VfGH der Kognitionsbefugnis der KommAustria entzogen: *„Dass sich die Rechtsaufsicht der KommAustria auch auf die Handlungen anderer Rechtsträger als des Österreichischen Rundfunks [...] beziehen könnte, denen eine Verletzung des ORF-G vorgeworfen wird (z.B. - wie hier - der zuständigen Bundesministerin bei der Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrates), ist damit [...] bereits aufgrund der Textierung des § 35 Abs. 1 ORF-G auszuschließen.“*¹³¹ Damit sind persönliche und fachliche Voraussetzungen, wie etwa Unvereinbarkeitsregeln und Auswahlentscheidungen, bei 28 von 28 Publikumsräten und bei 26 von 35 Stiftungsräten einer Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde entzogen.

Eine leichte Verbesserung bringt die Aufhebung der als verfassungswidrig festgestellten vorzeitigen Abberufungsmöglichkeiten durch Bundesregierung, Publikumsrat und Länder in §

Bestellung gem. § 7 Abs. 1 Z 1 RFG beschränkt, also auf jene sechs Mitglieder, die von der Bundesregierung auf Vorschlag der im Nationalrat vertretenen Parteien bestellt wurden. [VfGH 27.06.1975, G24/74; G27/74 - VfSlg. 7593, 533]

¹²⁵ §§ 19 Abs. 2 und 4, 20 Abs. 2 und 3 ORF-G; vgl. *Kogler/Traimer/Truppe* (FN 10) 240.

¹²⁶ Vgl. VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4), RZ 80.

¹²⁷ So wurden etwa Kriterien zur Bestimmung der Repräsentativität von Publikumsräten vorschlagenden Einrichtungen in § 28 Abs. 5ff. ORF-G festgeschrieben oder spezifische fachliche Kenntnisse, die im Stiftungsrat insgesamt vorliegen sollen in § 20 Abs. 1c ORF-G. Wirklichen persönliche Auswahlkriterien für Gremienmitglieder sucht man im ORF-G ist aber nach wie vor vergeblich.

¹²⁸ Vgl. VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 85; vgl. VfSlg. 10.948/1986; vgl. *Berka* (FN 39), 24.

¹²⁹ Ansprüche gegen Stiftungsräte sind durch den Generaldirektor geltend zu machen, der seinerseits durch die Stiftungsräte bestellt und allenfalls abgesetzt wird. Vgl. dazu RV 634, XXI. GP, 38 sowie *Kogler/Traimer/Truppe* (FN 10) 237.

¹³⁰ Solche Rechtsverletzungen können zwar bei der Regulierungsbehörde geltend gemacht werden, in der Regel fehlt es aber an der öffentlichen Kenntnis der jeweiligen Sachverhalte.

¹³¹ VfGH 15.10.2025, Ro 2025/03/0004, RZ 46.

20 Abs. 4 ORF-G.¹³² Auch die zuletzt aus freien Stücken erfolgte Aufhebung des als Bestellungsrecht gelebten¹³³ Anhörungsrechts der Landeshauptleute in § 23 Abs. 2 Z 3 ORF-G¹³⁴ kann hier erwähnt werden, war aber wohl eher Symptom des hochproblematischen parteipolitischen Einflusses im Stiftungsrat.

Im Ergebnis erlaubt auch die aktuelle Fassung des ORF-G, in dem die Vorgaben des VfGH umgesetzt sind, nach wie vor einen beherrschenden Einfluss der Regierungsparteien auf die Kollegialgremien des ORF, ein Einfluss, dessen Einklang mit der verfassungsgesetzlichen Unabhängigkeitsgarantie langfristig wohl nur schwer zu argumentieren sein dürfte.

Die Unabhängigkeit der beiden Kollegialgremien lässt sich durch folgende Maßnahmen stärken:

3.6.1. Spezialisierte Aufsichtsgremien – Gremiendesign

Als erstes unabhängigkeitssicherndes Element ist eine Spezialisierung der Gremien zu nennen. Derzeit ist der Stiftungsrat einerseits zuständig für die Geschäftsaufsicht¹³⁵, andererseits hat er auch Aufgaben, die grundlegende programminhaltliche Fragen betreffen.¹³⁶ Für diese inhaltlichen Aspekte wäre nach dem Prinzip öffentlich-rechtlichen Rundfunks eigentlich der Publikumsrat als gesellschaftliche Aufsicht zuständig. Ihm kommen jedoch kaum Kompetenzen zu.¹³⁷

Eine sinnvolle Maßnahme ist daher die Etablierung von klaren Strukturen und Zuständigkeiten sowie diesen entsprechende Kompetenzen. Die Aufgaben von Stiftungsrat und Publikumsrat sollten ihrer Funktion nach dem öffentlich-rechtlichen Aufsichtsprinzip gerecht werden. Eindeutige Zuständigkeiten helfen dabei klare Verantwortlichkeiten herzustellen. Darüber hinaus sollten auch die Arbeitsbedingungen in den Gremien den Aufgaben, Sorgfaltspflichten und Verantwortlichkeiten gerecht werden. Klare Verantwortlichkeiten und angemessene Arbeitsbedingungen dienen letztlich auch dem Schutz von Rechtssphäre und Reputation jedes einzelnen Mitglieds der Aufsichtsgremien.

¹³² Vgl. VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 87ff.

¹³³ <https://www.profil.at/oesterreich/wer-chef-im-orf-wird-entscheidet-seit-jeher-der-bundestkanzler/40144575>.

¹³⁴ Der Generaldirektor hatte bei Vorschlägen zur Bestellung (und Abberufung) von Landesdirektoren eine Stellungnahme des betreffenden Landes einzuholen.

¹³⁵ Es geht dabei vor allem um gewichtige Unternehmensentscheidungen und die Kontrolle der Geschäftsführung.

¹³⁶ § 21 ORF-G.

¹³⁷ § 30 ORF-G.

Daher sollte die Struktur des Stiftungsrates professionalisiert und die Rahmenbedingungen jenen eines Aufsichtsrates einer Aktiengesellschaft angenähert werden.¹³⁸ Dies beinhaltet neben der Gremiengröße insbesondere die Abschaffung der Ehrenamtlichkeit, die Erweiterung der Unvereinbarkeitsbestimmungen und die klare gesetzliche Definition von fachlichen und persönlichen Anforderungen¹³⁹ und Auswahlkriterien für die Bestellung.

Der Publikumsrat sollte demgegenüber vergesellschaftet und als unabhängige, gesellschaftlich repräsentative Aufsicht ausgestaltet werden. Denn Aufgabe von Publikumsräten ist es nicht, mediale, rechtliche oder wirtschaftliche Kompetenzen einzubringen, sondern Perspektiven der Gesellschaft.

Aus den Aufgaben und den damit verbundenen Arbeitserfordernissen ergibt sich auch eine sinnvolle Größe der beiden Gremien. Da sich Aufgaben und Befugnisse des Stiftungsrates an jenen eines Aufsichtsrates orientieren, bietet sich dies auch für die Größe des Stiftungsrates an. Das Aktiengesetz schreibt für Aufsichtsräte eine Maximalgröße von 20 Personen vor.¹⁴⁰ Mehr Mitglieder erschweren zielgerichtete Arbeit und die Verantwortlichkeit des einzelnen verschwimmt.¹⁴¹ Für den Publikumsrat, der die Perspektive der Allgemeinheit vor allem für inhaltliche Fragen einbringen soll, werden zwischen 40 und 60 Mitglieder als sinnvoll angesehen.¹⁴²

Zusätzlich trägt eine Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit, also Transparenz der Entscheidungen, zur Stärkung der Unabhängigkeit, aber auch zum Schutz der Gremienmitglieder bei. Was den Abstimmungsmodus betrifft, ist, solange den Regierungsparteien ein dominierender Einfluss in den Gremien zukommt, einer geheimen Abstimmung der Vorzug zu geben.¹⁴³

¹³⁸ Zwar wurden mit der ORF-G Novelle 2002 die Sorgfaltspflichten und Verantwortlichkeiten von Stiftungsräten jenen der Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft angenähert (RV 634, XXI. GP, 39). Die Arbeitsbedingungen, insbesondere Entgelt, Gremiengröße oder Unvereinbarkeiten, halten mir diesen Anforderungen jedoch nicht Schritt.

¹³⁹ Das beinhaltet langjährige einschlägige Berufserfahrung und einschlägige Ausbildung. Internationale Erfahrung ist erstrebenswert. Personen, die solche hohen Anforderungen erfüllen, haben in der Regel einen Ruf zu verlieren – eine „Motivation“, die gegen Abhängigkeiten immunisiert, vgl. *Christl/Süssenbacher* (FN 88), 275.

¹⁴⁰ § 86 Abs. 1 AktG.

¹⁴¹ Das Verantwortlichkeitsgefühl des Einzelnen wird gemindert, die Geltendmachung der Verantwortung erschwert, vgl. *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929 – 2. Neudruck 1981), 71.

¹⁴² Um die Gesellschaft abzubilden, ist eine große Zahl an Mitgliedern nötig. Der ZDF-Fernsehrat hat etwa 60 Mitglieder.

¹⁴³ Geheime Abstimmungen verhindern Druck auf das Abstimmungsverhalten durch den jeweiligen Besteller. Erst wenn bei der Bestellung ein vollständiger Innenpluralismus sichergestellt ist, kann eine offene Abstimmung sinnvoll sein, weil dann ein allfälliger Druck auf das Abstimmungsverhalten der einzelnen Gremienmitglieder im

VII.

Spezialisierung – klare Zuständigkeiten, Transparenz, autonome Gremienarbeit

- Klare Aufgabenteilung der Gremien entsprechend ihrer Funktion im öffentlich-rechtlichen Gefüge: Der Stiftungsrat als Geschäftsaufsicht, der Publikumsrat als gesellschaftliche Aufsicht mit Zuständigkeit und Kompetenz für inhaltliche Fragen.
- Verkleinerung des Stiftungsrates entsprechend § 86 AktG auf maximal 20 Personen.
- Hohe, einschlägige Qualifikation für Stiftungsratsmitglieder. Zu veröffentlichendes Mission Statement für Publikumsratskandidat:innen (inkl. Begründung und Reflexion von Verständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Motivation für die angestrebte Gremienarbeit).
- Evaluierung und allenfalls Erweiterung der Unvereinbarkeitsregeln für beide Gremien.¹⁴⁴
- Veröffentlichung der Protokolle von Publikums- und Stiftungsrat.¹⁴⁵
- Unecht geheime Abstimmungen mit Zuordnung der Stimmen erst bei schlagend werdenden Haftungsansprüchen.¹⁴⁶
- Angemessene Bezahlung der Gremienarbeit.

3.6.2. Freie Aufsichtsgremien – Bestellung der Gremienmitglieder

Da jeder Bestellvorgang Loyalitätsbindungen und damit die Gefahr von persönlichen Abhängigkeiten in sich birgt¹⁴⁷, ist ein entsprechend ausgestalteter Innenpluralismus der Gremien¹⁴⁸ unumgänglich.¹⁴⁹ Weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe und damit auch keiner einzelnen politischen Partei und auch keiner Koalition aus politischen Parteien darf die Möglichkeit für eine beherrschende und daher unzulässige Einflussnahme

Gesamtzusammenhang nur mehr von untergeordneter Bedeutung ist und der Rechtfertigungsdruck gegenüber der Allgemeinheit im Vordergrund steht.

¹⁴⁴ Zu denken ist hier vor allem an Lobbyisten, weil potenzielle Interessenskonflikte hier besonders breit sind

¹⁴⁵ Vgl. Berka, Unabhängigkeit, Pluralität und Transparenz – Anforderungen an die Binnenorganisation der rundfunkrechtlichen Gremienaufsicht, MR 2015 (Medien und Recht), 218.

¹⁴⁶ Vgl. VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 90.

¹⁴⁷ Holoubek, Rundfunkgesetz wohin? (1995), 41, konstatiert „faktisch aufgrund des Bestellungsmodus bestehenden Loyalitätsbindungen“, die durch die Möglichkeiten zur vorzeitigen Abberufung (damals § 7 Abs. 3 RFG, nun § 20 Abs 4. ORF-G) auch einfach-gesetzlich verankert sind. Berka (FN 39), 11, hält fest, dass die „förmliche Weisungsfreiheit der Rundfunkorgane [...] durch faktische Parteiloyalitäten überlagert“ wird. Siehe zu potenzieller Abhängigkeit durch Bestellung auch oben 3.5. Seite 20 mwNw.

¹⁴⁸ Vgl. Pöschl (FN 14), 58.

¹⁴⁹ Der VfGH (Gremien-Erkenntnis [FN 4] RZ 66) sieht insoweit ein Zusammenspiel zwischen Pluralismus- und Unabhängigkeitsgebot.

in den Gremien gegeben sein¹⁵⁰, wobei bereits eine Sperrminorität beherrschenden Einfluss ausüben kann¹⁵¹. Daher ist die Zusammensetzung der Gremien so auszugestalten, dass keine Entität so viele Gremienmitglieder bestimmt, dass diese eine Sperrminorität erreichen.¹⁵² Da öffentlich-rechtlicher Rundfunk ein Rundfunk der Gesellschaft ist¹⁵³, müssen die Gremienmitglieder die Allgemeinheit repräsentieren.¹⁵⁴ Das kann zum Teil durch eine parlamentarisch-demokratische Legitimation erfolgen, also durch gesetzliche Vertretungskörper¹⁵⁵, allenfalls auch durch Organe der Vollziehung¹⁵⁶. Diesen politisch bestellten Vertretern darf aber kein beherrschender Einfluss zukommen¹⁵⁷, zumal die mediale Kontrollfunktion¹⁵⁸ verlangt, dass auch kontrollierte Entitäten keine Sperrminorität haben dürfen.¹⁵⁹ Der restliche Teil der Gremienmitglieder muss daher von politischen Einflüssen unabhängig sein und gleichzeitig die Allgemeinheit repräsentieren. Diesen Anforderungen wird eine Bestellung nach dem Grundsatz der partizipativ gesellschaftlichen Repräsentation¹⁶⁰ gerecht.

Für die nicht-politischen Mitglieder des Stiftungsrates bietet sich als bestellende Entität der Publikumsrat an, insofern dieser selbst so ausgestaltet ist, dass dem Grundgedanken der partizipativen gesellschaftlichen Repräsentation ausreichend Rechnung getragen wird und er seinerseits nach dem Grundsatz des Innenpluralismus bestellt wird, also von keiner Gruppe

¹⁵⁰ Siehe oben 1.2.3. Seite 9f.

¹⁵¹ *Kelsen* (FN 141), 8f. zeigt, dass schon die Möglichkeit, Entscheidungen zu verhindern, Freiheit und damit Autonomie massiv beschränkt.

¹⁵² Im Stiftungsrat sind das derzeit 1/3 der Mitglieder (§ 22 Abs. 5 ORF-G). Zählt der Stiftungsrat also insgesamt z.B. 12 Mitglieder, darf keine Entität mehr als 4 Mitglieder bestimmen.

¹⁵³ Siehe oben 1. Seite 5.

¹⁵⁴ *Pöschl* (FN 14), 58.

¹⁵⁵ In Frage kommt der Nationalrat. Für ein großes Maß an Unabhängigkeit gegenüber den Regierungsparteien sorgt ein qualifiziertes Konsensquorum (2/3 Mehrheit). Soll ein föderalistisches Element berücksichtigt werden, kann ein Teil der politischen Vertreter durch den Bundesrat bestellt werden.

¹⁵⁶ Dem Grundsatz demokratischer Legitimation entspricht eine Bestellung durch Organe der Vollziehung nur dann, wenn die Auswahlentscheidung ausreichend gesetzlich determiniert und ihre Gesetzmäßigkeit auch überprüfbar ist, vgl. *Kelsen* (FN 141), 75.

¹⁵⁷ Vgl. *Wiederin* (FN 80) 9: „Denn es geht [...] darum, die Demokratie auch und gerade gegen eine Regierung und gegen eine hinter ihr stehende Mehrheit abzusichern [...].“

¹⁵⁸ Siehe oben Seite 5.

¹⁵⁹ Wenn einer zu kontrollierenden Entität ein beherrschender Einfluss auf das Kontrollorgan zukommt, läuft die Kontrollfunktion ins Leere. Vgl. dazu *Oswald*, Personelle und finanzielle Medientransparenz, in *Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger* (Hrsg.), *Transparenz im Medienbereich* (2021), 12: „Unabhängigkeit der Medien [ist] Voraussetzung dafür, dass diese ihre Rolle als ‚vierte Gewalt‘ ausüben können.“

¹⁶⁰ Der VfGH spricht von „gesellschaftlicher Repräsentation“ (VfGH, Gremien-Erkenntnis [FN 4] RZ 68 und RZ 102).

beherrscht wird.¹⁶¹ Ein hohes Konsensquorum bei der Bestellung stärkt die Unabhängigkeit zusätzlich, weil es die Besteller zur Debatte und zur Konsensfindung anhält.

VIII.

Stiftungsrat – unabhängige geschäftliche Aufsicht

- Maximal 1/3 der Mitglieder wird politisch (Nationalrat, Bundesrat) bestellt, mindestens 2/3 der Mitglieder durch den Publikumsrat.
- Bestellung jeweils mit 2/3 Mehrheit.

Für den Publikumsrat gelten die gleichen Überlegungen: Maximal 1/3 der Mitglieder soll durch Entitäten, die unter politischem Einfluss stehen, bestimmt werden.¹⁶² Die restlichen Mitglieder (2/3) sollen unabhängig von politischen Einflüssen die Allgemeinheit repräsentieren, also nach dem Prinzip der partizipativ gesellschaftlichen Repräsentation bestimmt werden.¹⁶³ Dabei kann man dem Grundgedanken der Zusammensetzung des derzeitigen Publikumsrats¹⁶⁴ folgen: Gesetzlich werden Bereiche definiert, die gesamtgesellschaftliche Interessen abbilden, so viele Bereiche¹⁶⁵ wie zu bestellende nicht-politische Mitglieder. Für diese Bereiche repräsentative zivilgesellschaftliche Einrichtungen wirken dann an der Bestellung eines/einer Vertreter:in ihres Bereichs mit. Entscheidend für die innenplurale Zusammensetzung ist, dass die Bestimmung den repräsentativen Einrichtungen des jeweiligen Bereichs selbst zuzurechnen ist und nicht wie derzeit politischen Entitäten¹⁶⁶.

¹⁶¹ Siehe dazu gleich Seite 30.

¹⁶² Will man wie bisher auch Einrichtungen, die direkt Mitglieder zum Publikumsrat bestellen (§ 28 Abs. 3 ORF-G wissenschaftliche Einrichtungen, Sozialpartner etc.), ist zu berücksichtigen, dass sich darunter auch Parteien oder Parteivorfelddorganisationen befinden. Daher wäre die Anzahl solcher Einrichtungen entsprechend in die Anzahl der politisch bestellten Gremienmitglieder einzurechnen. Vgl. dazu auch FN 97.

¹⁶³ Vgl. Berka (FN 146), 217: „Die großen gesellschaftlichen Kollektive – die Verbände, die Kirchen oder die politischen Parteien – können [...] immer weniger beanspruchen, als Sachwalter der Allgemeinheit für ‚die‘ Gesellschaft zu handeln. Das läuft darauf hinaus, dass sich die Gremien viel stärker auch für die nicht-organisierten Gruppen der Gesellschaft öffnen müssten, also für die Interessen und Belange jener Teile der Gesellschaft, die wir heute mit dem unscharfen Begriff der ‚Civil Society‘ bezeichnen.“

¹⁶⁴ § 28 Abs. 4 ff ORF-G

¹⁶⁵ Zu berücksichtigen ist, dass in einer dynamischen Gesellschaft die einzelnen für eine Gesellschaft relevanten Bereiche einem stetigen Wandel unterworfen sind.

¹⁶⁶ Derzeit erfolgt die Auswahl der Mehrheit der Publikumsräte ohne nähere Vorgaben und Auswahlkriterien durch den Bundeskanzler. (Die repräsentativen Einrichtungen erstatten dabei nur Vorschläge.) Diese freie Auswahl birgt die Gefahr von Abhängigkeiten.

Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder einigen sich die repräsentativen Einrichtungen eines Bereichs auf einen gemeinsamen Vertreter für ihren Bereich oder aus den qualifizierten Vorschlägen der repräsentativen Einrichtungen eines Bereichs wird der Vertreter per Los¹⁶⁷ bestimmt. Um auch eine gesamtgesellschaftliche Ausgewogenheit sicherzustellen (z.B. Geschlechterverhältnis, Alter etc.) müssen in einem solchen Losverfahren zusätzlich soziodemografische Kriterien berücksichtigt werden.

IX.

Publikumsrat – unabhängige, repräsentative, gesellschaftliche Aufsicht

- Bestimmung von max. 1/3 der Publikumsratsmitglieder durch demokratisch legitimierte Entitäten (inkl. solchen unter parteipolitischem Einfluss wie Kammern, Gewerkschaften etc.)
- Bestimmung von mind. 2/3 der Mitglieder nach Grundsatz der gesellschaftlichen Repräsentation:
- Sozialwissenschaftlich begleitete gesetzliche Definition von gesamtgesellschaftlichen Interessen abbildenden Bereichen (je ein Bereich für jedes zu bestellende Mitglied).
- Qualifizierte Dreivorschläge von repräsentativen Einrichtungen aus den einzelnen Bereichen. (Voraussetzungen der Repräsentativität sind gesetzlich definiert.¹⁶⁸)
- Bestimmung je eines/r Vertreter:in für jeden Bereich durch den Bereich selbst. (Durch Einigung oder durch ein qualifiziertes Losverfahren.)

Entscheidend für die Unabhängigkeit ist schließlich noch die formale Ausgestaltung des Auswahlprozesses, der den Anforderungen der Objektivität, der Transparenz und der Verantwortlichkeit gegenüber der Allgemeinheit gerecht werden sollte. Dies erfordert insbesondere klar determinierte Auswahlkriterien¹⁶⁹, ein transparentes, begründetes Auswahlverfahren und eine auch praktisch mögliche Überprüfbarkeit des Auswahlverfahrens.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Dieses Verfahren könnte man auch als qualifizierten Zufall bezeichnen.

¹⁶⁸ Dabei kann man sich an den bisherigen Erwägungen orientieren, vgl. *Kogler/Trainer/Truppe* (FN 10) 266 f. Dabei sollte auch auf das inhaltliche Wirken abgestellt werden. Bei zu eng gefassten Kriterien besteht die Gefahr, dass nur große (oft politisch dominierte) Einrichtungen Berücksichtigung finden.

¹⁶⁹ VfGH, Gremien-Erkenntnis (FN 4) RZ 98.

¹⁷⁰ Siehe dazu oben 3.6.

X.

Bestellungsprozess von Gremienmitgliedern – transparent, überprüfbar, bekämpfbar

- Gesetzlich definierte objektivierbare Auswahlkriterien für die Bestellung.
- Transparentes und öffentliches Auswahlverfahren (für Stiftungsräte öffentliches Hearing).
- Nachvollziehbare Begründung, Veröffentlichung und Überprüfbarkeit (Beschwerde nach § 36 Abs. 1 ORF-G) jeder Auswahlentscheidung bzw. der Vorschläge für Publikumsräte.

3.6.3. Verantwortliche Aufsichtsgremien – Stellung der Gremienmitglieder

Eine explizite Bindung der Gremienmitglieder an die Interessen der Allgemeinheit¹⁷¹ bewirkt nicht nur eine Bewusstseinssteigerung für die öffentliche Aufgabe, sondern auch individuelle Verantwortlichkeit für die Wahrnehmung der Unabhängigkeit.

Eindeutige Regeln in Bezug auf Unvereinbarkeiten, Befangenheiten, Sorgfaltspflichten oder Verantwortlichkeiten stärken die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und unterstützen eine professionelle Aufsichtstätigkeit. Zudem bringen sie Klarheit und Sicherheit für jedes einzelne Gremienmitglied und schützen die Reputation der handelnden Personen.

XI.

Verantwortlichkeit der Gremienmitglieder

- Explizite Verpflichtung aller Gremienmitglieder auf die Interessen der Allgemeinheit. Ergänzung von § 19 Abs. 2 ORF-G: *„Die Mitglieder der Kollegialorgane [...] haben ausschließlich die sich aus den Gesetzen und der Geschäftsordnung ergebenden Pflichten zu erfüllen, insbesondere die Interessen der Allgemeinheit gemäß § 1 zu wahren.“*
- Verpflichtende Offenlegung von Interessenskonflikten und Befangenheiten¹⁷² gegenüber der Allgemeinheit.

¹⁷¹ Siehe oben 3. Seite 14 f.

¹⁷² Etwa Geschäftsbeziehungen von Gremienmitgliedern mit dem ORF oder mit Partnern des ORF.

- Cooling-Off-Phase von mindestens einem Jahr beim Wechsel eines Gremienmitglieds in eine leitende ORF-Position.
- Evaluierung von Sanktionen bei schwerem Befugnismissbrauch.
- Verbesserung der Möglichkeit zur Geltendmachung von Verletzungen des ORF-G (z.B. Verstöße gegen Verschwiegenheitspflichten oder Weisungsfreiheit¹⁷³) im Interesse der Allgemeinheit: Verlängerung der Fristen für Beschwerden (§ 36 Abs. 1 ORF-G) auf 6 Monate ab öffentlicher Kenntnis von rechtswidrigen Handlungen.¹⁷⁴

3.7. Management¹⁷⁵ & Mitarbeiter:innen

Über Unternehmensbeteiligungen¹⁷⁶ und Tochterunternehmen gibt es gesellschaftsrechtliche Verflechtungen des ORF mit¹⁷⁷ anderen Unternehmen. Das birgt die Gefahr von widerstreitenden Interessen mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.¹⁷⁸ Daher sollten Unternehmensbeteiligungen auf ihr Konfliktpotenzial mit und ihre Notwendigkeit zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe geprüft werden.

Daneben sind Entscheidungen zum Wohl des Unternehmens ORF (z.B. Reichweiten) geeignet, mit den Interessen der Allgemeinheit zu konfliktieren.¹⁷⁹ Schließlich bergen Entscheidungen von jedem/r einzelnen Mitarbeiter:in die potenzielle Gefahr eines Interessenskonfliktes.¹⁸⁰ Bewusstseinsbildung und ein hohes öffentlich-rechtliches Ethos sind wirksame Mittel zum Schutz der institutionellen Unabhängigkeit des ORF und der Unabhängigkeit der Mitarbeiter:innen. Auch hier sei nochmals daran erinnert, dass die Integrität der handelnden Personen nicht zur Debatte steht. Es geht um die Gewährleistung der institutionellen Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch einflusshemmende Strukturen.

Jede einzelne Maßnahme, die im Bereich von Management und Mitarbeiter:innen zum Schutz der Unabhängigkeit getroffen wird, sichert die Unabhängigkeit des ORF auch gegenüber Einflüssen aus anderen Bereichen.

¹⁷³ § 19 Abs. 2 ORF-G.

¹⁷⁴ Siehe dazu oben 3.3. Seite 16 f.

¹⁷⁵ Generaldirektor, Direktoren und Landesdirektoren werden hier unter Management subsummiert.

¹⁷⁶ lotterien.at/unternehmen/profil/organigramm.

¹⁷⁷ orf.at/stories/impressum/.

¹⁷⁸ ORF-Generaldirektor Wrabetz z.B. war gleichzeitig Aufsichtsrat der Österreichischen Lotterien GmbH.

¹⁷⁹ Siehe dazu oben FN 60.

¹⁸⁰ Eigeninteressen z.B. ökonomischer, politischer Natur können die Unabhängigkeit beeinträchtigen.

XII.

Öffentlich-rechtliches Ethos und Interessenskonflikte durch Unternehmensbeteiligungen

- Das öffentlich-rechtliche Ethos ist durch Maßnahmen der Unternehmenskultur zu fördern. Missstände sind transparent aufzuarbeiten, Ergebnisse zu veröffentlichen.
- Unternehmensbeteiligungen sind auf Vereinbarkeit mit der öffentlichen Aufgabe zu prüfen.

3.7.1. Management

Generaldirektor:in, Direktor:innen und Landesdirektor:innen trifft eine besondere Verantwortung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. Sie leiten das Unternehmen¹⁸¹ bzw. die ihnen zugewiesenen Bereiche¹⁸² in selbständiger Verantwortung, treffen Personalentscheidungen, schaffen die organisatorischen Rahmenbedingungen für die programmbestimmenden Mitarbeiter:innen und sind diesen gegenüber weisungsbefugt¹⁸³. Diese Organisationsstruktur soll dazu beitragen, dass die obersten Verantwortlichen ein Gesamtprogramm gewährleisten können, das der öffentlichen Aufgabe gerecht wird.¹⁸⁴ Die Grenzen des Weisungsrechts sind aber jedenfalls dort erreicht, wo die Unabhängigkeit der journalistischen Mitarbeiter:innen (verfassungsgesetzlich) garantiert ist.¹⁸⁵ Nichtsdestotrotz bleibt durch die Gestaltung von Rahmenbedingungen sowie über faktische Abhängigkeiten und Loyalitätsbindungen die Möglichkeit zur indirekten Beeinflussung von inhaltlichen Entscheidungen. Deshalb ist die Unabhängigkeit des Managements von zentraler Bedeutung für die institutionelle Autonomie des ORF.

Aufgrund ihrer Einflussmöglichkeiten ist für Generaldirektor:in, Direktor:innen und Landesdirektor:innen jedenfalls ein höherer Maßstab anzulegen als für programmbestimmende Mitarbeiter:innen. Das betrifft auch und ganz besonders die Vorgänge, in denen sie bestellt werden. Das ORF-G hatte bisher nur sehr rudimentäre

¹⁸¹ § 22 Abs. 3 ORF-G.

¹⁸² § 25 Abs. 1 ORF-G.

¹⁸³ Das Weisungsrecht des Generaldirektors in allen Angelegenheiten (§ 25 Abs. 1 ORF-G, letzter Satz) wird umfassend gesehen und bezieht sich auf Management und Mitarbeiter:innen. Siehe dazu Kogler/Traimer/Truppe (FN 10) Auflage ³, 245 sowie 313.

¹⁸⁴ Vgl. Wittmann (FN 33), 218.

¹⁸⁵ Kogler/Traimer/Truppe (FN 10) 245.

persönliche Voraussetzungen¹⁸⁶ und Regeln für die Bestellvorgänge¹⁸⁷ von Generaldirektor:in, Direktor:innen und Landesdirektor:innen. Durch den EMFA sind für diese Vorgänge relativ strenge Kriterien eingeführt worden¹⁸⁸: Es ist zu gewährleisten, dass Verfahren für Ernennung und die Entlassung¹⁸⁹ darauf abzielen, die Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Art 6 Abs.2 EMFA verlangt, dass Bestellungskriterien transparent, objektiv, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sind und die Bestellungsverfahren transparent, offen, wirksam und nichtdiskriminierend. Die Regeln dafür sind auf nationaler Ebene vorab festzulegen.

In Umsetzung dieser Vorgaben wurde das ORF-G geändert.¹⁹⁰ Neben einigen Vorgaben für die Ausschreibung hat sich der Gesetzgeber dabei darauf beschränkt, ganz grundsätzlich für sämtliche Stellen, die im ORF zu besetzen sind, sehr allgemeine Kriterien¹⁹¹ für die Auswahl von Bewerber:innen fest zu schreiben.¹⁹² Darüber hinaus hat er die Festlegung der im EMFA verlangten Verfahrensregeln an den Stiftungsrat weiter gereicht, der „*in seiner Geschäftsordnung näher festzulegen hat, mit welchen organisatorischen Maßnahmen und Vorkehrungen auch zur Information der Öffentlichkeit ein transparentes, offenes, wirksames und nichtdiskriminierendes Verfahren zur Bestellung der Generaldirektorin bzw. des Generaldirektors, der Direktorinnen bzw. Direktoren sowie der Landesdirektorinnen bzw. Landesdirektoren sichergestellt wird.*“¹⁹³ Im Ergebnis legt damit Stiftungsrat, der den/die Generaldirektor:in bestellt, selbst Verfahren und Auswahlkriterien¹⁹⁴ für diese Bestellung fest.

Ob eine solche Lösung geeignet ist, zu gewährleisten, dass die Unabhängigkeit entsprechend gewahrt wird, wie das der EMFA verlangt bleibt fraglich. Zumindest

¹⁸⁶ § 26 ORF-G.

¹⁸⁷ §§ 22 und 24 iVm § 27 ORF-G.

¹⁸⁸ Vgl. *Lehofer*, Das EMFG und öffentlich-rechtliche Mediendienstanbieter, in *Grabenwarter/Holoubek/Leitl-Staudinger* (Hrsg.), European Media Freedom Act (EMFA) (2025) 119 ff.

¹⁸⁹ „Die sehr strenge Kriterien für die vorzeitige Abberufung wurden penibel in § 26a ORF-G umgesetzt.“

¹⁹⁰ EMFG-Begleitgesetz, BGBl. I Nr. 20/2026.

¹⁹¹ In erster Linie ist dabei die fachliche Eignung zu berücksichtigen. Diese ist insbesondere auf Grund der facheinschlägigen Ausbildung, Dauer und Art der Berufserfahrung sowie der besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten im Zusammenhang mit der ausgeschriebenen Stelle zu beurteilen.

¹⁹² § 27 Abs. 1-3 ORF-G.

¹⁹³ § 27 Abs. 4 ORF-G.

¹⁹⁴ Die Auswahlkriterien für die Bestellung von Direktor:innen und Landesdirektor:innen legt der/die Generaldirektor:in, der/die für die Bestellung nach § 24 Abs. 1 ORF-G zuständig ist.

grundlegende Anforderungen an die Kenntnisse und Fähigkeiten von Generaldirektor:in, Direktor:innen und Landesdirektor:innen sollte mE der Gesetzgeber vorgeben, jedenfalls aber die Grundlagen für ein transparentes, offenes, wirksames und nichtdiskriminierendes Bestellungsverfahren.

Ein öffentlicher Bestellungsprozess (inklusive öffentlichem Hearing) für jede:n einzelne:n Direktor:in¹⁹⁵ in geheimer Abstimmung mit 2/3 Mehrheit stärkt die Unabhängigkeiten jedes/r einzelnen Direktor:in gegenüber der bestellenden Entität. Eine veröffentlichte Begründung der Entscheidung versachlicht den Bestellungsprozess.

Klare Regeln und Verantwortlichkeiten schützen nicht nur die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt, sondern auch Reputation und Rechtssphäre jedes/r einzelnen Direktor:in. In diesem Licht ist auch das, für ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz von rund einer Mrd. Euro zumindest ungewöhnliche, Prinzip der Alleingeschäftsführung zu hinterfragen.

XIII.

Transparente Bestellung und persönliche Verantwortlichkeit

- Festlegung von grundlegenden fachlichen Anforderungen (im Sinn von Art 5 Abs. 2 EMFA) für Generaldirektor:in, Direktor:innen und Landesdirektor:innen durch den Gesetzgeber.
- Festlegung verbindlichen Grundlagen für ein transparentes, offenes, wirksames und nichtdiskriminierendes Bestellungsverfahren (im Sinn von Art 5 Abs. 2 EMFA) durch den Gesetzgeber.
- Bestellung von Generaldirektor:in und jedem/r einzelnen Direktor:in und Landesdirektor:in in geheimer Abstimmung mit 2/3 Mehrheit durch Stiftungsrat oder Publikumsrat. Transparenter und öffentlicher Bestellungsprozess mit öffentlichem Hearing jeder/s Kandidat:in. Nachvollziehbare Begründung und Veröffentlichung jeder einzelnen Bestellung.

¹⁹⁵ Die derzeit übliche Bestellung der Direktor:innen im Paket auf „Gesamtorschlag“ des/r Generaldirektor:in ist nicht unzulässig (vgl. *Kogler/Traimer/Truppe* (FN 10) 244, mindert jedoch die Transparenz hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen der einzelnen Direktor:innen..

- Explizite Bindung von Generaldirektor:in und aller Direktor:innen und Landesdirektor:innen auf das Interesse der Allgemeinheit¹⁹⁶ als zentrale Vorgabe aller Tätigkeiten des ORF.¹⁹⁷
- Evaluierung des Prinzips der Alleingeschäftsführung.
- Verpflichtende Offenlegung von Interessenskonflikten und Befangenheiten.
- Evaluierung von Sanktionen bei schwerem Befugnismissbrauch.
- Verbesserung der Möglichkeit zur Geltendmachung von Verletzungen des ORF-G (z.B. Verschwiegenheitspflichten, Weisungsfreiheit) im Interesse der Allgemeinheit.¹⁹⁸

3.7.2. Programmbestimmende Mitarbeiter:innen¹⁹⁹ und Auftragnehmer:innen

Wie oben erwähnt²⁰⁰ dienen alle in diesem Papier vorgeschlagenen Maßnahmen in letzter Konsequenz dem Schutz der programmbestimmenden Mitarbeiter:innen vor unzulässigem Einfluss bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.

Unter diesem Punkt soll auf potenzielle strukturelle Schwachstellen in der unmittelbaren Sphäre der Mitarbeiter:innen eingegangen werden.

Die sogenannte innere Rundfunkfreiheit²⁰¹ garantiert den programmbestimmenden Mitarbeiter:innen Unabhängigkeit sowie Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheiten gegenüber internen Weisungen. Im ORF-G findet diese innere Rundfunkfreiheit Ausdruck in der Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit der programmgestaltenden Mitarbeiter:innen sowie der Freiheit der journalistischen Berufsausübung aller journalistischen Mitarbeiter:innen.²⁰² „Die journalistischen Mitarbeiter dürfen [insbesondere] in Ausübung ihrer Tätigkeit nicht verhalten werden, etwas abzufassen oder zu verantworten, was der Freiheit der journalistischen Berufsausübung widerspricht. Aus einer gerechtfertigten Weigerung darf ihnen kein Nachteil erwachsen.“²⁰³ Diese Unabhängigkeit gegenüber

¹⁹⁶ § 22 Abs. 3 ORF-G soll lauten: „Der Generaldirektor hat das Unternehmen unter eigener Verantwortung so zu leiten, wie es das Interesse der Allgemeinheit gemäß § 1 unter Berücksichtigung des Unternehmenswohls und der Interessen der Arbeitnehmer erfordert. [...]“

§ 25 Abs. 1 soll lauten: „Die Direktoren und die Landesdirektoren haben [...] die laufenden Geschäfte ihres Bereiches selbstständig zu führen und dabei das Interesse der Allgemeinheit gemäß § 1 zu wahren.“

¹⁹⁷ Siehe oben 3. Seite 14 f.

¹⁹⁸ Siehe dazu oben 3.3. Seite 18.

¹⁹⁹ Die Programmrichtlinien gelten gem. § 23 Abs. 2 Z 1 ORF-G für Programmgestaltung, Programmerstellung und Programmkoordination in Hörfunk, Fernsehen und Onlinediensten. Der Adressatenkreis ist also weiter als jener von journalistischen und programmgestaltenden Mitarbeiter:innen.

²⁰⁰ Siehe dazu oben 3. Seite 14 f.

²⁰¹ Wittmann (FN 33), 216ff.

²⁰² Holoubek/Gärner/Grafl (FN 44), 1402.

²⁰³ § 32 Abs. 1 ORF-G.

internem Einfluss stärkt die Position der Mitarbeiter:innen und bietet dadurch auch einen gewissen Schutz gegenüber Interventionshandlungen von außen. Die aktuellen gesetzlichen Regeln²⁰⁴ und das Redaktionsstatut²⁰⁵ werden im Hinblick auf die Sicherung der Unabhängigkeit der Mitarbeiter:innen positiv bewertet.^{206, 207} Nichtsdestotrotz bleibt die Gefahr einer unzulässigen indirekten Einflussnahme auf Inhalte.²⁰⁸

Unabhängigkeit ist für journalistische und programmgestaltende Mitarbeiter:innen aber nicht nur Recht, sondern auch Pflicht.²⁰⁹ Detaillierte und klare Handlungsanleitungen finden sich in den Programmrichtlinien²¹⁰, Interessenskonflikte werden im Verhaltenskodex²¹¹ geregelt und durch den Ethikrat geprüft.²¹²

Der Verhaltenskodex regelt dabei die Unvereinbarkeiten durchaus differenziert und lebensnah.²¹³ Zu Unsicherheiten bei den Mitarbeiter:innen führt jedoch eine unklare und uneinheitlich praktische Umsetzung des Verhaltenskodex bei Nebenbeschäftigungen, die Entscheidungspraxis des Ethikrates scheint präzisierungswürdig.²¹⁴ Dazu kommt, dass der Verhaltenskodex nicht auf Fremdproduktionen angewandt wird – ein Problem für die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des ORF.

Besonders geeignet Interessenskonflikte hervorzurufen und dadurch die Unabhängigkeit jedes/r einzelnen Mitarbeiter:in zu gefährden, sind prekäre Arbeitsverhältnisse.²¹⁵ Deshalb ist vor allem für die Mitarbeiter:innen jener Unternehmensbereiche und

²⁰⁴ §§ 4 Abs. 6 und 32ff ORF-G.

²⁰⁵ https://ukunft.orf.at/rte/upload/2022/orf_redaktionsstatut.pdf.

²⁰⁶ Vgl. www.derstandard.at/story/2000136839055/: Der ORF-Redakteursrat begrüßt das aktuelle Redaktionsstatut ausdrücklich.

²⁰⁷ Vgl. Holoubek, Michael, Innere Rundfunkfreiheit, in Berka/Grabenwarter/Holoubek (Hrsg.), Unabhängigkeit der Medien (2011) 143.

²⁰⁸ Siehe dazu oben 3.7.1. Seite 33f.

²⁰⁹ § 4 Abs. 6 ORF-G: „Unabhängigkeit bedeutet Unabhängigkeit von Staats- und Parteieinfluss, aber auch Unabhängigkeit von anderen Medien, seien es elektronische oder Printmedien, oder seien es politische oder wirtschaftliche Lobbys.“ Dazu merken Kogler/Trainer/Truppe (FN 10) 64 an: „Die Vorgaben für die journalistische Berufsausübung werden solchermaßen für journalistische und programmgestaltende Mitarbeiter des ORF entsprechend des Objektivitäts- und Unabhängigkeitsgebotes des BVG-Rundfunk konkretisiert.“

²¹⁰ Die Programmrichtlinien sind als (dienstrechtliche) Weisung zu qualifizieren:

<https://der.orf.at/unternehmen/leitbild-werte/programmrichtlinien/orf-programmrichtlinien102.pdf>, 1.

²¹¹ Der Verhaltenskodex gilt für journalistische und leitende Mitarbeiter:innen.

²¹² Vgl. § 4 Abs. 8 ORF-G sowie <https://der.orf.at/unternehmen/leitbild-werte/verhaltenskodex/index.html>, 1.

²¹³ Nebenbeschäftigungen werden im Lichte eines Spannungsfeldes mit der öffentlichen Aufgabe differenziert bewertet, Tätigkeiten für z.B. politische Parteien anders bewertet, als etwa Vortragstätigkeiten an Hochschulen oder Lesungen bei Kulturveranstaltungen, vgl. Verhaltenskodex, Seite 3.

²¹⁴ So wurden etwa Nebenbeschäftigungen im Kultur- und Hochschulbereich untersagt, vgl. z.B. <https://www.derstandard.at/story/3000000188273/>.

²¹⁵ <https://www.derstandard.at/story/2000142649338>.

Tochterunternehmen, die zur Erfüllung des Kernauftrags des ORF und damit zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe beitragen, eine angemessene und faire Entlohnung geboten.²¹⁶

Wichtig für funktionierende Unabhängigkeit ist neben gesetzlichen Regeln und Soft-Rules schließlich ein starkes, gelebtes journalistisches Berufsethos, das ganz wesentlich durch die Unternehmenskultur geprägt wird. Strukturen zur Pflege und Förderung ethischer Standards auf Mitarbeiter:innen-Ebene sollten daher evaluiert, wichtige Prozesse wie insbesondere tägliche Redaktionskonferenzen gesetzlich gesichert werden.²¹⁷

Zur Stärkung der Unabhängigkeit von leitenden Mitarbeiter:innen sollte deren Bestellung den Grundsätzen von Objektivität und der Verantwortlichkeit gegenüber der Allgemeinheit folgen.

XIV.

Interessenskonflikte, Journalistisches Ethos, Bestellung leitender Mitarbeiter:innen

- Evaluierung (und allenfalls Präzisierung) des Verhaltenskodex in Bezug auf Interessenskonflikte. Anwendung der Grundsätze des Verhaltenskodex auch auf Fremdproduktionen. Veröffentlichung der Spruchpraxis des Ethikrats.
- Angemessene und faire Entlohnung aller Mitarbeiter:innen. (Vor allem jener, die unmittelbar zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe beitragen.)
- Gesetzliche Sicherung von Strukturen zur Förderung ethischer Standards, insbesondere der täglichen Abhaltung von Redaktionssitzungen.
- Bestellung von leitenden Mitarbeiter:innen nach den Grundsätzen der Objektivität, Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Überprüfbarkeit im Interesse der Allgemeinheit.

²¹⁶ Siehe dazu auch oben 3.2. Seite 16 f.

²¹⁷ Ein zentrales Element sind die täglichen Redaktionssitzungen mit ihren Feedback-Schleifen. Zwar ist im Redaktionsstatut unter § 3 Abs. 4 das Teilnahmerecht von Redaktionsmitgliedern an Redaktionskonferenzen festgeschrieben. Allerdings ist die Abhaltung von täglichen Redaktionskonferenzen nicht institutionell gesichert. Aus Gründen der Austerität steht zu befürchten, dass dieses wichtige Instrument durch Sparvorgaben geschwächt wird.

3.8. Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk hat eine Verantwortung gegenüber der Gesellschaft.²¹⁸ Er ist für die Allgemeinheit da, und wird daher durch die Allgemeinheit finanziert und von der Allgemeinheit kontrolliert.²¹⁹ Ermöglicht wird eine solche Kontrolle der Allgemeinheit durch umfassende Öffentlichkeit²²⁰ oder Transparenz. Transparenz schafft zudem Vertrauen, legitimiert Handeln²²¹ und stärkt die Verantwortlichkeit gegenüber der Gesellschaft²²². Und sie stärkt Unabhängigkeit, weil im Verborgenen geübte Einflussnahme die Lenkung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses für Einfluss nehmende Kräfte erleichtert.²²³ Darüber hinaus verlangt auch das hier angestrebte gesteigerte Maß an Autonomie des ORF nach stärkerer Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit.²²⁴

Nun treffen den ORF nach geltender Rechtslage bereits verschiedenste Transparenzpflichten²²⁵, und die Neuregelung des ORF-G ab 2024 erhöhte die Transparenzanforderungen gegenüber der Allgemeinheit²²⁶. Nichtsdestotrotz weisen diese Regeln starke Lücken auf, vor allem in Bezug auf externe Leistungen.²²⁷ Daher ist eine Erweiterung hin zu einer umfassende Transparenzpflicht gegenüber der Öffentlichkeit angezeigt – Transparenz sollte die Regel sein, Geheimhaltung die Ausnahme. Wie oben vorgeschlagen, sind auch darüberhinausgehende besondere Transparenzanforderungen, etwa für Gremienarbeit, Bestellvorgänge oder die Aufarbeitung von Missständen, hilfreich, um die Interessen der Allgemeinheit zu wahren.

²¹⁸ Berka (FN 146), 217; vgl. Ogris, Besondere Transparenzpflichten für öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), Transparenz im Medienbereich (2021), 104.

²¹⁹ Vgl. Pöschl (FN 14), 47 mwN.

²²⁰ Vgl. Walter/Mayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁷ (1992), 283.

²²¹ Vgl. Gärner, Transparenz als Regulierungsauftrag, in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), Transparenz im Medienbereich (2021), 31f.

²²² Vgl. Latzer, Transparenz: Eine medienpolitische Gratwanderung, in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), Transparenz im Medienbereich (2021), 3. Vgl. auch Kaltenbrunner/Lugschitz/Luef/Strobl/Noster (FN 34) 138 ff.

²²³ Vgl. Oswald (FN 159), 12.

²²⁴ So auch RV 2082, XXVII. GP – Erläuterungen, 10.

²²⁵ Vgl. Ogris (FN 183), 103ff.

²²⁶ § 7a ORF-G, BGBl 112/2023.

²²⁷ § 7a ORF-G, Abs. 12 verlangt die Ausweisung von Kosten für Eigen- und Auftragsproduktionen, jedoch beschränkt auf Kulturproduktionen (RV 2082, XXVII. GP, 13). Außerdem sind nur externe Beraterverträge und Beschaffungs-Rahmenverträge beschränkt auf Produktion, Unternehmensberatung, Studien, Umfragen und sonstige Beratung auszuweisen, die Vertragspartner dabei explizit nicht zu nennen. Werkverträge unter 50.000 € sind dabei gar nicht zu berücksichtigen. Weiters verlangt Abs. 11 die Ausweisung von Marketing- und Werbekosten. Darüber hinaus gehende externe Kosten oder interne Produktionskosten sind nicht auszuweisen.

Neben der Kontrolle durch die Allgemeinheit ist eine institutionalisierte unabhängige externe Aufsicht als Kontrolle für die Allgemeinheit wichtig. Die externe Kontrolle durch die Regulierungsbehörde KommAustria umfasst juristische und finanzielle Aspekte. In Bezug auf die juristische Kontrolle sind, wie oben ausgeführt, die Möglichkeiten zur Geltendmachung von Gesetzesverletzungen verbesserungsfähig.²²⁸ In Bezug auf die finanziellen Aspekte würde eine umfassendere Prüfkompetenz der KommAustria bei der Kontrolle des Finanzbedarfs und der daraus resultierenden Gebührenhöhe die Verantwortlichkeit des ORF gegenüber der Allgemeinheit verbessern.²²⁹ Wenn die Aufsichtsbefugnisse der Rundfunkbehörde wie skizziert gestärkt werden, trägt dies insgesamt zur Stärkung der Unabhängigkeit des ORF bei.

Gefördert werden kann die öffentliche Aufgabe schließlich auch, indem die Umsetzung des Programmauftrages unabhängig evaluiert wird. Evaluierung darf nur durch eine unabhängige Stelle nach publizistisch kommunikationswissenschaftlichen Kriterien erfolgen.

Dafür bietet sich das britische Vorbild an.²³⁰ Dabei legt die BBC einmal jährlich ein Konzept vor, in dem sie anhand objektivierbarer Kriterien konkretisiert, wie sie im kommenden Jahr den Auftrag erfüllen will. Anhand dieser Kriterien misst die Ofcom die Erfüllung des Auftrags und veröffentlicht dazu einen jährlichen Bericht.

Bisher kann der Erfolg des ORF-Managements nur nach finanziellen (und vielleicht rechtlichen) Aspekten unabhängig objektiviert werden. Eine messbare Evaluierung auch nach inhaltlichen Gesichtspunkten würde bei der Wahrung der öffentlichen Aufgabe helfen, weil das Management Entscheidungen dann fundiert und objektiv belegbar auch auf die Interessen der Allgemeinheit stützen kann und dabei nicht auf bloß finanzielle Argumente beschränkt bleibt.

XV.

Umfassende Transparenzpflichten, Aufsicht, Auftragsevaluierung

- Erweiterung der Transparenzpflichten (§ 7a ORF-G): Ausweisung sämtlicher Kosten und Zuordnung zu konkreten Produktionen bzw. Leistungen, Bekanntgabe der Vertragspartner.

²²⁸ Siehe dazu oben 3.3. Seite 18.

²²⁹ Siehe dazu auch oben 3.2. Seite 16f.

²³⁰ Vgl. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/99408/bbc-framework.pdf

Transparenz ist die Regel, Geheimhaltung (z.B. im Interesse des Redaktionsgeheimnisses oder von journalistischen Recherchen) die Ausnahme.

- Erweiterung der Prüfkompetenz der KommAustria in Bezug auf die Festsetzung der Gebührenhöhe (§ 31 ORF-G) hin zu einer umfassenden (nicht bloß auf formale Kriterien und Plausibilität beschränkten) Kontrolle.

- Publizistisch kommunikationswissenschaftliche Evaluierung der Erfüllung des Programmauftrages nach gesetzlichen, objektivier- und messbaren Kriterien²³¹ durch eine unabhängige, externe Stelle²³² auf Basis eines jährlich vorgelegten ORF-Auftrags-Plans.

²³¹ Dabei kann man sich an den Parametern des derzeitigen Public Value Berichts orientieren.

²³² Z.B. durch die KommAustria unter Heranziehung von publizistisch kommunikationswissenschaftlicher Expertise.