



Schriftenreihe Recht der elektronischen Massenmedien

Band 12

Wien 2014
Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Meinungsvielfalt im Rundfunk und in den Online-Medien

Herausgegeben von

**Walter Berka
Christoph Grabenwarter
Michael Holoubek**

Wien 2014
Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Zitiervorschlag: *Autor*, (Titel des Beitrags), in *Berka/Grabenwarter/Holoubek* (Hrsg), *Meinungsvielfalt im Rundfunk und in den Online-Medien*, Bd 12 der Schriftenreihe *Recht der elektronischen Massenmedien REM* (2014) [Seite]

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Sämtliche Angaben in diesem Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr; eine Haftung der Herausgeber und AutorInnen sowie des Verlages ist ausgeschlossen.

ISBN 978-3-214-16433-1

© 2014 MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien
Telefon: (01) 531 61-0
E-Mail: verlag@MANZ.at
www.MANZ.at

Datenkonvertierung und Satzherstellung: Druckerei Robitschek, 1050 Wien
Druck: Prime Rate Kft., Budapest

Magdalena Pöschl

Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk¹⁾

- I. Einleitung
- II. Meinungsvielfalt durch Programmvorgaben
 - 1. Versorgungsauftrag und öffentlich-rechtlicher Kernauftrag
 - a) Räumliche Vielfalt
 - b) Vielfalt der Themen
 - c) Vielfalt der Perspektiven
 - d) Vielfalt der Sparten
 - 2. Allgemeine Programmgrundsätze und besondere Sendungsformate
 - a) Allgemeine Programmgrundsätze
 - b) Diskussionssendungen: Meinungsvielfalt durch Einladungspolitik
 - c) Interviews: Meinungsvielfalt durch (auch harte) Fragenpolitik
 - d) Kommentare, Analysen: Meinungsvielfalt durch Recherche und Argumentation
- III. Meinungsvielfalt durch Organisation
 - 1. Aufsichts- und Leitungsorgane
 - a) Stiftungsrat
 - b) Publikumsrat
 - c) Generaldirektor und ihm unterstellte Direktoren
 - d) Reformüberlegungen
 - 2. Programmgestaltende Mitarbeiter
 - a) Eignung
 - b) Unabhängigkeit
- IV. Fazit

I. Einleitung

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist vom Gesetzgeber eingerichtet, durch die Allgemeinheit finanziert, von der Allgemeinheit kontrolliert und für die Allgemeinheit da²⁾ – schon deshalb muss die Vielfalt der Meinungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine zentrale Rolle spielen, und sie bedeutet hier zweifellos mehr und anderes als im Privatrundfunk. Dementsprechend schwört das ORF-G den Österreichischen Rundfunk bereits in § 1 Abs 3 ORF-G ganz allgemein auf die Meinungsvielfalt ein und setzt dieses Postulat dann auf zwei Ebenen um:

¹⁾ Für umfangreiche Recherchen und anregende Gespräche zu diesem Beitrag danke ich *Hannah Berger*.

²⁾ *Holoubek/Kassai/Trainer*, Grundzüge des Rechts der Massenmedien⁴ (2010) 81.

Zum einen bei den Aufgaben des ORF, und zwar durch einen umfassenden Versorgungs- und Kernauftrag sowie durch Programmgrundsätze für Details (II.). Zum anderen versucht das ORF-G, Meinungsvielfalt durch organisatorische Vorschriften herzustellen, auch hier zunächst im Großen für die Leitungs- und Aufsichtsorgane, dann aber auch für die tägliche Redaktionsarbeit (III.).

II. Meinungsvielfalt durch Programmvorgaben

1. Versorgungsauftrag und öffentlich-rechtlicher Kernauftrag

a) Räumliche Vielfalt

Ein erstes Stück Meinungsvielfalt sichert das ORF-G durch den Versorgungsauftrag, den es dem Österreichischen Rundfunk in § 3 erteilt: Danach muss der ORF für drei österreichweit und neun bundeslandweit empfangbare Hörfunkprogramme sorgen (Abs 1 Z 1) und zudem für zwei Fernsehprogramme, die zwar österreichweit empfangbar sind (Abs 1 Z 2), die aber durch regelmäßige regionale Sendungen auch die Länderinteressen berücksichtigen (Abs 2). Das verpflichtet den ORF, der bundesstaatlichen Gliederung Österreichs entsprechend, zunächst einer räumlich determinierten Vielfalt Rechnung zu tragen: Sein Gesamtprogramm muss urbane Seher genauso adressieren wie ein ländliches Publikum, es soll für Alpinisten aus Tirol so interessant sein wie für Hörer im Ausseerland und für Seher aus dem flachen Burgenland.

b) Vielfalt der Themen

Durch die Gesamtheit der nach § 3 ORF-G zu verbreitenden Programme und Angebote muss der ORF dem Publikum, wie sich aus § 4 Abs 1 ORF-G weiter ergibt, eine beachtliche Themenvielfalt bieten: Er soll die Allgemeinheit umfassend über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen informieren (Z 1). Bei der Erfüllung dieses öffentlich-rechtlichen Kernauftrags ist dem ORF, wie die folgenden Ziffern des § 4 Abs 1 ORF-G zeigen, keineswegs Neutralität auferlegt, eher im Gegenteil. Der ORF soll sogar bestimmte Werte vermitteln, allen voran politische: ein Verständnis für das demokratische Zusammenleben (Z 2), den Bundesstaat (Z 16), die österreichische Identität (Z 3) sowie die regionalen Identitäten der Bundesländer (Z 16), aber auch ein Verständnis für die europäische Integration (Z 4), die europäische Sicherheitspolitik und die umfassende Landesverteidigung (Z 18). Akzente setzt § 4 Abs 1 ORF-G ebenso in sozialen Fragen, wenn er dem ORF allgemein aufträgt, soziale und humanitäre Aktivitäten zu fördern, und im Besonderen ein Bewusstsein für die Integration behinderter Menschen zu bilden (Z 19). Etwas neutraler ist § 4 Abs 1 ORF-G in Wirtschaftsfragen: Immerhin soll der ORF hier das „Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge“ fördern (Z 17), zugleich aber auch über Gesundheit, Natur-, Umwelt- und Konsumentenschutz informieren und das Verständnis der Nachhaltigkeitsprinzipien heben (Z 14). Gleich mehrfach konkretisiert § 4 Abs 1 ORF-G den Programmauftrag im Sektor Kultur: Dieses Angebot muss vielfältig sein (Z 7) und dabei österreichische Produktionen angemessen berücksichtigen (Z 6); zudem soll der ORF die Volks- und Jugendbildung

verbreiten und fördern (Z 13). Das österreichische Publikum wohl realistisch einschätzend, verlangt § 4 Abs 1 ORF-G schließlich, dass der ORF – nicht etwa die sportliche Betätigung – fördert, sondern nur das „Interesse der Bevölkerung an aktiver sportlicher Betätigung“ (Z 15).

c) Vielfalt der Perspektiven

Flankierend zu dieser Themen- und Wertungsvielfalt hebt § 4 Abs 1 ORF-G bestimmte Gruppen bzw Lebenslagen hervor, von denen anzunehmen ist, dass sie die genannten Themen oder doch einen Teil davon unter je eigener Perspektive beurteilen: Alle Altersgruppen (Z 9), Menschen mit Behinderungen (Z 10), Familien, Kinder, Frauen und Männer unter dem Aspekt ihrer Gleichberechtigung (Z 11) sowie gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften (Z 12). Alle diese Gruppen bzw ihre Sichtweisen soll der ORF bei seiner Programmgestaltung berücksichtigen – auch das stellt Meinungsvielfalt sicher.

d) Vielfalt der Sparten

Nach diesen Vorgaben muss der ORF, wie § 4 Abs 2 Satz 1 ORF-G in der Folge bestimmt, ein differenziertes Gesamtprogramm an Information, Kultur, Unterhaltung und Sport bereitstellen, und zwar „für alle“. Dieses Angebot hat sich nach § 4 Abs 2 Satz 2 ORF-G „an der Vielfalt der Interessen aller Hörer und Seher zu orientieren und sie ausgewogen zu berücksichtigen.“ Damit ist nicht gemeint, dass der ORF Information, Kultur, Unterhaltung und Sport je nach dem Interesse des Publikums gewichten, also zB den besonders nachgefragten Unterhaltungssektor entsprechend ausbauen darf. Wie der letzte Satz des § 4 Abs 2 ORF-G seit der Novelle BGBl I 2010/50 klarstellt, müssen nämlich die Anteile an Information, Kultur, Unterhaltung und Sport am Gesamtprogramm „in einem angemessenen Verhältnis zueinander“ stehen. Das soll nach den Materialien die „überproportionale Ausweitung“ einer dieser Kategorien hintanhalten.³⁾ Prompt beschwerte sich der Verband der österreichischen Privatsender bei der KommAustria über den ORF, der unverhältnismäßig viel Unterhaltung sende und daher seinen Programmauftrag nicht erfülle – ein alter Vorwurf, der nun justiziabel geworden zu sein scheint. Die KommAustria hielt die Beschwerde im Grunde für berechtigt,⁴⁾ der BKS hat sich dem immerhin teilweise angeschlossen.⁵⁾ Information, Kultur, Unterhaltung und Sport müssen zwar, wie der BKS meint, im Programm des ORF nicht exakt gleich große Anteile einnehmen; doch dürfe einer Kategorie auch nicht überproportional viel Raum gegeben werden. Ein solches Ungleichgewicht liege aber vor, wenn (wie im ORF zwischen Jänner und August 2011) der Unterhaltungsanteil das Sechsfache des Kulturanteils beträgt; dabei ging der BKS von einem engen Kulturbegriff aus – anders als der ORF, der zB auch Karneval, Comedy, fiktionale Serien, Society-Sendungen wie

³⁾ AB 761 BlgNR 24. GP 11.

⁴⁾ KommAustria 4. 10. 2012, KOA 12.005/12-023.

⁵⁾ BKS 18. 4. 2013, 611.941/0004-BKS/2013.

„Seitenblicke“ oder Kochsendungen als Kultur verstanden wissen wollte. Seine Beschwerde gegen den Bescheid des BKS ist derzeit beim VwGH anhängig.⁶⁾

Wie immer diese Beschwerde entschieden wird, klar ist, dass der ORF nicht nur eine regional, thematisch und gruppenspezifisch determinierte Vielfalt herstellen, sondern sein Programm ebenso an den vielfältigen Interessen der Gesellschaft ausrichten muss: Er darf nicht nur auf die „leichte“ und quotenträchtige Kost der Unterhaltung und des Sports setzen, sondern soll das Publikum auch umfassend informieren und ihm Kultur vermitteln, muss also auch Aufgaben erfüllen, die teuer sind und nicht allzu große Resonanz erwarten lassen. Insoweit stellt das ORF-G an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk deutlich höhere Anforderungen als an den Privatrundfunk.⁷⁾ Im Gegenzug wird der ORF freilich auch durch ein Programmtegel der Hörer und Seher finanziert (§ 31 ORF-G); so ist er anders als private Rundfunkbetreiber nicht dem Druck ausgesetzt, sein Programm primär an Einschaltquoten auszurichten und dafür eine „Verarmung der Gegenstände, [...] Abflachung der Meinung und [...] Vergrößerung der Rundfunkprogramme“ in Kauf zu nehmen.⁸⁾

Der Programmauftrag des ORF-G verlangt nach der Judikatur allerdings nicht, dass der ORF ganz bestimmte Sendungsinhalte überhaupt oder in bestimmtem Ausmaß anbietet; § 4 ORF-G verpflichtet den ORF nur, die dort im Einzelnen genannten, unterschiedlichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Auch muss nicht jede einzelne Sendung, sondern nur die Gesamtheit seiner Programme „über einen längeren Zeitraum gesehen erkennen lassen, dass die erwähnten Zielsetzungen bei der Programmgestaltung maßgeblich waren.“⁹⁾

2. Allgemeine Programmgrundsätze und besondere Sendungsformate

a) Allgemeine Programmgrundsätze

Die Meinungsvielfalt und das mit ihr eng verbundene Objektivitätsgebot¹⁰⁾ sind naturgemäß bei Informationssendungen am bedeutendsten. Denn hier findet die Feinarbeit statt, die das ORF-G in den Programmgrundsätzen des § 10 Abs 5-7 ORF-G, aber auch in § 4 Abs 5 ORF-G näher determiniert, und zwar in durchaus differenzierter Weise: Als allgemeine Leitlinie gilt, dass Informationen umfassend, unabhängig, unparteilich und objektiv sein müssen, und dass alle

⁶⁾ Der VwGH hat der Beschwerde bereits aufschiebende Wirkung zuerkannt: VwGH 21. 5. 2013, AW 2013/03/0013.

⁷⁾ Vgl dazu § 41 AMD-G sowie den Beitrag von *Eberhard*, 88 f in diesem Band.

⁸⁾ So für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland *Rossen-Stadtfeld*, § 25 RStV, in *Hahn/Vesting* (Hrsg), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht³ (2012) Rz 13.

⁹⁾ VwGH 21. 12. 2012, 2009/03/0131.

¹⁰⁾ Zur Abgrenzung siehe zB *Buchner*, Die Position des ORF und seine Aufgaben in einem dualen Rundfunksystem, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreich auf dem Weg zu einem dualen Rundfunksystem (1991) 78 (93), der das Objektivitätsgebot als Vermittlungsgrundsatz im Bereich der Tatsachen und das Pluralitätsgebot als Vermittlungsgrundsatz im Bereich der Wertvorstellungen auffasst.

Nachrichten und Berichte sorgfältig auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen sind (§ 10 Abs 5 ORF-G). Ebenso ist die Vielfalt der im öffentlichen Leben vertretenen Meinungen angemessen zu berücksichtigen (§ 10 Abs 6 ORF-G). Informationen in Form von Nachrichten und Reportagen müssen, wie § 4 Abs 5 Z 1 ORF-G gesondert bestimmt, objektiv ausgewählt und vermittelt werden. Von Nachrichten deutlich zu trennen sind Kommentare (§ 10 Abs 5 ORF-G). Dabei muss der ORF für die Allgemeinheit wesentliche Kommentare, Standpunkte und kritische Stellungnahmen anderer unter angemessener Berücksichtigung der Vielfalt der im öffentlichen Leben vertretenen Meinungen wiedergeben und vermitteln (§ 4 Abs 5 Z 2 ORF-G). Kommentare, Sachanalysen und Moderationen, die der ORF selbst erstellt, müssen den Objektivitätsgrundsatz wahren (§ 4 Abs 5 Z 3 ORF-G), sachlich sein und auf nachvollziehbaren Tatsachen beruhen (§ 10 Abs 7 ORF-G). Welche Ereignisse oder Meinungen der ORF bei selbst gestalteten Sendungen für die Berichterstattung auswählt und wie er sie gewichtet, ist hingegen grundsätzlich Sache des ORF.¹¹⁾

Dass das ORF-G die Gebote der Meinungsvielfalt und Objektivität in § 4 Abs 5 ORF-G für einzelne Sendeformate konkretisiert, lässt nicht den Gegenschluss zu, bei anderen Formaten gälten diese Gebote nicht. Die Meinungsvielfalt ist, wie die Judikatur schon mehrfach klargestellt hat¹²⁾ und wie sich auch aus § 10 Abs 6 ORF-G ergibt, Richtschnur für alle Sendungen des ORF. Von Format zu Format verschieden ist nur das Gewicht und die Art und Weise, in der die Meinungsvielfalt herzustellen ist.¹³⁾ Das sei im Folgenden an ausgewählten Beispielen veranschaulicht.

b) Diskussionssendungen: Meinungsvielfalt durch Einladungspolitik

In Diskussionssendungen sorgt der ORF für Meinungsvielfalt, indem er zu einem Thema Vertreter unterschiedlicher Meinungen unmittelbar zu Wort kommen lässt. Er schafft Vielfalt also durch eine bestimmte Einladungspolitik. Es liegt auf der Hand, dass dies in der Praxis immer wieder Anlass für Beschwerden gibt. Als Beschwerdeführer treten dabei kaum je Vertreter von Regierungsparteien auf, häufiger aber übergangene Oppositionsparteien.¹⁴⁾ Speziell über Wahlkampf-Diskussionen beschwerten sich bisweilen auch Parteien, die noch nicht in dem zu wählenden Gremium – Nationalrat,¹⁵⁾ Landtag,¹⁶⁾ Gemeinderat¹⁷⁾ – vertreten sind und die daher umso dringender in öffentlichen Diskussio-

¹¹⁾ VfSlg 13.338/1993; VwGH 18. 3. 2009, 2005/04/0051.

¹²⁾ VfSlg 10.948/1986, 12.086/1989, 12.491/1990, 13.509/1993, 15.533/1999, 16.468/2002, 17.002/2003, 17.082/2003; VwGH 10. 11. 2004, 2002/04/0053.

¹³⁾ VfSlg 10.948/1986, 12.086/1989, 12.491/1990, 13.509/1993, 15.533/1999, 17.082/2003; VwGH 10. 11. 2004, 2002/04/0053.

¹⁴⁾ VfSlg 18.744/2009; VwSlg 16.346 A/2004; VwGH 26. 7. 2007, 2006/04/0175; 17. 3. 2011, 2011/03/0022; 24. 7. 2012, 2010/03/0073.

¹⁵⁾ VfSlg 18.744/2009; VwGH 26. 7. 2007, 2006/04/0175; 17. 3. 2011, 2011/03/0022; BKS 25. 9. 2006, 611.950/0003-BKS/2006.

¹⁶⁾ BKS 1. 7. 2010, 611.987/0004-BKS/2010.

¹⁷⁾ BKS 1. 7. 2010, 611.940/0011-BKS/2010.

nen mit etablierten Parteien darlegen wollen, warum sich die Wähler diesmal für sie entscheiden sollen, nicht für die Etablierten. Über die fehlende Gelegenheit zu solchen Konfrontationen haben sich vor der Nationalratswahl 2013 zB die Neos beschwert.¹⁸⁾

Rundfunkbehörden und Gerichte reagieren auf Beschwerden dieser Art manchmal schlicht mit dem Hinweis, dass grundsätzlich niemand einen Anspruch auf Präsenz in einer bestimmten Sendung habe.¹⁹⁾ Oft fügen sie noch tröstend hinzu, der Beschwerdeführer habe seine Position zwar nicht in der inkriminierten Diskussion darlegen können, doch sei sein Standpunkt bereits in anderen Sendungen zur Sprache gebracht worden, was dem Gesetz genüge: Die Vielfalt der im öffentlichen Leben vertretenen Meinungen müsse sich nämlich nicht in jeder einzelnen Sendung des ORF, sondern nur in seinem Programm insgesamt widerspiegeln.²⁰⁾

Bisweilen lassen sich Behörden und Gerichte aber auch auf eine genauere Prüfung der Einladungspolitik des ORF ein, dann nämlich, wenn der Kreis der Diskutanten nach einem Kriterium gebildet zu sein scheint, das der übergangene Beschwerdeführer auch erfüllt. Der ORF muss dann darlegen, warum er von seiner Einladungsline gerade beim Beschwerdeführer abgegangen ist; finden sich dafür keine überzeugenden Gründe, wird der Beschwerde stattgegeben. Das hat bei parteipolitisch zusammengesetzten Diskussionsrunden einmal zur Feststellung geführt, dass die FPÖ rechtswidrig nicht eingeladen wurde.²¹⁾ Ein anderes Mal zeigte sich, dass die stellvertretende Vorsitzende der Grünen rechtswidrig von einer Diskussion der Parteivorsitzenden in der Sendung „Licht ins Dunkel“ ausgeladen wurde.²²⁾ Hier kam noch erschwerend hinzu, dass die Einladungen just von der kaufmännischen Direktorin ausgesprochen worden waren²³⁾ und dass die (aufgrund der Verhinderung der Vorsitzenden nominierte) stellvertre-

¹⁸⁾ KommAustria 10. 9. 2013, KOA 12.020/13-001; BKS 20. 9. 2013, 611.813/0002-BKS/2013.

¹⁹⁾ ZB VfSlg 12.344/1990, 15.094/1998; BKS 20. 9. 2013, 611.813/0002-BKS/2013; diese Aussage findet sich auch in der ständigen Rechtsprechung des VwGH, zB VfSlg 16.346 A/2004; VwGH 26. 7. 2007, 2006/04/0175; 18. 3. 2009, 2005/04/0051; 17. 3. 2011, 2011/03/0022; 24. 7. 2012, 2010/03/0073; 21. 12. 2012, 2009/03/0131; 22. 5. 2013, 2012/03/0144 mwN.

²⁰⁾ VfSlg 18.744/2009; VfSlg 16.346 A/2004; VwGH 26. 7. 2007, 2006/04/0175; 17. 3. 2011, 2011/03/0022; BKS 18. 7. 2006, 611.901/0005-BKS/2006; 10. 12. 2007, 611.950/0004-BKS/2007; 1. 7. 2010, 611.940/0011-BKS/2010; 1. 7. 2010, 611.987/0004-BKS/2010.

²¹⁾ BKS 18. 10. 2010, 611.901/0012-BKS/2010.

²²⁾ VwGH 24. 7. 2012, 2010/03/0073.

²³⁾ Seine Verwunderung darüber spricht der VwGH nur implizit an: „Es kann dahingestellt bleiben, welche journalistischen Überlegungen für eine Diskussionsrunde der Spitzenrepräsentanten der politischen Parteien zum Thema ‚Die soziale und menschliche Komponente von Weihnachten‘ – zu der nach den unbestrittenen Feststellungen die kaufmännische Direktorin (!) eingeladen hatte – ausschlaggebend gewesen sein mögen, zumal jedenfalls feststeht, dass die Bundessprecherin der G zum vorgesehenen Sendungstermin verhindert war und ihre statutengemäße Stellvertreterin von der mitbeteiligten Partei als ‚Ersatzteilnehmerin‘ genannt und von der beschwerdeführenden Partei zunächst ohne Vorbehalte akzeptiert worden war.“

tende Vorsitzende der Grünen zunächst akzeptiert und dann ganz knapp vor der Sendung mit der Begründung ausgeladen wurde, sie werde bald als Spitzenkandidatin im Wiener Wahlkampf stehen, der nicht in die vorweihnachtliche Diskussion hineinwirken solle – eben dies traf aber auch auf den freiheitlichen Diskutanten zu, der nicht eingeladen wurde: Insgesamt wirkte dieses Vorgehen willkürlich.

Gelegentlich prüfen Behörden und Gerichte nicht nur, ob der ORF ein selbstgewähltes Einladungskriterium konsequent durchhält, sondern auch, ob dieses Kriterium für sich genommen sachlich ist. Bei der Zusammensetzung von Diskussionsrunden kommt dem ORF zwar ein weiter Spielraum zu.²⁴⁾ Jedenfalls muss er aber Personen einladen, die zum gewählten Thema unterschiedliche Meinungen vertreten, sodass die Diskussion nicht vorhersehbar einseitig verläuft.²⁵⁾ Dabei muss selbstredend nicht jede denkbare Meinung zu Wort kommen, wohl aber muss insgesamt das Spektrum aller nennenswerten Meinungen, die im öffentlichen Leben vertreten werden, Gehör finden.²⁶⁾ Dieses Meinungsspektrum kann der ORF in einer Diskussion zB abbilden, indem er Repräsentanten politischer Parteien einlädt, wobei den im Nationalrat vertretenen Parteien jedenfalls eine nennenswerte Bedeutung zukommt.²⁷⁾ Im Laufe einer Legislaturperiode kann der Rückhalt, den eine solche Partei in der Bevölkerung hat, freilich abnehmen und kurz vor der nächsten Wahl sogar geringer sein als der Zuspruch, der einer neuen Partei in Umfragen zugeschrieben wird: So wurden etwa vor der Nationalratswahl 2013 den (im Nationalrat nicht vertretenen) Neos mehr als 4% der Stimmen, dem (im Nationalrat noch vertretenen) BZÖ hingegen weniger als 4% vorausgesagt. Dennoch gab der ORF nur dem BZÖ, nicht auch den Neos Gelegenheit, den Regierungsparteien in Diskussionen gegenüberzutreten.²⁸⁾ Isoliert betrachtet kann das irritieren, vor allem, wenn die Prognosen richtig waren. Ob sie richtig sind, weiß man vorher aber nicht, denn Umfragen können bekanntlich auch fehlerhaft sein. Daher sind Wahlergebnisse, wenngleich sie im Laufe einer Legislaturperiode an Aktualität verlieren, gewiss die objektivere Basis für Diskussionseinladungen. So konnte auch nicht überraschen, dass die

²⁴⁾ ZB VfSlg 18.744/2009; VwGH 26. 7. 2007, 2006/04/0175; 17. 3. 2011, 2011/03/0022; 24. 7. 2012, 2010/03/0073; BKS 18. 7. 2006, 611.901/0005-BKS/2006; 10. 12. 2007, 611.950/0004-BKS/2007.

²⁵⁾ BKS 18. 7. 2006, 611.901/0005-BKS/2006; 18. 10. 2010, 611.901/0012-BKS/2010.

²⁶⁾ ZB VfSlg 16.346 A/2004; VwGH 26. 7. 2007, 2006/04/0175; 23. 6. 2010, 2010/03/0009; 17. 3. 2011, 2011/03/0022; 24. 7. 2012, 2010/03/0073, wonach es nur allen „nennenswerten“ politischen Kräften möglich sein muss, ihre Meinungen darzulegen.

²⁷⁾ VfSlg 18.744/2009; VwGH 17. 3. 2011, 2011/03/0022. Mit dem Argument, die Präsenz im Nationalrat erweise das größere politische Gewicht einer Partei im öffentlichen Leben, billigte der VfGH bereits in VfSlg 11.572/1987, dass das ORF-G (die damals noch verpflichtend auszustrahlenden) Belangsendungen nur für die im Nationalrat vertretenen Parteien vorsah. Auffallend scharf wies er allerdings in VfSlg 12.001/1989 die Ansicht des ORF zurück, nur Interessenvertretungen mit erheblichem Einfluss hätten Anspruch auf Belangsendungen; richtigerweise sei die Sendezeit vielmehr auf die Bewerber entsprechend ihrer Bedeutung aufzuteilen. Den Kammern der freien Berufe keine Belangsendung zu gewähren, sei daher „völlig verfehlt“.

²⁸⁾ Siehe die Sachverhaltsdarstellung in BKS 20. 9. 2013, 611.813/0002-BKS/2013.

Beschwerde der Neos nicht erfolgreich war und der BKS sie mit einer Kurzformel erledigte: Niemand hat Anspruch auf Präsenz in einer bestimmten Sendung.²⁹⁾

Diese Judikatur mag für die Betroffenen nicht immer befriedigend sein; angesichts knapper Sendungsressourcen ist sie aber letztlich unvermeidbar: Potenziell sind nämlich acht Millionen Menschen daran interessiert, in jeder einzelnen Diskussionsendung des ORF Gehör zu finden. Schon deshalb kann es grundsätzlich keinen Anspruch auf Präsenz in einer bestimmten Sendung geben. Ebenso wenig kann angesichts der Vielzahl an Meinungen verlangt werden, dass der ORF in seinem Gesamtprogramm jede einzelne Meinung zu Wort kommen lässt. Realisierbar ist hingegen die Erwartung, dass das Gesamtprogramm des ORF alle relevanten Meinungen zur Sprache bringt, dh alle Meinungen, die in der Gesellschaft einen gewissen Mindestrückhalt haben. Erwartet werden kann ferner, dass der ORF dieses Meinungsspektrum mit tauglichen Mitteln, zB gestützt auf Wahlergebnisse, eruiert und dann nach sachlichen Kriterien entscheidet, wer diese Meinungen in einer Diskussion konkret repräsentieren soll. Ob jemand – auch im Zusammenwirken mit anderen Personen – geeignet ist, eine Meinung öffentlich zu vertreten, hängt wiederum von Wertungen und auch von Prognosen ab; entsprechend weit muss der Beurteilungsspielraum sein, der Journalisten hier zugestanden wird. Zu Recht schreiten Rundfunkbehörden und Gerichte daher erst ein, wenn eine Einladungspolitik unsachlich wird, also der Sache, dh dem Sinn öffentlicher Diskussionen zuwiderläuft. Das kann der Fall sein, wenn der ORF eine Diskussionsrunde so zusammensetzt, dass ihr Gespräch vorhersehbar einseitig verläuft, aber auch, wenn er Diskutanten zwar nach sachlichen Kriterien auswählt, von dieser Linie aber punktuell ohne guten Grund abweicht. In diesem zweiten Fall verdichtet sich das rechtlich grundsätzlich unerhebliche Interesse, in einer bestimmten Sendung präsent zu sein, ausnahmsweise zu einem Rechtsanspruch. Dieser Anspruch ist aber nur derivativ: Er entsteht, weil der ORF andere Diskutanten eingeladen hat, die sich in gleicher Lage befinden wie der nicht geladene Beschwerdeführer.

c) Interviews: Meinungsvielfalt durch (auch harte) Fragenpolitik

Anderen Regeln gehorchen Interviews, vor allem Interviews mit Politikern. Sie gelten als schwierig, weil viele Politiker dabei der sogenannten 3-T-Regel folgen: „Touch – die Frage kurz berühren, Turn – die Kurve kratzen, Tell – sagen, was man sagen will“.³⁰⁾ Das kann mehr oder weniger elegant geschehen, ist aber verbreitet und veranlasst bisweilen Journalisten auch im ORF, recht beharrlich auf der Beantwortung ihrer Fragen zu insistieren. Das bringt zB *Armin Wolf* regelmäßig empörte Zuschriften von Zusehern ein, die ihn einen „Rotzlöffel“ nennen

²⁹⁾ BKS 20. 9. 2013, 611.813/0002-BKS/2013. Damit konnte dahin stehen, ob die Rundfunkbehörden – wie die KommAustria 10. 9. 2013, KOA 12.020/13-001, angenommen hatte – gegen das Verbot der Vorzensur verstoßen würden, wenn sie Diskussionsendungen des ORF nicht erst nachträglich, sondern dem Beschwerdebegehren entsprechend bereits ein vom ORF erst geplantes Programm auf seine Gesetzmäßigkeit kontrollieren.

³⁰⁾ Anschaulich beschrieben bei *Wolf*, Wozu brauchen wir noch Journalisten? (2013) 114 f.

(manchmal auch viel Schlimmeres), der doch die Höflichkeit haben möge, seine Gesprächspartner ausreden zu lassen.³¹⁾ Diese Zuseher verkennen freilich, wie *Wolf* treffend anmerkt,³²⁾ dass ein Interview nicht ein gewöhnliches Gespräch ist, sondern ein „Gespräch mit einem Zweiten für Dritte“.³³⁾ Will der Journalist hier Meinungsvielfalt herstellen, muss er jenen Teil der Öffentlichkeit repräsentieren, der dem Befragten kritisch gegenübersteht, und er muss diese kritische Haltung durch – erforderlichenfalls auch harte – Fragen zum Ausdruck bringen.

Dass dies nicht nur journalistisch angezeigt, sondern auch rechtlich erlaubt ist, wissen wir seit einem Interview, in dem *Peter Rabl* und *Hans Benedict* 1988 den umstrittenen Bundespräsidenten *Kurt Waldheim* erstmals zum sogenannten „Historikerbericht“ über dessen Kriegsvorgang befragten. Dieses Interview gilt als eines der härtesten, das im ORF bis heute geführt worden ist.³⁴⁾ Die Rundfunkkommission hielt es für rechtswidrig, ua, weil die beiden Journalisten voreingenommen und einseitig gewesen seien und mit dem Bundespräsidenten in ganz unangemessenem Ton gesprochen hätten.³⁵⁾ Der VfGH beurteilte dieses Gespräch grundlegend anders:³⁶⁾ Bei einem Interview zu einem heftig und nachhaltig umstrittenen Thema liege es in der Natur der Sache, dass die Interviewenden in erster Linie kritische Stimmen miteinbeziehen – schließlich sei die Vertretung des Gegenstandspunktes ja durch den Befragten zu erwarten. Hinzu komme, dass im öffentlichen Leben stehende Politiker sich von vornherein mehr Kritik gefallen lassen müssen. Ein Interview brauche sich daher nicht darin erschöpfen, dem Befragten neutrale Stichworte für seine Statements zu geben. Vielmehr dürften in allen Fragen „aus berechtigtem Interesse an offener Wechselrede (...) auch scharf ausgeprägte Standpunkte und provokant-kritische Stellungnahmen unter angemessener Berücksichtigung der Vielfalt der im öffentlichen Leben vertretenen Meinungen iSd § 2 RFG (mit-)einfließen (...), weil der Befragte dazu (...) seine eigene Auffassung (Meinung) der Öffentlichkeit ungesäumt und ungehindert zur Kenntnis bringen kann“. Der Journalist darf zwar, wie der VfGH noch hinzufügt, nicht „rechtsmissbräuchlich-willkürlich agieren“, insbesondere kein Scherbengericht veranstalten; die Grenzen, die ihm gezogen sind, bestehen aber regelmäßig nicht in Geboten „des Stils, des guten Tons und der Höflichkeit“.

Diese Judikatur hat der VfGH in der Folge mehrfach bestätigt³⁷⁾ und auch ergänzt: Dass ein Journalist Emotionen zeigt, sei, wie der VfGH anlässlich eines Interviews von *Josef Broukal* mit *Jörg Haider* aussprach, grundsätzlich weder verboten noch immer ein Nachteil; denn emotionale Fragen belebten die Diskussion und seien jedenfalls zulässig, weil der Befragte darauf ja unmittelbar antworten

³¹⁾ Siehe die Beispiele bei *Wolf* (FN 30) 95 ff.

³²⁾ *Wolf* (FN 30) 112.

³³⁾ So die Formulierung von *Wagner*, Aufnahme läuft (2010) 17, siehe auch ebd 19.

³⁴⁾ So auch die Einschätzung bei *Wolf* (FN 30) 107. *Dieter Bornemann* verdanke ich den Hinweis, dass die Härte dieses Interviews nicht primär durch das gesprochene Wort vermittelt wird, sondern sehr wesentlich durch die Körpersprache der Beteiligten, die das Interview mit steinerner Miene und fast durchwegs mit verschränkten Armen führten.

³⁵⁾ RFK 3. 5. 1988, 438/5-RFK/88.

³⁶⁾ VfSlg 12.086/1989.

³⁷⁾ ZB VfSlg 13.509/1993, 14.843/1997, 15.440/1999.

kann.³⁸⁾ Anlässlich eines Interviews mit einem Bürgermeister der FPÖ zu den „braunen Flecken“ seiner Partei meinte der VfGH ferner, dass solche Fragen vor allem vor der Nationalratswahl verständlicherweise auf breites Interesse stießen; trage ein Interview diesem Interesse Rechnung, seien selbst polemische Formulierungen gestattet, insb, wenn sie die Vielfalt der im öffentlichen Leben vertretenen Meinungen berücksichtigen.³⁹⁾ Nicht erlaubt ist es dem ORF hingegen, die Aussagen des Interviewten nachträglich mit Text-Inserts zu unterlegen, die polemisch und einseitig sind und so das gesprochene Wort im Gesamtzusammenhang verzerren:⁴⁰⁾ Auch das leuchtet ein, weil der Interviewte auf solche Text-Inserts ja nicht mehr reagieren kann.

Bei Interviews sind Journalisten also gerade nicht zur Unparteilichkeit verpflichtet, sie dürfen gezielt nur die Position einer Seite einnehmen – wenn und solange ihnen der Repräsentant der anderen Seite gegenübersteht und auf jede Aussage unmittelbar reagieren kann. Im Idealfall erzeugt gerade diese Rede und Gegenrede ein Gesamtbild, das alle Seiten beleuchtet und aus dem der Zuseher seine eigenen Schlüsse ziehen kann. Meinungsvielfalt entsteht hier also, anders als bei Diskussionsendungen, nicht durch eine ausgewogene Einladungslinie, sondern erst durch kritische Fragenpolitik.

d) Kommentare, Analysen: Meinungsvielfalt durch Recherche und Argumentation

Wieder andere Spielregeln gelten indessen für Sendeformate, in denen der Betroffene nicht unmittelbar reagieren kann, also für Kommentare und Analysen, die der ORF selbst erstellt. Die Anforderungen an solche Sendungen erinnern an die Regeln, die die richterliche und wissenschaftliche Tätigkeit anleiten: Der Journalist muss zunächst den Sachverhalt sorgfältig recherchieren und alle Quellen überprüfen, und zwar umso genauer, je länger der Vorlauf für die jeweilige Sendung ist; bei tagesaktueller Berichterstattung liegt die Latte zeitbedingt

³⁸⁾ VfSlg 13.509/1993, in diesem Interview sagte *Broukal* ua: „Bedanke mich vielmals, Herr Dr. Haider. Vielleicht sollten Sie noch wissen: Ich gehe seit einem Jahr in einem Park im 6. Bezirk spazieren. Seit Ihre Wahlkampagne begonnen hat, steht dort auf jeder Parkbank ‚Ausländer raus‘ und auf einigen das Hakenkreuz. Herzlichen Dank!“

³⁹⁾ VfSlg 14.843/1997, die inkriminierten Formulierungen lauteten: „In W., Herr Bürgermeister, fühlen sich etliche ehemalige Freiheitliche recht wohl. Man denke nur an die berüchtigten braunen Flecken. Ich frage mich, bietet denen und solchen Leuten auch die Gemeinde [...] Unterschlupf, weil Sie halt so eine starke FPÖ-Gemeinde mit Zweidrittelmehrheit sind?“; „Die braunen Nuancen der FPÖ mögen Sie weniger. Sie sind eher für das helle Blaue“; „Wenn Sie aber sagen blau bis rechts, das klingt ja doch ein bißchen nach braun“; „Wie wohl fühlen Sie sich in der FPÖ? Die hat ja, wenn wir bei diesem Thema bleiben, die hat ja schon viele Farbnuancen gehabt. Bis zur Ära [...] eines Friedrich Peter war sie eher sehr braun, unter Norbert Steger und Norbert Guggerbauer war sie hellblau. Jetzt sehen sie viele wieder immer ein bißchen dunkler werden. Und Sie waren bei diesen Farbenspielen immer dabei.“

⁴⁰⁾ VfSlg 16.468/2002 betreffend ein Interview in der Sendung „Vera“ mit einem Bürgermeister, dem sexuelle Belästigung vorgeworfen wurde. Eines der Text-Inserts lautete „Franz Hufnagl als Sex-Bürgermeister im Zwielflicht“.

niedriger.⁴¹⁾ Berichtet eine Sendung vom Vorwurf einer Straftat, ist die Unschuldsumutung zu beachten und dem Betroffenen Gelegenheit zu geben, zu den Vorwürfen unmittelbar Stellung zu nehmen.⁴²⁾ Vergleichbares gilt, wenn ein länger geplanter Magazin-Beitrag geballt über sonst gravierende Anschuldigungen gegen jemanden berichtet: Der Betroffene muss dann grundsätzlich schon in diesem Beitrag seinen Standpunkt dartzun können.⁴³⁾ Vom jeweils ermittelten Sachverhalt hat der Journalist seine Bewertung deutlich erkennbar zu trennen (§ 10 Abs 5 ORF-G). Die Bewertung wiederum muss sich mit allen Argumenten auseinandersetzen und nachvollziehbar begründet sein.⁴⁴⁾

Dabei darf der ORF zu den analysierten und kommentierten Themen auch kritisch Stellung nehmen. Denn er soll, wie auch der VwGH betont, nach § 10 Abs 4 ORF-G „zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung im Dienste des mündigen Bürgers und damit zum demokratischen Diskurs der Allgemeinheit beitragen“; das muss nur in sachlicher und objektiver Weise geschehen.⁴⁵⁾ Ob das gelingt, beurteilt die Judikatur nach dem Gesamtzusammenhang des Beitrages und dem Gesamteindruck, den er beim Durchschnittsbetrachter erzeugt. So lassen sich einzelne scharfe Formulierungen aus dem Gesamtkontext rechtfertigen.⁴⁶⁾ Unzulässig sind hier aber „polemische oder unangemessene Formulierungen“, also unsachliche Aussagen, die erkennbar jemanden bloßstellen sollen oder die den Gesamtzusammenhang in den Hintergrund drängen, sodass beim Durchschnittsbetrachter unweigerlich ein verzerrter Eindruck entsteht.⁴⁷⁾ Hart an der Grenze zur Polemik, aber gerade noch im Rahmen lag nach Ansicht des VwGH *Hanno Settele*, als er *Jörg Haiders* Verhalten rund um die Ortstafelerkenntnisse des VfGH ua so kommentierte: „Den Bestellmodus für H6chstrichter zu überdenken ist eine noble Aufgabe und steht jedem frei. Auffällig ist nur, dass dieses angeblich so gravierende Manko dem Herrn Landeshauptmann just zu diesem Zeitpunkt auffällt, an dem er sich einem Urteil beugen soll, das ihm nicht passt. Hat sich Haider etwa zur Filetierung der Verfassung entschlossen, auf die er selbstverständlich zur Gänze vereidigt ist? Ganz nach dem Motto: Was richtig ist, bestimme ich? Das wäre eine Vorgangsweise, die den anderen acht Millionen Österreicherinnen und Österreichern nicht zugestanden wird. Womit? Mit Recht!“⁴⁸⁾

⁴¹⁾ BKS 17. 11. 2008, 611.968/0005-BKS/2008; 15. 6. 2009, 611.974/0001-BKS/2009.

⁴²⁾ BKS 17. 11. 2008, 611.968/0005-BKS/2008.

⁴³⁾ VfSlg 12.491/1990. Bei Kurzberichten, in denen ein Vorwurf erkennbar die Meinung eines Dritten ist und nicht auf eigenständigen Recherchen des ORF beruht, ist eine solche Gegenstellungnahme wiederum verzichtbar: VfSlg 15.135/1998.

⁴⁴⁾ ZB BKS 15. 6. 2009, 611.974/0001-BKS/2009.

⁴⁵⁾ VwGH 23. 6. 2010, 2010/03/0009, aus Anlass einer kritischen Betrachtung österreichischer Waffenexporte in Krisenregionen im ORF.

⁴⁶⁾ ZBVfSlg 16.468/2002; VwGH 10. 11. 2004, 2002/04/0053; 1. 3. 2005, 2002/04/0194; 15. 9. 2006, 2004/04/0074; 22. 4. 2009, 2007/04/0158; 23. 6. 2010, 2010/03/0009; 21. 12. 2012, 2009/03/0131.

⁴⁷⁾ VwGH 21. 12. 2012, 2009/03/0131; siehe auch VwGH 22. 4. 2009, 2007/04/0164; 23. 6. 2010, 2010/03/0009.

⁴⁸⁾ VwGH 10. 11. 2004, 2002/04/0053.

Bei Kommentaren und Analysen, die der ORF selbst erstellt, entsteht Meinungsvielfalt also primär durch genaue und gewissenhafte Recherche, die gegebenenfalls auch eine Anhörung der Betroffenen einschließt, und durch eine sorgfältige Argumentation, die alles Für und Wider anspricht und die aufgeworfenen Fragen nachvollziehbar bewertet; das kann durchaus in kritischer Weise geschehen.

III. Meinungsvielfalt durch Organisation

1. Aufsichts- und Leitungsorgane

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist vom Gesetzgeber eingerichtet – für die Allgemeinheit, von der Allgemeinheit finanziert und daher auch von ihr kontrolliert. Folgerichtig nehmen diese Kontrolle üblicherweise Gremien wahr, die die Gesellschaft in ihrer ganzen Vielfalt repräsentieren;⁴⁹⁾ dieser Binnenpluralismus⁵⁰⁾ soll sicherstellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk – in den Worten des BVerfG – als „Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppierung ausgeliefert wird“.⁵¹⁾ Das wird man auch für den ORF verlangen können, zumal Art I Abs 2 BVG Rundfunk nicht nur eine objektive und Meinungsvielfältige Berichterstattung fordert, sondern ebenso die Unabhängigkeit der Personen und Organe, die mit diesen Aufgaben betraut sind. Dass der ORF deshalb „staatsfern“ oder gar „staatsfrei“ sein müsste, hat der VfGH allerdings – anders als das BVerfG⁵²⁾ – nie postuliert.

Im Detail ist die Bildung solcher Kontrollgremien eine anspruchsvolle Aufgabe;⁵³⁾ denn die „politischen Parteien sind hier“, wie *Armin Wolf* zutreffend feststellt, „in einem offensichtlichen Konflikt – sie sollen ein Gremium schaffen, das ihren Einfluss auf den unabhängigen Rundfunk möglichst begrenzt, während sie jedes Interesse an möglichst großem Einfluss auf eben diesen Rundfunk

⁴⁹⁾ *Holznapel*, Rundfunkrecht in Europa (1996) 205 ff; *ders.*, Vielfaltskonzepte in Europa, in *Kohl* (Hrsg), Vielfalt im Rundfunk (1997) 100; *Schulz*, Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (2002) 21; *Dörr*, Der Grundsatz der Staatsferne und die Zusammensetzung der Rundfunkgremien (2010) 3; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2010) 162 ff.

⁵⁰⁾ Verstanden als Vielfalt, die vom Rundfunkveranstalter selbst hergestellt wird, im Gegensatz zum Außenpluralismus als Anbietervielfalt, siehe mwN *Ritlewski*, Pluralismus als Strukturprinzip im Rundfunk (2009) 95 f.

⁵¹⁾ BVerfGE 12, 205 (262).

⁵²⁾ Und zwar gegen jede Evidenz, siehe die treffende Kritik von *Lehofer*, <http://blog.lehofer.at/2009/11/staatsfreiheit-des-rundfunks.html>; <http://blog.lehofer.at/2013/11/Staatsferne.html> (22. 12. 2013), der sich wundert, „wie man – angesichts einer Realität, in der zB Ministerpräsidenten der deutschen Länder Mitglieder entscheidender Gremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sein können (und sind) – mit ernstem Gesicht von ‚Staatsferne‘ in der deutschen Rundfunkordnung sprechen konnte“. Zur Staatsfreiheit im deutschen Rundfunk näher zB *Dörr* (FN 49); *Hahn* (FN 49) 162 ff mwN.

⁵³⁾ Dazu eingehend *Hahn* (FN 49) 145 ff; zuvor zB auch *Schuster*, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung (1990) 141 ff.

haben.⁵⁴⁾ Dieser Konflikt spiegelt sich seit jeher in den Aufsichtsgremien des ORF wider: Im Kuratorium und in der Hörer- und Sehervertretung, die das RundfunkG 1974 als Aufsichtsorgane eingesetzt hat,⁵⁵⁾ ebenso wie im Stiftungs- und im Publikumsrat, die den ORF seit 2001 beaufsichtigen.

a) Stiftungsrat

Das bei weitem bedeutendere Gremium ist bekanntlich der Stiftungsrat: Er wählt nicht nur den Generaldirektor des ORF und die ihm unterstellten Direktoren und beruft diese ab;⁵⁶⁾ der Stiftungsrat bestimmt auch in wesentlichen Fragen der Programmgestaltung mit,⁵⁷⁾ überwacht die Geschäftsführung des ORF,⁵⁸⁾ genehmigt dessen Jahresabschluss,⁵⁹⁾ beschließt das Programmengelt⁶⁰⁾ und wirkt auch sonst entscheidend an der Wirtschaftsführung mit.⁶¹⁾

Der Stiftungsrat besteht aus 35 Mitgliedern (§ 20 Abs 1 ORF-G), die für 4 Jahre bestellt sind (§ 20 Abs 4 ORF-G). Sie dürfen weder Regierungs- noch Parteifunktionen innehaben (§ 20 Abs 3 ORF-G), sind bei der Ausübung ihrer Funktion an keine Weisungen oder Aufträge gebunden (§ 19 Abs 2 ORF-G) und jedermann, also auch Staatsorganen und Parteifunktionären gegenüber, zur Verschwiegenheit über alle Umstände verpflichtet, die ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit bekannt werden (§ 19 Abs 4 ORF-G). Offensichtlich sollen diese Vorschriften sicherstellen, dass der Stiftungsrat seine Aufgaben in einer gewissen Distanz zu Staat bzw Parteien erfüllt. Für Professionalität sollen zusätzlich die Eignungsvoraussetzungen für Stiftungsräte sorgen (§ 20 Abs 1 ORF-G), die bei näherem Hinsehen freilich recht vage formuliert sind.⁶²⁾ Es fällt auch auf, dass die Homepage des Stiftungsrates nicht angibt, was die Stiftungsräte für ihre

⁵⁴⁾ *Wolf*, ORF-Reform: Lasst das Los entscheiden! Der Standard, 4./5. 5. 2013.

⁵⁵⁾ Bis zur Novelle BGBl I 2001/83.

⁵⁶⁾ § 21 Abs 1 Z 2 und 5 ORF-G.

⁵⁷⁾ § 21 Abs 1 Z 6 ORF-G: Genehmigung der langfristigen Pläne für das Inhaltsangebot; § 21 Abs 2 Z 1 ORF-G: Zustimmung zu den Richtlinien des Generaldirektors für die Programmgestaltung, Programmerstellung und Programmkoordination in Hörfunk und Fernsehen sowie im Online-Angebot; § 21 Abs 2 Z 2 ORF-G: Zustimmung zu den Sende- und Angebotsschemen für Hörfunk und Fernsehen und das Online-Angebot.

⁵⁸⁾ Insbesondere § 21 Abs 1 Z 1 sowie die zustimmungspflichtigen Geschäfte nach § 21 Abs 2 ORF-G.

⁵⁹⁾ § 21 Abs 1 Z 11 ORF-G.

⁶⁰⁾ § 21 Abs 1 Z 7 ORF-G.

⁶¹⁾ Vgl die übrigen Ziffern des § 21 Abs 1 ORF-G.

⁶²⁾ Eine entsprechende Vorbildung oder einschlägige Berufserfahrung in den vom Stiftungsrat zu besorgenden Angelegenheiten (Z 1) und Kenntnisse des österreichischen und internationalen Medienmarktes oder ein hohes Ansehen im Bereich der Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst oder Bildung (Z 2) wird man mit gutem Willen einem ausreichend großen Kreis von Personen attestieren können. In den Rundfunkgesetzen Deutschlands sind die Eignungsvoraussetzungen zum Teil ähnlich vage formuliert, zum Teil fehlen solche Voraussetzungen sogar völlig, siehe mwN *Hahn* (FN 49) 149.

Funktion qualifiziert; bekannt gegeben wird dort nur, wer die Mitglieder des Stiftungsrates bestellt hat.⁶³⁾

Realpolitisch ist dies auch die weit wichtigere Information: Das ORF-G räumt nämlich verschiedenen Stellen Einfluss auf die Besetzung des Stiftungsrates ein: Sechs Stiftungsräte bestellt zunächst die Bundesregierung unter Beachtung auf die Vorschläge der im Nationalrat vertretenen Parteien, wobei jede dieser Parteien im Stiftungsrat durch mindestens ein Mitglied repräsentiert sein muss (§ 20 Abs 1 Z 1 ORF-G).⁶⁴⁾ Sind – wie in den letzten Jahrzehnten meist – im Nationalrat weniger als sechs Parteien vertreten, wirkt sich das zugunsten der stimmenstärksten Partei, idR also der Kanzlerpartei aus, die dann mindestens zwei Stiftungsräte stellt. Neun weitere Stiftungsräte werden von den Ländern bestellt (§ 20 Abs 1 Z 2 ORF-G) – ein föderalistisches Element,⁶⁵⁾ das in der Praxis jedoch tendenziell die Bundesregierung stärkt, und zwar umso mehr, je mehr Rückhalt die Regierungsparteien in den Ländern haben. Der Einfluss der Regierungsparteien wird noch erheblich erhöht durch neun Stiftungsräte, die die Bundesregierung ohne weitere Bindungen bestellt (§ 20 Abs 1 Z 3 ORF-G): Darin kann man ein zentralstaatliches Element sehen,⁶⁶⁾ das 1974 noch auf die Nominierung von vier Mitgliedern beschränkt war,⁶⁷⁾ aber schon 1984 zur heute geltenden Regelung ausgebaut wurde⁶⁸⁾ – gegen den Willen des Bundesrates, der darin einen „Weg zurück zum Regierungsfunk“ sah.⁶⁹⁾ Sechs weitere Stiftungsräte bestellt der Publikumsrat, davon musste bis zur Nov BGBl I 2014/23 je ein Mitglied aus den gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, den Hochschulen und der Kunst kommen; die drei anderen Stiftungsräte mussten vom Publikum direkt gewählte Publikumsräte sein (§ 30 Abs 1 Z 2 ORF-G aF). Diese sechs Mitglieder repräsentieren das gesellschaftliche Element im Stiftungsrat, das in der Praxis aber ebenfalls parteipolitisch überlagert ist: Die beiden Publikumsräte aus den Bereichen Hochschulen und Kunst bestellte nämlich der Bundeskanzler (§ 28 Abs 11 ORF-G aF), und auch bei der Direktwahl der Publikumsräte haben es die politischen Parteien bisher verstanden, „ihr“ Publikum für bestimmte Kandidaten zu mobilisieren. So wurden 2001 und 2005 alle

⁶³⁾ <http://kundendienst.orf.at/unternehmen/menschen/gremien/stiftung1.html> (4. 4. 2014); die Bekanntgabe des Qualifikationsnachweises durch das jeweils bestellende Organ fordert zB *Buchner*, *Wohin mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk?* *ecolex* 2009, 272 f.

⁶⁴⁾ Vgl dazu näher VfSlg 7593/1975, sowie *Holzinger*, *Rechtsfragen der Neukonstituierung der Kollegialorgane des Österreichischen Rundfunks*, RfR 1978, 1 (2).

⁶⁵⁾ Vgl *Wittmann*, *Rundfunkfreiheit* (1981) 105, zum Bestellungsrecht der Länder betreffend das Kuratorium.

⁶⁶⁾ *Wittmann* (FN 65) 105 zum vergleichbaren, wenn auch nicht so weitreichenden Bestellungsrecht (FN 67) betreffend das Kuratorium.

⁶⁷⁾ Vgl § 7 Abs 1 Z 3 RundfunkG, BGBl 1974/397, wonach Bundeskanzler, Bundesminister für Finanzen, Bundesminister für Unterricht und Kunst und Bundesminister für Verkehr je ein Mitglied im Kuratorium zu bestellen hatten.

⁶⁸⁾ BGBl 1984/246.

⁶⁹⁾ Überdies monierte der Bundesrat in seinem Einspruch, dass die Stärkung des Regierungseinflusses im ORF die Länderrechte und die Rechte der Personalvertreter schwäche: 294 BlgNR 16. GP.

sechs direkt gewählten Publikumsräte der SPÖ zugerechnet,⁷⁰⁾ und von den 2009 direkt gewählten Publikumsräten sollen immerhin fünf der ÖVP nahestehen.⁷¹⁾ Seit der Nov BGBl I 2014/23 bestellt der Publikumsrat die sechs Stiftungsräte nun frei von diesen Vorgaben (§ 30 Abs 1 Z 2 ORF-G). Das hat, da im Publikumsrat traditionell die Kanzlerpartei dominiert, 2014 zur Bestellung von 4 SPÖ-nahen und 2 ÖVP-nahen Stiftungsräten geführt.⁷²⁾ Fünf weitere Stiftungsräte bestellt schließlich der Zentralbetriebsrat des ORF (§ 20 Abs 1 Z 5 ORF-G): Sie sichern der Belegschaft des ORF ein gewisses Maß an Mitbestimmung.

Obwohl die Stiftungsräte frei von Weisungen und Aufträgen, dh als Vertreter der Allgemeinheit agieren sollen, herrscht bei ihrer Rekrutierung also der parteipolitisch-staatliche Einfluss deutlich vor.⁷³⁾ Flankierend stellt das ORF-G sicher, dass die Stiftungsräte während ihrer ganzen Tätigkeit interessenmäßig mit dem Organ übereinstimmen, das sie entsendet hat:⁷⁴⁾ Wird eine Bundesregierung, eine Landesregierung, der Publikumsrat oder der Zentralbetriebsrat neu besetzt, dürfen die vom Vorgängerorgan ernannten Stiftungsräte auch vor Ablauf der vierjährigen Funktionsperiode abberufen werden (§ 20 Abs 4 ORF-G). So kann nicht verwundern, dass sich in der Praxis die meisten Stiftungsräte parteipolitisch zuordnen lassen. Sie sind in „Freundeskreisen“ organisiert, die sich regelmäßig mit Parteifunktionären beraten und sich zu ihrer Partei im Allgemeinen auch loyal verhalten.⁷⁵⁾ Das allein verstößt freilich, wie die KommAustria aus Anlass mehrerer Beschwerden ausgesprochen hat, nicht gegen das ORF-G. Verletzt wären die Unabhängigkeitsbestimmungen des ORF-G erst, wenn Parteifunktionäre Stiftungsräten ein bestimmtes Verhalten anordnen; eine solche Order war aber in keinem Beschwerdeverfahren nachweisbar.⁷⁶⁾

Wird die Bundesregierung von einer „großen Koalition“ gebildet, haben ihre Vertreter im Stiftungsrat eine solide Mehrheit, die sich mit einigen vom Zentralbetriebsrat und Publikumsrat entsandten Stiftungsräten auch zu einer Zwei-Drittel-Mehrheit ausbauen lässt. Weniger komfortabel ist die Lage für „kleine Koalitionen“, weil hier ein Koalitionspartner idR in den Landesregierungen kaum Rückhalt hat, wie dies ab 2000 bei der „schwarz-blauen“ Bundesregierung der Fall war. Das dürfte auch erklären, warum kurz nach Antritt dieser Regierung das Konsensquorum für die Wahl des Generaldirektors von zwei Dritteln auf die einfache Mehrheit herabgesetzt wurde.⁷⁷⁾ Einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf

⁷⁰⁾ Buchner, Die Wahl zum Publikumsrat des ORF, RfR 2006, 1 f; Fidler, Österreichs Medienwelt von A bis Z (2008) 448.

⁷¹⁾ Fidler, www.diemedien.at/updates-zum-buch, Update 30. 8. 2010 ORF-Publikumsrat (22. 12. 2013).

⁷²⁾ Fidler, ORF-Stiftungsrat komplett mit Herbert Fechter, ohne Muhm, derStandard.at, 22. 4. 2014.

⁷³⁾ Das galt auch schon für das Kuratorium: Wittmann (FN 65) 105 f; ein ähnliches Spannungsverhältnis zwischen Rekrutierung und Aufgaben der Rundfunkgremien besteht auch in Deutschland, siehe Hahn (FN 49) 154.

⁷⁴⁾ Vgl schon für das Kuratorium Wittmann (FN 65) 107.

⁷⁵⁾ „Freundeskreise“ sind kein österreichisches Spezifikum, sondern in Rundfunkgremien allgemein verbreitet, siehe zB für Deutschland Hahn (FN 49) 181 ff.

⁷⁶⁾ KommAustria 1. 6. 2012, KOA 11.400/12-011; 14. 8. 2012, KOA 11.400/12-020.

⁷⁷⁾ § 20 Abs 6 ORF-G idF BGBl I 2001/83.

nun nur mehr die Abberufung des Generaldirektors (§ 22 Abs 5 ORF-G) und der Beschluss, eine gerichtlich angeordnete Sonderprüfung des ORF zu initiieren (§ 41 Abs 1 ORF-G). Alle anderen Entscheidungen trifft der Stiftungsrat mit einfacher Mehrheit (§ 20 Abs 6 ORF-G). Dadurch läuft die ohnedies schwach ausgeprägte Pluralität in diesem Gremium praktisch leer – ein Problem, das dem Grunde nach schon im Kuratorium bestand.⁷⁸⁾ Es wurde dort aber durch geheime Abstimmungen gelindert, die gelegentlich unerwartete Ergebnisse erbracht und in der Folge das Bemühen verstärkt haben, fraktionsübergreifende Lösungen zu finden und damit auch die Minderheit einzubinden.⁷⁹⁾ Dieser pluralitätsfördernde Faktor wurde aber 2001 beseitigt: Im Stiftungsrat darf nicht mehr geheim abgestimmt werden (§ 20 Abs 6 ORF-G).

Alles in allem ist der Stiftungsrat damit ein Gremium, das nur in Ansätzen pluralistisch besetzt ist. Selbst diese bescheidenen Ansätze kommen aber nicht zum Tragen, weil der Stiftungsrat nahezu ausnahmslos mit einfacher Mehrheit entscheidet und weil zudem geheime Abstimmungen nicht zulässig sind; so setzen sich in aller Regel jene Stiftungsräte durch, die den Regierungsparteien nahestehen.

b) Publikumsrat

Das zweite Aufsichtsgremium des ORF ist der Publikumsrat. Er ist nach § 28 Abs 1 ORF-G ausdrücklich zur „Wahrung der Interessen der Hörer und Seher“ eingerichtet, und seine Zusammensetzung zielt nach § 28 Abs 3 ORF-G auch stärker auf eine gesellschaftliche Repräsentation ab, zumindest auf den ersten Blick. Der Publikumsrat ist überwiegend ständisch besetzt⁸⁰⁾ und scheint damit im Wesentlichen jene Interessen widerzuspiegeln, die zu beachten dem ORF schon bei seiner Programmgestaltung aufgetragen ist (II.1.b und c):

Für den Bereich der Wirtschaft entsenden die Sozialpartner – Wirtschaftskammer, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, Bundesarbeitskammer, Kammern der freien Berufe und Österreichischer Gewerkschaftsbund – fünf Mitglieder (§ 28 Abs 3 Z 1 und 2 ORF-G). Je ein Mitglied bestellen die Parteiakademien der im Nationalrat vertretenen Parteien (Z 5), ein weiteres Mitglied die Akademie der Wissenschaften (Z 6). Katholische und evangelische Kirche sind mit je einem Mitglied vertreten (Z 3 und 4). Für die Bereiche Hochschulen, Bildung, Kunst, Sport, Jugend, Schüler, ältere Menschen, behinderte Menschen, Eltern bzw Familien, Volksgruppen, Touristik, Kraftfahrer, Konsumenten und Umweltschutz holt der Bundeskanzler durch Aufruf im Amtsblatt

⁷⁸⁾ *Ermacora*, Verfassungsrechtliche Probleme der Rundfunkreform, Berichte und Informationen 1974, Heft 1448/49, 5 f; *Korinek*, Der Österreichische Rundfunk in organisationsrechtlicher und staatsrechtlicher Sicht, in *Gygi* ua, Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichender Sicht (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln) (1977) 17 (24); *ders*, Die Gewährleistung von Kommunikationsfreiheit im österreichischen Rundfunkrecht, RfR 1980, 1 (5); *Wittmann* (FN 65) 103 f, 109.

⁷⁹⁾ *Korinek*, RfR 1980, 5; *Wittmann* (FN 65) 110.

⁸⁰⁾ Ständisch besetzt war auch schon die Hörer- und Sehervertretung, was der VfGH als unbedenklich qualifiziert hat: VfSlg 7593/1975.

der Wiener Zeitung Vorschläge von einschlägigen Organisationen ein (§ 28 Abs 4 und 5 ORF-G). Aus diesen Vorschlägen bestellt er dann 17 weitere Mitglieder (§ 28 Abs 6 ORF-G) – das ist fast die Hälfte des Publikumsrats. Diese Dominanz des Bundeskanzlers unterwandert das Konzept der gesellschaftlichen Repräsentation; denn mag sein Einfluss auch durch die Vorschlagsrechte mediatisiert sein, so hindert das den Bundeskanzler doch nicht, die ihm unterbreiteten Vorschläge parteipolitisch zu „filtern“⁸¹⁾ und alle 17 Publikumsräte nach seiner Präferenz auszuwählen.⁸²⁾ Man möchte annehmen, dass eine gesellschaftliche Vielfalt eher gewährleistet ist, wenn Publikumsräte von den Hörern und Sehern direkt gewählt werden. Das ORF-G sah eine solche Publikumswahl bis 2011 auch für sechs Publikumsräte vor, allerdings in Regelungen, die der VfGH für zu unbestimmt befunden und daher aufgehoben hat.⁸³⁾ Auch wenn man von dieser verfassungsrechtlichen Panne absieht, war die Direktwahl aber kein Erfolg: 2010 haben sich an ihr nur rund 7% beteiligt,⁸⁴⁾ ob das einen Aufwand von 1,4 Millionen Euro rechtfertigt, kann man durchaus bezweifeln.⁸⁵⁾ Hinzu kommt, dass die politischen Parteien, wie erwähnt, auf Direktwahlen spürbar einwirken, sodass selbst die gewählten Publikumsräte regelmäßig parteipolitisch zugeordnet wurden, nicht anders als die übrigen Mitglieder: Dabei dominieren wie im Stiftungsrat auch im Publikumsrat die Regierungsparteien, die Kanzlerpartei genießt hier allerdings einen deutlicheren Vorsprung.⁸⁶⁾ Da der Publikumsrat mit einfacher Mehrheit entscheidet (§ 29 Abs 4 ORF-G),⁸⁷⁾ setzen sich auch bei ihm regelmäßig jene Mitglieder durch, die den Regierungsparteien nahestehen. Dass die Pu-

⁸¹⁾ Vgl für Deutschland *Hahn* (FN 49) 172: „Die Wahl durch den Staat wirkt als ‚parteipolitischer Filter‘“.

⁸²⁾ So geschehen 2010 unter Hinweis auf das gleichartige Vorgehen des Bundeskanzlers 2002, vgl Fidler, www.diemedien.at/updates-zum-buch, Update 30. 8. 2010 ORF-Publikumsrat (22. 12. 2013). Von den 2014 bestellten Publikumsräten werden immer noch 14 der SPÖ zugeordnet: Medienminister bestellt ORF-Publikumsräte: 14 rot, drei schwarz unter 17 wählbaren, *derStandard.at*, 25. 3. 2014.

⁸³⁾ VfSlg 19.509/2011; s nun auch BGBl I 2014/23. Gleichheitsrechtliche Bedenken hatte gegen die konkrete Ausgestaltung der Publikumswahl zuvor schon *Buchner*, RfR 2006, 1 ff, erhoben.

⁸⁴⁾ *Kogler/Trainer/Truppe*, Österreichische Rundfunkgesetze³ (2011) 256. An der ersten Publikumswahl 2001 beteiligten sich überhaupt nur 2,6%, an der Wahl 2005 dann 5,5%, siehe *Buchner*, RfR 2006, 1 f.

⁸⁵⁾ Vgl *Kogler/Trainer/Truppe* (FN 83) 256; siehe auch die Zahlen bei *Fidler* (FN 70) 448; schärfer *Buchner*, *ecolex* 2009, 272, der die Direktwahl zum Publikumsrat sogar einen „Unsinn“ nennt, und zwar mit detaillierter Begründung: siehe *ders*, RfR 2006, 1 ff. Die hohen Kosten einer solchen Direktwahl haben den Gesetzgeber auch schon 1974 davon abgehalten, die Mitglieder der Hörer- und Sehervertretung durch eine (damals bereits erwogene) bundesweite Briefwahl wählen zu lassen, siehe *Korinek* (FN 77) Diskussionsbericht 40.

⁸⁶⁾ Vgl für den seit 2014 bestellten Publikumsrat: Medienminister bestellt ORF-Publikumsräte: 14 rot, drei schwarz unter 17 wählbaren, *derStandard.at*, 25. 3. 2014, sowie für den zuvor amtierenden Publikumsrat, <http://images.derstandard.at/2010/02/26/1267133512005.jpg> (22. 12. 2013).

⁸⁷⁾ Dass dies die „pluralistische Zusammensetzung wieder weitgehend paralyisiert“, stellte zur Hörer- und Sehervertretung bereits *Korinek* (FN 77) 33 fest.

blikumsräte weder Regierungs- noch Parteifunktionen innehaben dürfen (§ 28 Abs 2 ORF-G), weisungsfrei (§ 19 Abs 2 ORF-G) und verschwiegenheitspflichtig (§ 19 Abs 4 ORF-G) sind, ändert daran wenig überraschend nichts.⁸⁸⁾

Dieser Pluralitätsmangel wirkt sich allerdings nur geringfügig aus, denn die Kompetenzen des Publikumsrates sind bescheiden: Seine wichtigste Aufgabe ist die bereits erwähnte Entsendung von sechs Stiftungsräten; im Übrigen kann der Publikumsrat nur Empfehlungen abgeben,⁸⁹⁾ Entscheidungen des Stiftungsrates durch ein suspensives Veto verzögern⁹⁰⁾ und vom Generaldirektor und den übrigen Direktoren Auskünfte verlangen;⁹¹⁾ wirklich bedeutende Kompetenzen hat er nicht.

c) Generaldirektor und ihm unterstellte Direktoren

Dass die Aufsichtsgremien des ORF nicht allzu pluralistisch besetzt sind und die wenigen pluralistischen Elemente durch die Abstimmungsregeln praktisch leerlaufen, zeigt auch die weitere Diskussion, ob der ORF – wie derzeit – von einem Generaldirektor geleitet (§ 22 ORF-G) oder ob ihm ein zweiter General an die Seite gestellt werden soll. Auch das ist eine alte Diskussion, die seit dem Rundfunkgesetz 1974 geführt wird, mit jeweils wechselnder Besetzung. Die Regierungspartei, die sich im General nicht wiederfindet, fordert regelmäßig einen zweiten, was die jeweils andere Regierungspartei ebenso regelmäßig als unzumutbare Druckausübung auf den ORF zurückweist.⁹²⁾ Als „absurd“ hat einen Zweivorstand jüngst auch die Leiterin der Generaldirektion der European Broadcasting Union (EBU), *Ingrid Deltenre*, bezeichnet und in Erinnerung gerufen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht im Dienst einer Partei, sondern im Dienst des Publikums steht und daher in erster Linie ein professionelles Management benötigt.⁹³⁾

Als Instrument der Vielfaltssicherung sah das RundfunkG 1974 noch vor, dass für den Hörfunk und die beiden Fernsehprogramme des ORF je ein eigener Programmintendant zu bestellen ist.⁹⁴⁾ Diese Programmintendanten waren grundsätzlich an keine Weisungen und Aufträge gebunden, mit einer Grenze: Um die Einhaltung der Bestimmungen des RundfunkG und der Beschlüsse des Kuratoriums sicherzustellen, durfte der Generalintendant auch ihnen Weisungen erteilen.⁹⁵⁾ Von diesem Konzept und der damit verbundenen Pluralität hat

⁸⁸⁾ Dass Inkompatibilitäten und Weisungsfreistellungen nicht überschätzt werden sollen, betont auch für Deutschland *Hahn* (FN 49) 170.

⁸⁹⁾ §§ 4 Abs 5a, 5 Abs 1, 30 Abs 1 Z 1 und Z 5-8 ORF-G.

⁹⁰⁾ §§ 30 Abs 1 Z 4, 31 Abs 8 ORF-G.

⁹¹⁾ § 30 Abs 2 ORF-G.

⁹²⁾ Vgl jüngst: Cap nennt Kopf-Vorschlag zu ORF „nicht akzeptabel“, *DiePresse.com*, 15. 9. 2013.

⁹³⁾ Politik sollte vom ORF „die Finger lassen“, *derStandard.at*, 5. 11. 2013.

⁹⁴⁾ Siehe auch ErläutRV 933 BlgNR 13. GP 13, wonach „nur auf diese Weise (...) die Erreichung eines höheren Maßes an Meinungsvielfalt innerhalb dieses Monopolunternehmens, realisiert werden kann“.

⁹⁵⁾ Dazu im Einzelnen *Holoubek*, Rundfunkgesetz wohin? Stand und Entwicklungstendenzen der Rechtsgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich (1995) 42 ff.

sich das ORF-G bekanntlich verabschiedet: Es sieht nun vier Direktoren und weiterhin neun Landesdirektoren vor, unterstellt sie aber einem umfassenden Weisungsrecht des Generaldirektors (§ 25 Abs 1 ORF-G).

d) Reformüberlegungen

Die Aufsichtsgremien des ORF sind, was ihre Zusammensetzung und Funktionen betrifft, seit langem umstritten, das galt schon für das Kuratorium und die Hörer- und Sehervertretung⁹⁶⁾ und gilt noch mehr für den Stiftungsrat und den Publikumsrat. Auch jetzt wird wieder eine Reform diskutiert. Dabei fordern viele Seiten eine Verkleinerung des Stiftungsrates; um die Effizienz dieses Gremiums zu erhöhen, sollen ihm nur mehr zehn Kapitalvertreter und fünf Personalvertreter angehören.⁹⁷⁾ In kleinen Gremien ist Pluralität zwar schwerer herzustellen;⁹⁸⁾ ob sie nötig ist, hängt aber auch von ihren Aufgaben ab: Würde der verkleinerte Stiftungsrat – wofür viele plädieren – auf die Wirtschaftsaufsicht beschränkt, bräuchte er nicht so sehr Pluralität als vielmehr fachliche Expertise.⁹⁹⁾ Ausgewiesene Experten für einen neuen Stiftungsrat zu bestellen, könnte nach den Vorschlägen einer Reform-Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt entweder dem Bundespräsidenten oder dem Hauptausschuss des Nationalrates mit Zwei-Drittel-Mehrheit oder einer Findungskommission übertragen werden, die der Bundespräsident oder der Hauptausschuss einsetzt.¹⁰⁰⁾ Alle drei Varianten

⁹⁶⁾ *Ermacor* (FN 77) 5 f; *Korinek* (FN 77) 24, 33; *Wittmann* (FN 65) 103 ff.

⁹⁷⁾ Siehe die bereits im April 2012 geäußerten Reformvorstellungen von Bundeskanzler und Vizekanzler: Pläne für eine „gewaltige Reform“ des ORF, *DiePresse.com*, 24. 4. 2012; Ostermayer will noch heuer ORF-Gesetz ändern, *derStandard.at*, 13. 1. 2013; *Buchner*, ORF eins kann ersatzlos gestrichen werden. Sparen, aber richtig: Vier Reformvorschläge eines unbequemen Alt-Königligers, *derStandard.at*, 28. 6. 2013; *Bergmann*: ORF-Reform würde Einfluss der Landeshauptleute stärken, *derStandard.at*, 5. 12. 2013. Eine Verkleinerung des Stiftungsrates forderte auch *Buchner*, *ecolex* 2009, 272 (allerdings nur auf 27 Mitglieder); ferner die Initiative Mehrheitswahlrecht: Initiative Mehrheitswahlrecht fordert Reformen ein, *derStandard.at*, 16. 10. 2013; für eine Verkleinerung des Gremiums, das die Geschäftsführung beaufsichtigt, plädiert auch die Leiterin der Generaldirektion der European Broadcasting Union (EBU), *Ingrid Deltenre*: Politik sollte vom ORF „die Finger lassen“, *derStandard.at*, 5. 11. 2013.

⁹⁸⁾ *Ua* müssten bei einer Verkleinerung des Stiftungsrates die Länder auf „ihre“ Stiftungsräte verzichten, was schon zu Protesten verschiedener Landeshauptleute geführt hat, zB Koalition: Länder wollen im ORF weiter mitreden, *derStandard.at*, 11. 11. 2013. Allgemein zur „richtigen“ Größe von Rundfunkgremien *Hahn* (FN 49) 146 ff.

⁹⁹⁾ ORF-Redakteursausschuss: Der ORF gehört nicht den Parteien, *derStandard.at*, 29. 11. 2013.

¹⁰⁰⁾ Dieser Vorschlag wurde von drei Mitgliedern dieser Arbeitsgruppe, *Peter Huemer*, *Fritz Wendl* und *Kurt Bergmann* in einem offenen Brief an den Bundeskanzler und an den Vizekanzler unterbreitet, nachdem die mehrfach angekündigte Reform der ORF-Gremien unterblieb: Formulierungshilfe für Koalitionsabkommen zu Medien, *derStandard.at*, 17. 10. 2013. An das Versprechen einer ORF-Reform haben die drei Mitglieder der Arbeitsgruppe mit gleichlautenden Vorschlägen auch schon einige Monate zuvor erinnert: ORF-Reform: Arbeitsgruppen-Experten nehmen Regierung in die Pflicht, *derStandard.at*, 24. 4. 2013. Zuvor schlug schon *Buchner*, *ecolex* 2009, 272, vor, den Stiftungsrat

haben etwas für sich: Den Bundespräsidenten qualifiziert, dass er aufgrund seiner herausgehobenen Stellung Distanz zum politischen Tagesgeschäft hat und daher eher überparteilich agieren kann. Das gilt für den Hauptausschuss zwar nicht; dafür würde er mehr Pluralität im Stiftungsrat gewährleisten, freilich nur, wenn er – wie die Reform-Arbeitsgruppe auch ausdrücklich fordert – mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheidet. Für eine Findungskommission spricht schließlich, dass sie, entsprechend besetzt, vermutlich am besten geeignet wäre, die Stiftungsräte primär nach fachlichen Kriterien auszuwählen.

Für gesellschaftliche Pluralität wäre dann im zweiten Gremium Platz, dem nach den Vorschlägen der Reform-Arbeitsgruppe eine stärkere Mitbestimmung in inhaltlichen Fragen zu übertragen wäre, insbesondere bei der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und bei der mittel- und längerfristigen Programmplanung des ORF.¹⁰¹⁾ Da sich die Publikumswahl nicht als Erfolg erwiesen hat und Besetzungsrechte des Bundeskanzlers offensichtlich keine Pluralität sicherstellen, läge es nahe, die Bestellung dieses neuen Publikumsrates wichtigen gesellschaftlichen Einrichtungen¹⁰²⁾ und/oder dem Nationalrat zu überlassen, denn wo, wenn nicht im Nationalrat ist die gesellschaftliche Vielfalt repräsentiert? Diese Vielfalt lässt sich freilich nur abbilden, wenn der Nationalrat die Mitglieder des neuen Publikumsrates nicht wieder nur mit einfacher Mehrheit bestimmt.

Ob diese Vorschläge realisiert werden, ist derzeit offen. Manches deutet darauf hin, dass die zehn Kapitalvertreter im verkleinerten Stiftungsrat von den Regierungsparteien besetzt werden sollen.¹⁰³⁾ Dagegen hat der Redakteursausschuss des ORF zu Recht protestiert.¹⁰⁴⁾ Ein solches Proporz-System wäre zweifellos noch schlechter als das gegenwärtige Konzept.

2. Programmgestaltende Mitarbeiter

Nach dieser Betrachtung der Makroebene lohnt noch ein Blick auf die Mikroebene, also auf jene Personen, die uns tagtäglich mit Berichten über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen versorgen – die programmgestaltenden und journalistischen Redakteure: An ihrer Arbeit hängt es letztlich, ob das Programm des ORF die Vielfalt der im

rat auf 27 Mitglieder zu verkleinern, wobei die Bundesregierung neun Mitglieder über Vorschlag der im Nationalrat vertretenen Parteien und drei weitere aus den Bereichen Kirchen und Religionsgesellschaften, Hochschulen und Kunst bestellen solle.

¹⁰¹⁾ Formulierungshilfe für Koalitionsabkommen zu Medien, *derStandard.at*, 17. 10. 2013. Erweiterte Kompetenzen für den neuen Publikumsrat fordert auch der Redakteursrat des ORF: ORF-Journalisten präsentieren Forderungskatalog, *derStandard.at*, 23. 4. 2013; zuvor auch schon *Buchner*, *ecolex* 2009, 272.

¹⁰²⁾ Vgl. *Buchner*, *ecolex* 2009, 272, nach dem sich die Direktbestellung durch diese Einrichtungen bewährt habe.

¹⁰³⁾ Siehe schon den Vorschlag des Bundeskanzlers, die Besetzung des Stiftungsrates wie beim VfGH der Bundesregierung und dem Nationalrat (und zwar offensichtlich mit einfacher Mehrheit) zu überlassen: Pläne für eine „gewaltige Reform“ des ORF, *DiePresse.com*, 24. 4. 2012.

¹⁰⁴⁾ ORF-Journalisten warnen vor „Rückfall in altes Proporz-System“, *derStandard.at*, 23. 10. 2013.

öffentlichen Leben vertretenen Meinungen widerspiegelt. Pluralität lässt sich auf dieser Mikroebene am besten herstellen, indem man fachlich hoch qualifizierte Personen mit verschiedenen Standpunkten und Perspektiven rekrutiert und sie dann in Ruhe arbeiten lässt. Für beides ist das ORF-G auch offen:

a) Eignung

Nach § 27 ORF-G sind Stellen des ORF öffentlich auszuschreiben (Abs 1), und bei ihrer Besetzung ist „in erster Linie die fachliche Eignung zu berücksichtigen“ (Abs 2). Diese Formulierung macht einerseits deutlich, dass die „richtige“ politische Haltung noch nicht genügt, um jemanden zu bestellen; primär maßgeblich muss seine fachliche Eignung sein, die nach der Judikatur weit zu verstehen ist, also abhängig von den jeweils übertragenen Aufgaben theoretische ebenso wie praktische Kenntnisse, aber auch die Fähigkeit zur Menschenführung oder organisatorische Fähigkeiten einschließen kann.¹⁰⁵⁾

Die fachliche Eignung ist andererseits nach § 27 Abs 2 ORF-G nur in erster Linie, nicht aber allein ausschlaggebend. Da der ORF umfassend verpflichtet ist, die Vielfalt der im öffentlichen Leben vertretenen Meinungen abzubilden, wird man annehmen können, dass bei Stellenbesetzungen zumindest in zweiter Linie auch eine Meinungsvielfalt innerhalb der Belegschaft anzustreben ist.¹⁰⁶⁾ In diese Richtung könnte auch der VfGH verstanden werden, wenn er meint, dass neben der fachlichen Eignung auch zu berücksichtigen sei, ob „sich die im einzelnen Fall getroffene Personalentscheidung in das personalpolitische Gesamtkonzept einfüg[t], da nur so der optimale Unternehmenserfolg erzielbar ist.“¹⁰⁷⁾

Freilich sind diese Anforderungen nur in Extremfällen justiziabel, denn wie Rundfunkbehörden und Gerichte immer wieder betonen, kommt dem ORF bei Stellenbesetzungen ein weiter unternehmens- und personalpolitischer Entscheidungsspielraum zu.¹⁰⁸⁾ So bleiben Beschwerden gegen Postenbesetzungen im ORF in aller Regel erfolglos;¹⁰⁹⁾ wirksamer als der Rechtsweg sind hier bisweilen öffentliche Proteste gegen Personalentscheidungen.¹¹⁰⁾

¹⁰⁵⁾ ZB VfSlg 8320/1978; VwSlg 17.599 A/2009.

¹⁰⁶⁾ In diese Richtung schon *Korinek*, RfR 1980, 7, der die „Bedachtnahme auch auf eine Ausgewogenheit im Hinblick auf verschiedene politische, soziale und kulturelle Standpunkte der Bewerber bei deren Aufnahme“ als sachlich qualifiziert.

¹⁰⁷⁾ ZB VfSlg 8320/1978; ihm folgend VwSlg 17.599 A/2009.

¹⁰⁸⁾ ZB VfSlg 8320/1978; VwSlg 17.599 A/2009; BKS 11. 12. 2013, 611.811/0010-BKS/2013.

¹⁰⁹⁾ Zuletzt zB BKS 11. 12. 2013, 611.811/0010-BKS/2013, betreffend die Bestellung *Edgar Weinzettls* zum Ressortleiter Innenpolitik.

¹¹⁰⁾ Siehe zB zur angekündigten Bestellung des vormaligen Stiftungsrates *Niko Pe-linka* zum Büroleiter des Generaldirektors: *Wrabetz* gibt Druck der Redakteure nach, *Der Standard*, 20. 1. 2012.

b) Unabhängigkeit

Journalistische und sonst programmgestaltende Mitarbeiter¹¹¹⁾ sind nach § 4 Abs 6 ORF-G unabhängig, und zwar von Staat und Parteien ebenso wie von anderen Medien, seien es elektronische oder Printmedien, seien es politische oder wirtschaftliche Lobbys. Diese Unabhängigkeit ist nach § 4 Abs 6 ORF-G nicht nur ein Recht der Mitarbeiter, sondern zugleich ihre Pflicht.

Das ORF-G schützt journalistische und programmgestaltende Mitarbeiter aber nicht nur vor Interventionen von außen, sondern bewahrt sie flankierend auch vor internen Einflussnahmen: § 32 ORF-G Abs 1 Satz 1 verpflichtet den ORF, „die Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter sowie die Freiheit der journalistischen Berufsausübung aller journalistischen Mitarbeiter bei Besorgung aller ihnen übertragenen Aufgaben im Rahmen dieses Bundesgesetzes zu beachten.“ Die journalistischen Mitarbeiter dürfen, wie § 32 Abs 1 Satz 2 ORF-G noch beispielhaft konkretisiert, „in Ausübung ihrer Tätigkeit insbesondere nicht verhalten werden, etwas abzufassen oder zu verantworten, was der Freiheit der journalistischen Berufsausübung widerspricht. Aus einer gerechtfertigten Weigerung darf ihnen kein Nachteil erwachsen.“ Für journalistische Mitarbeiter sind die in § 32 Abs 1 ORF-G normierten Grundsätze noch in einem Redakteursstatut zu konkretisieren, das zwischen dem ORF und einer Vertretung der journalistischen Mitarbeiter abzuschließen ist (§ 33 ORF-G).¹¹²⁾

Diese sogenannte „innere Rundfunkfreiheit“¹¹³⁾ besteht im Wesentlichen unverändert seit 40 Jahren und löste anfänglich Irritationen aus; sie trage, so hieß es in der Lehre, ein richterliches Element in den ORF, das dort nicht passend sei.¹¹⁴⁾ Wie die Materialien zeigen, wollte der Gesetzgeber aber auch mit diesen Garantien Meinungsvielfalt im ORF sicherstellen.¹¹⁵⁾ Die Unabhängigkeit der

¹¹¹⁾ Der Begriff der programmgestaltenden Mitarbeiter ist weiter als jener der journalistischen Mitarbeiter, siehe dazu im Einzelnen *Korn*, der Begriff des programmgestaltenden und journalistischen Mitarbeiters des ORF, RfR 1981, 12.

¹¹²⁾ Näher *Holoubek*, Innere Rundfunkfreiheit, in *Berka/Grabenwarter/Holoubek* (Hrsg), Unabhängigkeit der Medien (2011) 133 (143 f).

¹¹³⁾ Siehe zu ihr und ihrer Funktion für die Vielfaltsicherung allgemein auch *Holoubek*, Innere Rundfunkfreiheit (FN 111) 133.

¹¹⁴⁾ *Oberndorfer*, Föderalismus und Medienpolitik, in FS Eckert (1976) 449 (468 f, 471 f).

¹¹⁵⁾ So ist in den Materialien zur gleichlautenden Vorgängerbestimmung des § 17 RFG zu lesen: „Der vorliegende Entwurf stellt die bereits bestehende Objektivitätsverpflichtung der Gesellschaft dahingehend klar, daß Objektivität vor allem im Sinne von ausgewogener Meinungsvielfalt zu verstehen ist. Zu diesem Zwecke wird die Gesellschaft auch verpflichtet, die Gewissensfreiheit, Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter zu beachten und ein Redakteursstatut für die journalistischen Mitarbeiter zu vereinbaren“ (RV 933 BlgNR 13. GP 11), ferner meinte die Rundfunkreform-Kommission: „Das Redakteursstatut hat zur Gewährleistung einer ausgewogenen Meinungsvielfalt der Hörfunk- und Fernsehprogramme durch Sicherstellung der Unabhängigkeit, der Gewissensfreiheit, der Freiheit der Meinungsäußerung und der Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter beizutragen“ (RV 933 BlgNR 13 GP 56).

programmgestaltenden und journalistischen Mitarbeiter ist dafür auch ein geeignetes Instrument, denn sie verhindert, dass die Mitarbeiter durch Weisungen „auf Linie“ gebracht, also gezwungen werden, gleichförmig in eine Richtung zu berichten. Diese Unabhängigkeit fördert aber nicht nur eine Berichterstattung aus verschiedenen Perspektiven; sie ermöglicht im ORF zudem einen Wettstreit um die beste Berichterstattung: So schützt Vielfalt auch vor Einfalt – Unabhängigkeit hebt das Niveau.¹¹⁶⁾

Grenzenlos kann die Unabhängigkeit der Mitarbeiter freilich nicht sein,¹¹⁷⁾ schon deshalb nicht, weil der ORF nach dem Gesetz nicht nur der Meinungsvielfalt, sondern noch vielen anderen Programmgrundsätzen verpflichtet ist. Dem trägt § 32 Abs 1 ORF-G auch Rechnung, indem er den ORF nur verpflichtet, die Unabhängigkeit der Mitarbeiter „im Rahmen dieses Bundesgesetzes zu beachten.“ Daraus hat die Lehre bisher gefolgert, dass Weisungen zulässig sind, die die Erfüllung der dem ORF obliegenden Aufgaben und der dabei zu beachtenden Vorgaben des ORF-G sicherstellen (sogenannte Rahmenweisungskompetenz):¹¹⁸⁾ Selbstverständlich muss sich ein Mitarbeiter daher zB die Anordnung gefallen lassen, einen nicht objektiven, parteiischen Bericht zu korrigieren. Der Programmverantwortliche darf, wie die Lehre ferner annimmt, auch vorgeben, über welche Angelegenheiten berichtet wird, wer welche Sendung gestaltet und ob eine Sendung ausgestrahlt wird oder nicht. Bei der inhaltlichen Gestaltung der Sendung bestehe aber „eine sehr weitgehende Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Mitarbeiter“.¹¹⁹⁾ Sie seien frei, sich „in der Art und dem Umfang der Recherchen, der Beurteilung der erhobenen Tatsachenlage, der Gewichtung der zu vermittelnden Einzel Tatsachen in ihrem Gesamtzusammenhang, der Bildauswahl und der Wahl der Interviewpartner (...) innerhalb der Regeln professionellen journalistischen Arbeitens zu entfalten“¹²⁰⁾. Eingriffe müssten die Mitarbeiter

¹¹⁶⁾ Zum Wert der Unabhängigkeit für die Meinungsp pluralität schon *Holoubek*, § 195 Kommunikationsfreiheit, in *Merten/Papier* (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd VII/1 Österreich (2009) Rz 49; vgl auch *Hoffmann-Riem*, Die Unabhängigkeit des Rundfunks, in *Berka/Grabenwarter/Holoubek*, Unabhängigkeit der Medien 49 (60), nach dem hinter solchen Unabhängigkeitsgarantien die „Hoffnung (steht), dass auf diese Weise bei der Erfüllung der Organisationsaufgabe die berufsethischen Grundorientierungen, das Kreativitätspotenzial und die Wertevielfalt der individuellen Kommunikatoren als professionals genutzt werden. Das Meinungs- und Erfahrungsspektrum der vielen in kollegial organisierten Aufgabenträgern Zusammenwirkenden soll auch als Vielfaltgarant wirken.“

¹¹⁷⁾ Anders noch *Oberndorfer* (FN 113) 468, 472, der annimmt (und kritisiert), die Unabhängigkeitsgarantie des § 17 RundfunkG „atomisiere“ die Hierarchie im ORF und schließe Weisungen völlig aus; dagegen bereits *Wittmann* (FN 65) 220.

¹¹⁸⁾ *Korinek*, RfR 1980, 7; *Wittmann* (FN 65) 220; siehe auch VfSlg 7593/1975, wonach die Unabhängigkeitsgarantie im BVG Rundfunk Weisungen nicht schlechthin ausschließe; eine Weisungsbefugnis im oben umschriebenen Umfang sei „geradezu unerlässlich“.

¹¹⁹⁾ *Korinek*, RfR 1980, 7; siehe auch *ders* (FN 77) 33; *Wittmann* (FN 65) 220.

¹²⁰⁾ *Wittmann* (FN 65) 224 (im Original mit Hervorhebungen).

nur hinnehmen, wenn sie „zur Durchsetzung des gesetzlichen Programmauftrages und der Programmrichtlinien unerlässlich“ sind.¹²¹⁾

In der Judikatur hat § 32 ORF-G lange keine besondere Rolle gespielt. Vor kurzem sind aber gleich zwei Weisungen aus dem ORF nach außen gelangt und wurden dann von Dritten an die KommAustria herangetragen. Im einen Fall verlangte ein Chefredakteur nach einer ZIB 1, in der über Parteispenden berichtet wurde, von der Redakteurin eine Richtigstellung. Ihr Bericht konnte nämlich so verstanden werden, dass die Arbeiterkammer Parteispenden leistet, was sie aber nicht tut. Die Weisung, den Bericht zu korrigieren, sollte hier folglich nur eine dem ORF-G entsprechende, also wahrheitsgemäße und unmissverständliche Berichterstattung sicherstellen; dementsprechend wurde sie weder von der KommAustria noch vom BKS noch vom VfGH beanstandet.¹²²⁾ Die zweite Weisung ist vielschichtiger; sie wurde vom stellvertretenden Chefredakteur des niederösterreichischen Landesstudios erteilt, betraf den norwegischen Attentäter *Anders Behring Breivik* und lautet wie folgt:

„Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Im Zusammenhang mit dem Attentäter von Norwegen ist jetzt in den Agenturmeldungen die Formulierung aufgetaucht, es handle sich vermutlich um einen Rechtsextremisten und ‚christlichen Fundamentalisten‘.

Das Wort ‚christlich‘ und den Mord an mehr als 90 Menschen in einem Atemzug zu nennen – da empfinden wohl die meisten einen deutlichen Widerspruch.

Hier sollten wir bei der Formulierung besonders sensibel vorgehen, diesen äußerst unchristlich agierenden Mann eventuell als ‚religiösen Fanatiker‘ bezeichnen oder uns vor allem auf die überwiegend verwendete Einordnung als ‚Rechtsextremisten‘ beschränken.

Danke für die bisher sehr informative Oslo-Berichterstattung!

Liebe Grüße

Robert“

Auch diese E-Mail wurde als Verletzung der Unabhängigkeitsgarantie bekämpft, diesmal bis zum VfGH. Einig waren sich KommAustria, BKS und VfGH hier nur darüber, dass diese E-Mail nicht bloß eine Anregung war, sondern durchaus eine Anordnung, die von der Erwartung getragen war, befolgt zu werden.¹²³⁾ KommAustria und BKS qualifizierten sie überdies als Verstoß gegen § 32 Abs 1 ORF-G. Diese Bestimmung erlaube zwar Weisungen, die eine den inhaltlichen Anforderungen insbesondere der § 4 Abs 5 und § 10 Abs 5 ORF-G entsprechende Berichterstattung sicherstellen. Die bekämpfte E-Mail erfülle diese Voraussetzungen aber nicht: Zum Zeitpunkt dieser Weisung habe es nämlich unzählige Agenturmeldungen gegeben, die Gesamtsituation sei unübersichtlich gewesen und die Einstellung des Täters nicht verlässlich abschätzbar. Verlange ein Chefredakteur in dieser Lage deutlich, gerade eine bestimmte Konnotation

¹²¹⁾ Wittmann (FN 65) 220.

¹²²⁾ KommAustria 30. 5. 2012, KOA 12.009/12-006; BKS 13. 8. 2012, 611.800/0002-BKS/2012; VfGH 22. 5. 2013, 2012/03/0144.

¹²³⁾ KommAustria 11. 1. 2012, KOA 12.004/11-010, 10 ff; BKS 28. 3. 2012, 611.997/0001-BKS/2012, Rz 11 ff, 22 (die Verfasserin hat an dieser Entscheidung als Ersatzmitglied mitgewirkt); VfGH 14. 3. 2013, B 518/12, Rz 35, 40.

zu vermeiden und damit zumindest teilweise von der vermeldeten Tatsachenlage abzuweichen, verletze er die Unabhängigkeitsgarantie des § 32 ORF-G.

Der VfGH teilte diese Auffassung nicht. Er war der Ansicht, dass nicht der ORF die Unabhängigkeit der Redakteure, sondern der Bescheid des BKS die Meinungsäußerungs- und Rundfunkfreiheit des ORF verletzt habe. Die Freiheit der journalistischen Berufsausübung der Redakteure kollidiere nämlich mit der Rundfunkfreiheit des ORF und sei daher mit dieser abzuwägen (Rz 45). Mitarbeitern dürfe eine Weisung nicht nur erteilt werden, um die Gesetzmäßigkeit der Berichterstattung sicherzustellen, sondern auch aus anderen Gründen, die der VfGH allerdings nicht näher expliziert (Rz 46). Beim Ausgleich dieser kollidierenden Grundrechtsansprüche habe der ORF einen Beurteilungsspielraum, der eine Grenze an der Freiheit des journalistischen Mitarbeiters finde (Rz 46). Diese Grenze sei überschritten, wenn angeordnet werde, dass „Tatsachenmitteilungen in Nachrichtensendungen unterdrückt werden müssen, bestimmte Quellen, wie zB Agenturmeldungen, nicht ausgewertet werden dürfen oder bereits recherchierte Fakten unberücksichtigt bleiben müssen“ (Rz 47). Das habe die bekämpfte E-Mail aber nicht im Sinn gehabt; sie umfasse nämlich drei Aussagen, die in ihrer Gesamtheit zu beurteilen seien (Rz 51):

„Zunächst wird ausgeführt, dass zum Zeitpunkt der E-Mail ‚(jetzt‘) in den Agenturmeldungen die Bezeichnung des Attentäters als ‚christlichen Fundamentalisten‘ aufgekomen sei; gleichzeitig wird auf die Unsicherheit der Tatsachenlage hingewiesen. Dementsprechend hat die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid auch ausdrücklich festgehalten, dass zum Zeitpunkt der Versendung der E-Mail ‚jedenfalls kein gesichertes Wissen über die Motivation und die Gesinnung des Attentäters herrschte‘. Dem folgt die Bewertung der Bezeichnung mit den Worten ‚deutlicher Widerspruch‘. Damit stellen die ersten beiden Absätze der E-Mail die Begründung für den anschließend ausgesprochenen Vorschlag dar, nämlich die im dritten Absatz ausgesprochene – zurückhaltend formulierte – Empfehlung der Verwendung bestimmter (anderer) Bezeichnungen. Der Verfasser der E-Mail hat somit auf Grundlage der Annahme einer unsicheren Tatsachenlage eine Empfehlung abgegeben, die im Zusammenhang mit der vorangehenden Begründung nachvollziehbar ist.“

Was den VfGH und die Rundfunkbehörden bei der Beurteilung dieses Falles trennt, ist letztlich wohl die Methode. Die Rundfunkbehörden haben die Weisung nach dem einfachen Gesetz, nämlich nach § 32 ORF-G beurteilt; dort steht, dass die Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter sowie die Freiheit der journalistischen Berufsausübung aller journalistischen Mitarbeiter im Rahmen des ORF-G zu beachten ist. Diese Garantie ist nach den Materialien¹²⁴⁾ eines von mehreren Instrumenten, um im ORF Meinungsvielfalt sicherzustellen, also nicht irgendein Interesse, sondern das Ziel, zu dessen Realisierung der ORF gerade eingerichtet worden ist. Nun ließe sich schon bezweifeln, dass der ORF gegen eine Vorschrift, die die Meinungsvielfalt – und damit den „Lebenszweck“ des ORF – sichern soll, wirklich seine Rundfunkfreiheit in Stellung bringen kann, als wäre er irgendein Privata-

¹²⁴⁾ FN 114.

ter.¹²⁵⁾ Selbst wenn man diese Prämisse akzeptiert und eine Kollision zwischen der Rundfunkfreiheit des ORF und der Freiheit der Redakteure annimmt, wäre aufklärungsbedürftig, warum es im Beurteilungsspielraum des ORF liegen sollte, zu wessen Gunsten er diese Kollision auflöst. Diese Kollision hat nämlich schon der einfache Gesetzgeber in § 32 ORF-G aufgelöst, und zwar zugunsten der programmgestaltenden und journalistischen Mitarbeiter, mit einer Schranke: Weisungen, die die Einhaltung des ORF-G sicherstellen, muss sich ein Mitarbeiter – selbstverständlich – beugen, anderen Weisungen aber nicht. Darin mag man eine Beschränkung der Rundfunkfreiheit des ORF sehen; diese Beschränkung ist aber gewiss durch das gewichtige Ziel gerechtfertigt, die Meinungsvielfalt zu sichern. Auch verfassungsrechtliche Erwägungen liefern daher keinen Grund, das einfachgesetzlich beschränkte Weisungsrecht des ORF über den Wortlaut des § 32 ORF-G hinaus auszudehnen.

Sieht man es so, stellt sich hier nur eine Frage: Diente die Weisung des stellvertretenden Chefredakteurs der Einhaltung des ORF-G? Die Entscheidung des VfGH zeigt, dass man diese Weisung sehr verschieden deuten kann. Komm-Austria und BKS haben sie so verstanden, dass der Ausdruck „christlich“ nicht in Verbindung mit einem Attentäter gebracht werden soll, weil sich beides nicht miteinander verträgt. Der stellvertretende Chefredakteur formuliert dies auch in großer Klarheit: „Das Wort ‚christlich‘ und den Mord an mehr als 90 Menschen in einem Atemzug zu nennen – da empfinden wohl die meisten einen deutlichen Widerspruch.“

Der VfGH meint demgegenüber, der stellvertretende Chefredakteur habe in seiner E-Mail begründend „auf die Unsicherheit der Tatsachenlage hingewiesen“ (Rz 51) – wo das geschehen sein soll, ist indes nicht zu sehen. Zwar hat der BKS, wie der VfGH in der Folge referiert, tatsächlich festgehalten, dass Motivation und Gesinnung des Attentäters im Zeitpunkt der Versendung der E-Mail noch unsicher gewesen seien; das ändert aber nichts daran, dass sich die Weisung selbst nicht auf die unsichere Tatsachenlage stützt. Auch implizit ist ihr eine solche Begründung nicht zu entnehmen, im Gegenteil: Wäre es dem stellvertretenden Chefredakteur wirklich darum gegangen, angesichts einer unklaren Faktenlage voreilige Zuschreibungen zu verhindern, hätte er doch kaum empfohlen, *Breivik* statt als „christlichen Fundamentalisten“ besser als „religiösen Fanatiker“ oder noch besser als „Rechtsradikalen“ zu bezeichnen. Offensichtlich wollte er nur eine ganz bestimmte Zuschreibung verhindern, dass nämlich ein „äußerst unchristlich agierende[r] Mann“ wie *Breivik* als „christlicher Fundamentalist“ bezeichnet wird. Das ist eine Haltung, die man teilen kann oder nicht; von Fakten scheint sie aber unabhängig, denn wie, so fragt man sich, hätten die Tatsachen

¹²⁵⁾ In diese Richtung geht zB die sehr bedenkenswerte Äußerung *Buchners* (FN 10) 98: „Auch die Pflicht zur Berücksichtigung der Vielfalt der Meinungen kann eine Einschränkung des Grundrechts der Meinungsfreiheit darstellen. Diese Problematik stellt sich bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkträgern, die ja zur Verwirklichung dieses Gestaltungsgrundsatzes gegründet wurden, aber wohl insofern nicht, als diese keinen Grundrechtsschutz der Meinungsfreiheit in diesem Rahmen haben können. Niemand kann Rechtsschutz gegenüber seinem Lebenszweck beanspruchen.“

denn liegen sollen, damit der stellvertretende Chefredakteur damit einverstanden gewesen wäre, *Brevik* einen „christlichen Fundamentalisten“ zu nennen?

Selbst wenn die unsichere Faktenlage unausgesprochen der Grund für die Weisung gewesen wäre, könnte das ihre Rechtmäßigkeit noch nicht beweisen. Zu fragen wäre dann vielmehr, ob die Weisung eine dem ORF-G entsprechende Berichterstattung sichergestellt hat, umgekehrt formuliert: Hätte der ORF gegen das ORF-G verstoßen, wenn er – wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland und mehrere Qualitätszeitungen¹²⁶⁾ – gestützt auf Agenturmeldungen berichtet hätte, dass die norwegische Polizei vermutet, *Brevik* sei ein „christlicher Fundamentalist“? – doch offensichtlich nicht. § 4 Abs 5 ORF-G verpflichtet den ORF ja, Informationen *objektiv* auszuwählen und zu vermitteln. Bei unsicherer Faktenlage wäre es daher wohl entweder angezeigt gewesen, über *alle* von den Ermittlern erwogenen Gesinnungen des Täters zu berichten und entsprechend deutlich zu machen, dass es sich dabei nur um vorläufige Annahmen handelt; denkbar wäre in dieser Lage aber ebenso, solche Zuschreibungen gene-

¹²⁶⁾ So berichtet zB Zeit Online am 23. 7. 2011 unter dem Titel „91 Menschen starben bei Anschlägen“: „Ein mutmaßlich christlicher Fundamentalist hat in einem norwegischen Ferienlager 84 Menschen erschossen. Er zündete auch die Bombe in Oslo, wo sieben Menschen starben“; im Text selbst heißt es dann: „Fahndungschef *Øystein Mæland* sagte, der Mann habe wohl eine rechtsextreme, christlich-fundamentalistische Haltung. (...) Norwegische Medien gaben den Namen des Verdächtigen mit Anders B. an. (...) Auf seiner Facebook-Seite beschreibt er sich Medienberichten zufolge als ‚konservativ‘ und ‚christlich‘.“ Am 7. 8. 2011 veröffentlichte Zeit Online unter dem Titel „Seine Kirche soll ein Schwert sein“ ein Interview mit der Theologin *Saskia Wendel*, die auf die Frage, ob *Brevik* ein christlicher Fundamentalist sei, antwortete: „Ja und nein. Einerseits bezeichnet er sich als nicht religiös, andererseits nimmt er das Christentum in Anspruch, um sein Handeln zu legitimieren. Er hat ein ganz klar christlich aufgeladenes Weltbild und misst der katholischen Kirche die Funktion zu, Schwert im sogenannten Kampf um Europa zu sein. Er sagt, der Papst wäre das schärfste Schwert, wenn er denn richtig funktionieren würde.“ In der FAZ setzt sich *Niggemeier* kritisch mit der Annahme mancher Kommentatoren auseinander, das Attentat von Norwegen sei von Islamisten verübt worden: „ZDF-, Terrorspezialist *Theveßen* sagte, in Internetforen freuten sich Islamisten über diese schreckliche Tat, und fügte hinzu: ‚Wenn es sich herausstellt, dass es ein Islamist war, wäre es ein großer Propagandaerfolg für Islamisten.‘ In Wirklichkeit stimmt das Gegenteil noch viel mehr. Es ist ein großer Propagandaerfolg, gerade weil es kein Islamist war. Nicht nur, weil der Täter womöglich ein christlicher Fundamentalist ist, sondern weil die Reaktionen und Reflexe zeigten, wie sehr es Al Qaida gelungen ist, unser Denken zu bestimmen.“ (*Niggemeier*, Wer solche Experten kennt, braucht keine Laien, FAZ.NET, 24. 7. 2011). Der in diesem Artikel angesprochene Terrorspezialist bezeichnete *Brevik* offenbar am folgenden Tag im ZDF als christlichen Fundamentalisten (vgl. *Sundermeyer*, Europa verharmlost den Rechtspopulismus. Wer nach den Attentaten von Norwegen vor neuem Rechtsterrorismus warnt, dramatisiert. Die wirkliche Gefahr ist der falsche Umgang mit der Islamophobie, Zeit Online, 26. 7. 2011). Auch das öffentlich-rechtliche Deutschlandradio schreibt am 23. 7. 2011 über *Brevik*: „Nach Medienberichten soll er christlich-fundamentalistischem und rechtsextremem Gedankengut anhängen.“ (http://www.deutschlandradio.de/mutmasslicher-taeter-offenbar-christlicher-fundamentalist.331.de.html?dram:article_id=204305, 22. 12. 2013). Weitere Zeitungen (Der Standard, Wiener Zeitung, Focus, Stern) nennt die KommAustria in ihrem Bescheid vom 11. 1. 2012, KOA 12.004/11-010, 12 f.

rell zu vermeiden. Die Weisung des stellvertretenden Chefredakteurs, nur über *eine* dieser Gesinnungen von vornherein nicht zu berichten und zugleich andere Zuschreibungen vorzunehmen, diene aber offensichtlich nicht der Einhaltung des Objektivitätsgebots, und es ist auch nicht zu sehen, die Beachtung welcher gesetzlichen Vorgabe diese Weisung sonst hätte sicherstellen sollen. Wodurch immer die Weisung motiviert war, sie war jedenfalls nicht „zur Durchsetzung des gesetzlichen Programmauftrages und der Programmrichtlinien unerlässlich“¹²⁷⁾ und verletzte schon deshalb die Unabhängigkeitsgarantie des § 32 ORF-G.

Der VfGH konnte dem Bescheid des BKS indes schon nicht entnehmen, „weshalb in der E-Mail die Anweisung enthalten sein soll, Tatsachen bei der Berichterstattung außer Acht zu lassen“. Die vermisste Begründung liefert der Gerichtshof aber schon in seinem nächsten Satz: „so enthalten die Feststellungen der belangten Behörde auch lediglich eine einzige Meldung der Austria Presseagentur, wonach die Internetseite des Tatverdächtigen eine christlich-fundamentalistische Haltung erkennen lasse“ (Rz 54). Warum diese APA-Meldung keine Tatsache begründet und wie viele Agenturmeldungen vorliegen müssen, damit eine Tatsache entsteht, erläutert der VfGH leider nicht.

Insgesamt ist das Erkenntnis des VfGH kein ermutigendes Signal für die Unabhängigkeit der programmgestaltenden und journalistischen Mitarbeiter und damit auch für die Meinungsvielfalt im ORF. Der VfGH dehnt die durch § 32 ORF-G eng begrenzte Weisungsbefugnis gestützt auf die Rundfunkfreiheit des ORF in unbestimmter Weise aus: Zulässig sollen nicht nur Weisungen sein, die eine gesetzmäßige Berichterstattung sicherstellen, sondern auch Weisungen aus anderen Gründen. Diese Gründe grenzt der VfGH aber nicht näher ein; anscheinend genügt jedes Motiv, das nach Ansicht des VfGH schwerer wiegt als die Unabhängigkeit der Redakteure. Als ungenügendes Motiv nennt der VfGH den Wunsch des Anweisenden, Tatsachenmitteilungen in Nachrichtensendungen zu unterdrücken, Agenturmeldungen nicht auszuwerten oder recherchierte Fakten unberücksichtigt zu lassen. Dass eine so motivierte Weisung in aller Regel unzulässig ist, ergibt sich freilich schon aus dem Informationsauftrag des ORF; der Unabhängigkeitsgarantie des § 32 ORF-G hätte es dafür nicht bedurft. Wie immer man diese Garantie auslegt, sie muss jedenfalls mehr bedeuten als die Selbstverständlichkeit, dass der ORF von seinen Redakteuren kein rechtswidriges Verhalten verlangen darf.

IV. Fazit

Meinungsvielfalt ist im öffentlich-rechtlichen Rundfunk unverzichtbar. Sie herzustellen und zu sichern ist aber eine anspruchsvolle Aufgabe. Meinungsvielfalt bedeutet – eben weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk für alle da ist – erstens, dass nicht nur die Interessen der Mehrheit zählen, sondern auch die Anliegen und Perspektiven der Minderheit. Daraus folgt auf der Inhaltsebene, dass quotenträchtige Programme im ORF nicht überhand nehmen dürfen. Angesichts beschränkter Sendezeiten bedeutet Meinungsvielfalt zweitens, dass aus der Masse

¹²⁷⁾ Vgl. Wittmann (FN 65) 220.

der Meinungen eine Auswahl getroffen werden muss: Nicht jeder kann also – wie die Judikatur zu Diskussionsendungen veranschaulicht – unmittelbar zu Wort kommen. Meinungsvielfalt heißt drittens, dass man die Meinung der anderen aushält und sich mit ihr konfrontieren lässt; das kann und darf, wie die Judikatur zu Interviews zeigt, auch schmerzen. Wie in der Judikatur zu Kommentaren und Analysen deutlich wird, ist Meinungsvielfalt viertens harte Arbeit: Sie fordert Gründlichkeit in der Recherche ebenso wie in der Argumentation.

Die historische Entwicklung zeigt allerdings auch, dass Meinungsvielfalt stets prekär ist, denn ihre organisatorischen Sicherungen sind schwach: Schon 1974 waren die Aufsichtsgremien des ORF nicht sonderlich plural besetzt; der staatlich-parteiliche Einfluss herrschte deutlich vor. 1984 wurden die Besetzungsrechte der Bundesregierung aber noch erheblich ausgebaut. Seit 2001 darf in den Aufsichtsgremien des ORF auch nicht mehr geheim abgestimmt werden, und nahezu jede Angelegenheit wird mit einfacher Mehrheit entschieden, selbst die Wahl des Generaldirektors, dem zugleich ein umfassendes Weisungsrecht den anderen Direktoren gegenüber eingeräumt wurde. Nicht angetastet hat der Gesetzgeber hingegen über all die Jahre die Garantie der Unabhängigkeit der Redakteure – auf sie kommt es letztlich auch an: Denn am wirksamsten gesichert ist die Pluralität im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zweifellos, wenn der ORF eine Vielfalt an qualifizierten Redakteuren im Einklang mit dem Gesetz in Ruhe arbeiten lässt.

