



universität
wien

Exposé

zum Dissertationsvorhaben aus Rechts- und Verfassungsgeschichte

Die Entwicklung der „Unabhängigkeit“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Spiegel der Rechtsreformen 1966, 1974 und 2001

(Arbeitstitel)

eingereicht von

Mag.iur. Franz-Josef Wagner, LL.B. (WU)

Matrikelnummer: a9971443

Studienrichtung:
Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften

Betreuerin:
Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ iur. Ilse Reiter-Zatloukal

Wien, im Oktober 2023

1. Einleitung

Seit Beginn der 2. Republik sieht sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit denselben Problemfeldern konfrontiert, die sich in regelmäßigen Abständen als Themen einer rechts- und medienpolitischen Auseinandersetzung wiederfinden: Unabhängigkeitsdebatten und damit einhergehende Diskussionen um politische Einflussnahmen, Postenbesetzungen, institutionelle sowie redaktionelle Unabhängigkeits- und Objektivitätspflichten, staatliche Finanzierung und öffentliche Kontrollmechanismen sind dem Rundfunk inhärent. Der Medienrechtswissenschaftler und ehemalige Verfassungsrichter Wolfgang Hoffmann-Riem meint dazu: „Wozu, gegenüber wem und vor allem wie Unabhängigkeit bei der Gestaltung der Kommunikationsordnung garantiert und praktiziert wird, muss angesichts sich schnell verändernder Verhältnisse immer wieder neu gefragt werden (...)“.¹

Die aktuellen rundfunkrechtlichen Problemstellungen finden sich jedenfalls wiederkehrend in einer Rückschau auf die gesetzliche Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auf der Suche nach einem „Regelungsideal“ der Unabhängigkeitsgarantie soll daher im angestrebten Dissertationsvorhaben die Erforschung der Gesetzgebungsgeschichte, die Gegenüberstellung der historischen Rundfunkgesetze, die historisch-rechtsdogmatische Analyse des Unabhängigkeitsbegriffs sowie die historische Rechtstatsachenforschung zu themenbezogenen Rechtsfragen und politischen Einflussnahmen auf das Unternehmen erfolgen. Ziel der Arbeit ist es, jene rundfunkrechtlichen Aspekte,² die dazu geeignet sind, ein (Un-)Abhängigkeitsverhältnis zwischen Staat, Politik, Parteien³ und ORF zu schaffen, zu beleuchten sowie anhand institutionsgeschichtlicher und rechtshistorischer Quellenmaterialien die konkretisierten Forschungsfragen zu beantworten.⁴

2. Beschreibung des Forschungsgegenstandes

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist, im Gegensatz zur Presse, unter maßgeblichem Einfluss des Staates entstanden.⁵ Der ORF agierte jahrzehntelang rechtlich als nationaler Monopolist und ist bis heute das publizistisch, kulturell und wirtschaftlich mächtigste Massenmedium Österreichs.⁶

Das Rundfunkrecht hat sich aus dem Fernmelderecht herausentwickelt: Die Fernmeldehoheit war dem Zentralstaat vorbehalten und ermächtigte ihn, selbst Rundfunkanlagen zu betreiben oder das Recht im Wege einer fernmeldebehördlichen Bewilligung an Private zu übertragen. Daraus entstand

¹ HOFFMANN-RIEM 2011, S. 66.

² Unternehmensform, Organisationsrecht, Kontrollmechanismen, innere Rundfunkfreiheit.

³ bzw. auch andere potentielle externe Einflüsse (z.B. aus der Wirtschaft oder durch andere Medien).

⁴ Anm.: Eine rechtshistorische Aufarbeitung der grundrechtlichen Rundfunk-Thematik, also Rundfunkfreiheit nach Art 10 EMRK und Entstehung des dualen Rundfunksystems aus der Rundfunk-Monopol-Debatte heraus, ist nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens.

⁵ KRÜGER 1960, S. 39-60, zur Einordnung und Unabhängigkeit des Rundfunks im Parteienstaat und gesellschaftliche Einflüsse; s.a. BAUSCH 1966, S. 34-37.

⁶ Vgl. LIEB 1974, S. 217-227, zu den Wahrnehmungsbedingungen des Rundfunks hinsichtlich Suggestivkraft und Aktualitätsvorsprung des Mediums sowie seine komplementäre Stellung zur Presse; s.a. BAUSCH 1966 S. 38-42.

allerdings noch kein automatischer Anspruch⁷ auf eine Rundfunkkonzession.⁸ Auf dieser Grundlage wurde 1924 der RAVAG⁹ die erste Konzession erteilt. Hauptgesellschafter waren Bund und Unternehmen, die den großen Parteien nahestanden. Formal handelte es sich um eine private Rundfunkgesellschaft, durch die Satzung und die Gesellschaftskonstruktion wurde sie allerdings faktisch von der Politik gelenkt. Dieser beherrschende Einfluss hat sich in der 2. Republik noch verstärkt, denn nach der Besatzungszeit wurde der Einfluss auf den Rundfunk zwischen den Großparteien aufgeteilt. Ansätze einer bundesstaatlichen Rundfunkorganisation entstanden bereits in der Nachkriegszeit, nachdem der VfGH mit seinem Rundfunkkompetenzerkenntnis¹⁰ dem Bund eine umfassende Rundfunkzuständigkeit zugesprochen hatte.¹¹

Nach Rückgabe von den Alliierten an Österreich 1954 unterstand der ORF kompetenzrechtlich dem SPÖ-Verkehrsminister Karl Waldbrunner. Zu dieser Zeit kursierten bereits gegensätzliche Konstruktionskonzepte der Großparteien: Während die SPÖ für eine öffentliche Anstalt samt Parteienproporz und ministerialer Weisungsunterstellung plädierte, sprach sich die ÖVP für eine weisungsfreie privatrechtliche Konstruktion mit Beteiligung von Bund, Ländern und Kammern aus. Nach der Wahl 1956 endete die Diskussion mit einem Kompromiss im Sinne Waldbrunners: eine privatrechtliche – aber der Proporzidee entsprechende – Konstruktion¹² und eine Rundfunk-Kompetenzübertragung in den Wirkungsbereich der Bundesregierung.¹³

Die Ausgangslage für die erste Reform 1966 stellt der schließlich 1958 nach diesen Vorstellungen als GmbH¹⁴ gegründete Rundfunk dar. Die Republik Österreich und Bundesländer fungierten allerdings als Gesellschafter mit einem beständigen Einfluss der Regierungsparteien. In Zeiten des Proporzbaus, also der Postenaufteilung und Doppelbesetzung, bestand der Vorstand aus vier Direktoren.¹⁵ Von einer unabhängigen Berichterstattung konnte zu dieser Zeit keine Rede sein.¹⁶ Der Fernseh- direktor des ORF Gerhard Freund (SPÖ) plädierte in dieser Phase vorsichtig für Reformen, denn der

⁷ Vergleichbar mit rundfunkrechtlichen Regelungen in anderen Staaten West-Europas.

⁸ BERKA 1988, S. 9; vgl. auch VENUS 1986.

⁹ Radio-Verkehrs-AG.

¹⁰ Kompetenzfeststellungserkenntnis durch den VfGH, VfSlg 2721/1954.

¹¹ BERKA 1988, S. 9-10; vgl. auch STÖGER 1965; VENUS 1986.

¹² Die Gesellschaftsgründung erfolgte am 12.11.1957 mit folgenden wesentlichen Eckpunkten: Der Bund war mit 97% Hauptgesellschafter, die Länder hatten die komplementäre Gesellschafterstellung inne. Die Republik fungierte, vertreten durch ein Ministerkomitee (Einstimmigkeitsprinzip), als Inhaber des ORF. Während sich der Proporz durch den Aufsichtsrat und Vorstand zog, wurde der Generaldirektor zum Vorsitzenden mit wenig Kompetenzen degradiert.

¹³ STÖGER 1965, S. 29.

¹⁴ MAGENSCHAB 1973, S. 188-194, mit beispielhaften Rechtsformvergleichen: GmbH, Fonds (ÖGB), Körperschaft (SPÖ – Ministerien), Anstalt (in der BRD dem föderalen Gedanken widersprechend), AG (zentralisierte Wirkung mit Vergleich zur RAVAG).

¹⁵ Anm.: Es erfolgt keine geschlechterneutrale Bezeichnung der „Direktoren“, da historisch belegt ist, dass es ausschließlich Männer waren. Diese Anwendungsregel gilt auch in der Folge für historische Nennungen. Im Zweifel werden jedoch die Regeln der geschlechterneutralen Sprache angewendet.

¹⁶ STÖGER 1965, mit einer Analyse der Kompetenzverteilung und Geschäftsordnung des Vorstandes mit all ihren Besonderheiten. Insbesondere gibt der DAENZER BERICHT als externer Bericht über die Situation des ORF

Rundfunk sollte ein Gegengewicht zur Regierung darstellen und eine unabhängige Gewalt im Dienst der Demokratie sein. Mit Verweis auf die Programmrichtlinien 1958 folgte offene Kritik von Seiten der Journalistengewerkschaft, die eine garantierte Unabhängigkeit nach dem Vorbild der BBC forderte. Die Koalitionsregierung von ÖVP und SPÖ nahm nach den Wahlen 1962 darauf aber keine Rücksicht. Es folgte daher ein Aufruf in der Tageszeitung „Kurier“, dessen Chefredakteur Hugo Portisch eine Unterschriftenaktion initiierte. Während einer vorangegangenen USA-Reise hatte er die dortige unabhängige Presse kennengelernt und stufte daraufhin den Plan der Doppelbesetzungen im Rundfunk als Anschlag auf die Meinungsfreiheit ein.¹⁷

Den Entpolitisierungsgedanken vertrat auch ÖVP-Unterrichtsminister Heinrich Drimmel 1960 mit dem sogenannten „Drimmel-Plan“, gefolgt von Vorschlägen von ÖGB-Präsident Franz Olah (SPÖ) 1962. Der Koalitionspakt zwischen SPÖ und ÖVP vom 20. März 1963 mit einem, der Entpolitisierungsidee entgegenstehend ausgestalteten Rundfunkübereinkommen, rief schließlich die Initiatoren des Rundfunkvolksbegehrens auf den Plan.¹⁸ 1964 folgte daraufhin das von Zeitungsvertretern initiierte Rundfunkvolksbegehren. und damit einhergehend manifestierte sich auch das neue Selbstverständnis der Presse als kontrollierender Gegenpol zur Regierung, welches ursprünglich schon im Pressegesetz-Entwurf 1961 von SPÖ-Justizminister Christian Broda verankert gewesen, allerdings noch nicht Gesetz geworden war. Das Volksbegehren mit mehr als 800.000 Unterschriften enthielt die Forderung nach einem mächtigen Generalintendanten, der noch dazu davor jahrelang kein politisches Amt bekleidet haben durfte. Während die ÖVP diesem Vorschlag nicht abgeneigt war, lehnte ihn die SPÖ ab.

Mit der Neuwahl im März 1966 erlangte die ÖVP die absolute Mehrheit. Im Juni 1966 wurde mit den Stimmen von ÖVP und FPÖ ein neues Rundfunkgesetz¹⁹ (auf Basis des Volksbegehrensentwurfs) beschlossen. Formell blieb der Rundfunk öffentliche Aufgabe, alleiniger Geschäftsführer wurde ein Generalintendant mit weitgehenden Befugnissen, die ihm finanzielle, personelle und programmliche Unabhängigkeit gegenüber dem Staat, der Regierung und den Parteien sichern sollten.²⁰

Gerd Bacher, ein rechtskonservativer Zeitungsjournalist, wurde Generalintendant und entpuppte sich als radikaler Reformier, der den ORF zu einem privatwirtschaftlich geführten Unternehmen machte. Die bisherigen vier Direktoren wurden gekündigt, die journalistische Qualität sollte ab sofort einziges Kriterium der Positionsbesetzungen sein.²¹ Während im ursprünglichen Gesellschaftsvertrag

nähere Aufschlüsse, in Auftrag gegeben durch GI Scheidl 1961 an Betriebswissenschaftliches Institut der ETH Zürich geleitet von Professor W. Daenzer bzgl. der Rundfunkkonstruktion und Personalsektor; MAGENSCHAB 1973, S. 72, mit der Analyse eines politischen Sittenbilds Österreichs.

¹⁷ PENSOLD 2018, S. 179-181.

¹⁸ STÖGER 1965, S. 97-116.

¹⁹ Bundesgesetz vom 8. Juli 1966 über die Aufgaben und die Einrichtung der „Österreichischen Rundfunk Gesellschaft m.b.H.“ (Rundfunkgesetz), BGBl 195/1966.

²⁰ PENSOLD 2018, S. 181-183.

²¹ PENSOLD 2018, S. 183f.

des Rundfunks 1957 noch keine expliziten Unabhängigkeitsbestimmungen hinsichtlich der Besetzungen festgelegt waren und der Fokus dem Proporzsystem ohne sondergesetzliche Grundlage galt, so entwickelte sich 1966 eine einfachgesetzliche Unabhängigkeitsvorgabe²² der beschäftigten Personen im Rundfunk, die sie zur Wahrung strenger Objektivität hinsichtlich der Umsetzung ihrer Aufgaben (Information, Berichterstattung) anhielt. Der „Redakteursstatus“ war noch nicht geregelt. Die Möglichkeit der Vergabe kommerzieller Werbung²³ sowie die Sendezeit für politische Parteien im Nationalrat²⁴ wurden gesetzlich verankert. Das Unternehmen war erstmals verpflichtet, repräsentative Umfragen durch unabhängige Meinungsforschungsinstitute durchführen zu lassen. Die Gesellschafterrechte des Bundes waren von der Bundesregierung auszuüben, und eine föderalistische Abhängigkeit²⁵ zur Sicherung der Gesellschaftsanteile zwischen Bund und Ländern war ebenfalls geregelt. Weitere gesetzliche Ausgestaltungen hinsichtlich der Organe (Besetzungsschlüssel, Machtfülle, Befugnisse und Weisungsrechte), der Geschäftsführung (Generalintendanten, Direktoren und Länderintendanten), einer neu geschaffenen „Politikerklausele“ zu Postenbesetzungen²⁶, interner „checks and balances“²⁷ sowie externer Kontrollmechanismen (Prüfungskommission und Rechnungshof) folgten.²⁸

Unter Gerd Bacher wurde der ORF zu einem modernen Medienunternehmen. Dies sicherte zwar eine gewisse Unabhängigkeit von der Politik,²⁹ brachte aber auch einen autokratischen Führungsstil und ideologische Tendenzen mit sich. Es entwickelte sich ein öffentlich ausgetragener Machtkampf zwischen Bacher und Bundeskanzler Bruno Kreisky. Der sozialistische Bundeskanzler reagierte auf offene Herausforderungen Bachers, indem er eine „Demokratisierung des ORF“³⁰ ankündigte und eine „Rundfunk-Reform-Kommission“ einsetzte. Anlassfall war aber auch die, durch großangelegte ORF-Berichterstattung skandalisierte Posse um den Ausschluss³¹ des Skifahrers Karl Schranz von den Olympischen Spielen 1972. Schranz' „Opferrolle“ wurde dadurch zu nationalem Heldenstatus hochstilisiert. Eine derartige Instrumentalisierung der Volksstimmung sollte künftig nicht mehr möglich sein. Bachers

²² Vgl. MAGENSCHAB 1973, S. 65, zu verbesserten Auslegungsmöglichkeiten des Unabhängigkeits- und Objektivitätsbegriffs des RFG 1966 durch das ORF Nachrichten- und Informationsstatut 1972.

²³ Vgl. KLEIN 1978, S. 91-94, zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit und Begrenzung der Werbung.

²⁴ Vgl. WINKLER 1998, S. 199-215, mit einer Analyse zu Belangsendungen nach § 4 Abs 2 RFG 1966 Zeitvergabe und Auswahl politischer Parteien Parlament.

²⁵ Vgl. WINKLER 1998, S. 210-215, zum Föderalismus.

²⁶ Dazu näher MAGENSCHAB 1973, S. 45-47, zum Problem der einfachgesetzlichen Konstruktion zwischen Organen, Prüfung und Bestellungsschlüssel, die eine gleichgewichtige öffentliche Gewalt verhindert.

²⁷ Vgl. MAGENSCHAB 1973, S. 44, zur Ausgestaltung von Programmbeiräten im ORF-Gesellschaftsvertrag.

²⁸ Vgl. RFG 1966 § 14; s.a. WITTMANN 1981, S. 83-86, zur sondergesetzlichen Ausgestaltung und Umsetzung der Grundprinzipien des Volksbegehrens.

²⁹ Der ORF nimmt für sich eine objektive Berichterstattung in Anspruch. Vgl. dazu HUMMEL 1978, S. 45-53, zur unklaren Begriffsdefinition „Unabhängigkeit und Objektivität“ bis zum RFG 1966 sowie weiterführend zu den Motiven der freien Presse/Verlegerinteressen.

³⁰ Vgl. MAGENSCHAB 1973, S. 335-337, zur gesellschaftspolitischen Unabhängigkeit und Zusammensetzung der Reformkommission.

³¹ Schranz trug bei einer offiziellen Veranstaltung während der Olympischen Spiele in Sapporo ein Kleidungsstück mit einem Werbeaufdruck für eine Kaffeemarke. Der IOC sah dadurch einen Widerspruch zum (damaligen) Amateur-Gedanken gegeben.

Kontrolle wurde als zunehmend undemokratisch³² angesehen. Die Kontrollfunktion der Massenmedien wurde allerdings ignoriert, diese sollte zukünftig politischen AmtsträgerInnen zukommen. Eine „Reform der Reform“³³ war die logische Folge.³⁴ Damit stieg aber die Befürchtung, dass es zu einem Rückfall in die Proporzzeit kommen könnte. Künftig waren offiziell zwei weisungsfreie Fernsehintendanten vorgesehen. Bruno Kreisky, auch als „Medienkanzler“ bekannt, prägte diese medienpolitisch turbulente Zeit unter anderem auch mit seinen wöchentlichen Pressefoyers, die einen Wandel in der Medienlandschaft darstellten.³⁵

Das neue Rundfunkgesetz war dreimal so lang wie das RFG 1966 und wesentlich komplexer geschrieben. Es stand nicht nur deswegen in der öffentlichen Kritik, denn die Bacher-AnhängerInnen sahen dessen Leistungen und Erfolge gefährdet. Die internationale Presse äußerte die Befürchtung, dass es Kreiskys Absicht sei, die Verfügungsmacht wieder auf die Seite der Politik zu bringen.³⁶

Am 10. Juli 1974 wurde schließlich das neue Rundfunkgesetz³⁷ im Nationalrat mit den Stimmen der SPÖ angenommen, womit es zu einer grundlegenden Reform des ORF kam. Am selben Tag wurde auch das BVG-Rundfunk³⁸ gemeinsam mit den Stimmen der großen Oppositionspartei ÖVP beschlossen.³⁹ In diesem Verfassungsgesetz⁴⁰ findet sich u. a. die Verpflichtung zur gesetzlichen Gewährleistung hinsichtlich Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung,⁴¹ Meinungsvielfalt,⁴² Ausgewogenheit der Programme sowie Unabhängigkeit der Personen und Organe.⁴³ Der Rundfunk wurde zur „öffentlichen Aufgabe“ und der Rundfunkbegriff festgelegt, womit er das Fundament für alle den Rundfunkbetrieb regelnden Bundesgesetze bildete. Der Generalintendant verlor seine dominierende

³² Vgl. HUMMEL 1978, S. 59-63, zur Entwicklung des Unabhängigkeitsanspruches als „Schutz innen und außen“ hin zum nunmehrigen „Schutz vor äußeren Pressionen“ und Definitionslücken.

³³ Vgl. WINKLER 1998, S. 190-192, über die grundsätzlichen Ansatzpunkte für eine Reformnotwendigkeit und einer Analyse des Gesetzesentwurfs vom 12.8.1973.

³⁴ PENSOLD 2018, S. 201-202; s.a. ERGERT 1985, S. 148-169 zu den geänderten parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen und den Auswirkungen auf den ORF.

³⁵ PENSOLD 2018, S. 203; s.a. ERGERT 1985, S. 201-233, über das angespannte Verhältnis Bacher/Kreisky.

³⁶ MURSCHEZ 1996, S. 81.

³⁷ Bundesgesetz vom 10. Juli 1974 über die Aufgaben und Einrichtung des österreichischen Rundfunks, BGBl. Nr. 397/1974.

³⁸ Verfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 396/1974.

³⁹ PENSOLD 2018, S. 204; MURSCHEZ 1996, S. 79.

⁴⁰ SIMMA 1992, S. 102-105, zur Konkretisierung der staatlichen Verantwortung zur Rundfunkkommunikation aus der Rundfunkfreiheit durch die Verfassungsbestimmung und dem Zusammenspiel der institutionellen und individuellen Freiheitsgarantie; s.a. WITTMANN 1981; WINKLER 1998, S. 195-197, zur Verfassungsbestimmung und dem fehlenden verfassungsrechtlichen Bekenntnis.

⁴¹ Vgl. HUMMEL 1978, S. 44-90, der sich mit dem Begriff der Objektivität aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht auseinandersetzt und dabei die gesetzliche Entwicklung und Begriffsdefinitionen der 1960er und 1970er Jahre hinzuzieht, insbesondere durch eine Analyse des Wertfreiheitsbegriffs und der Objektivität im Gesamtkontext der determinierten Programmaspekte wie „Meinungskommentar“ und „Ausgewogenheit“.

⁴² Vgl. KORINEK 1980, zu (aus der Kommunikationsfreiheit entspringenden) Pluralität und Meinungsvielfalt, aber auch potentiellen Konfliktpotentialen.

⁴³ MURSCHEZ 1996, S. 79.

Stellung, und es wurden eigene Intendanten für beide Fernsehkanäle und den Hörfunk installiert. Diese arbeiteten selbstständig und eigenverantwortlich. Auch der Posten des Chefredakteurs wurde aufgelöst. Statt eines Aufsichtsrats gab es nun ein dreißigköpfiges Kuratorium, das die Finanz-, Personal- und Programmhoheit innehatte und nach einem politischen Schlüssel besetzt wurde.⁴⁴

Eine Neuheit pluralistischer Natur findet sich mit der „Hörer- und Sehervertretung“ (§§15, 16 RFG). Das neu geschaffene Kuratorium wurde im Vergleich zum Aufsichtsrat der ORF-GmbH aufgestockt, eine Unvereinbarkeitsregel (§7 Abs 2 RFG) für seine Mitglieder in Anlehnung an das B-VG 147 Abs 4 geschaffen.⁴⁵ Zu einem zu erlassenen Redakteursstatut fanden sich inhaltliche Vorgaben, eine Festlegung der Stellung programmgestaltender Mitarbeiter⁴⁶ sowie die Verpflichtung ihrer Unabhängigkeit und Objektivität.⁴⁷ Auch das Entgegnungsrecht (§21 RFG) auf Tatsachenmitteilung im Rundfunk wurde eingeführt.

Eine neu geschaffene unabhängige Kommission⁴⁸ im Bundeskanzleramt hatte – neben dem Rechnungshof – nicht nur die finanzielle Kontrolle auszuüben, sondern zur Wahrung des Bundesgesetzes auch eine rechtliche Kontrollbefugnis inne. Die Besetzung seiner Mitglieder erfolgte unter Wahrung der Unvereinbarkeitsregelungen und überwiegend aus dem Richterstand. Die rechtliche Kontrollkompetenz durch die Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag nach Art 20 Abs 2 und 133 Z 4 B-VG war somit eine Erweiterung zum RFG 1966.⁴⁹ Die Arbeit der Kommission begann allerdings mit Verzögerungen, nachdem der VfGH mit Erkenntnis vom 2. Oktober 1974⁵⁰ eine Bestimmung zu den Besetzungsmodalitäten der Kommissionsmitglieder aufgehoben⁵¹ sowie verfassungsmäßige Unklarheiten zum Instanzenzug der Kommissionsentscheidungen einer Überprüfung unterzogen hatte.⁵² Hinsichtlich der Judikaturlinie der Rundfunkkommission sah Paul Twaroch (ORF-Generalsekretär) – in seiner quantitativen Entscheidungsanalyse – nach einer anfänglichen Eingewöhnungsphase und einiger kontroversiell aufgenommenen Entscheidungen eine Festigung. Den Erlass der Programmrichtlinien 1976

⁴⁴ PENSOLD 2018, S. 205; vgl. RFG 1974.

⁴⁵ Vgl. HOLZINGER 1978, zur Neukonstituierung der ORF Kollegialorgane, bzw. WITTMANN 1981, S. 103-105, zur verstärkten repräsentativen Beteiligung, Binnenkontrolle und Stellung der Vertreter in Aufsichtsgremien als unabhängige Repräsentanten und nicht bloße Mandatsträger.

⁴⁶ S.a. WITTMANN 1981, S. 213-216, zur Binnendemokratie durch unabhängige Programmintendanten und das daraus entstandene komplexe System funktioneller Entscheidungsfreiräume zwischen Leitungsorganen und Mitarbeitern;

Gemäß dem VfGH, Slg 7593/1975, ist Unabhängigkeit nicht mit Ausschluss des Weisungsrechts gleichzusetzen.

⁴⁷ BERKA 1987, zum Vergleich innerer Rundfunk- und Pressefreiheit, näher: zum Recht des Verlegers zur redaktionellen Mitbestimmung, verfassungsrechtliche Bedenken und der Einschränkungs- bzw. Freiheitsfragestellung.

⁴⁸ KORN 1978; s.a. WEBER 2002 rechtvergleichend zum Wesen einer verwaltungsunabhängigen Behördenkommission.

⁴⁹ PERNTHALER 1977, S. 97-136, zur verwaltungsrechtlichen Einordnung des Behördentypus, besondere Entscheidungs- und Verfahrensstrukturen, dem Unabhängigkeits- und Unparteilichkeitsgedanken und föderalistischen Überlegungen.

⁵⁰ VfGH, Slg 7376/1974.

⁵¹ § 25 Abs 3 RFG 1974; vgl. GROISS 1979, S. 113 ff.

⁵² § 30 Abs 2 RFG 1974; vgl. GROISS 1979, S. 113 ff.

durch den Generalintendanten wertete er als eine wichtige und überfällige Interpretationshilfe für die Behörde hinsichtlich Objektivitätsgebot und Meinungsvielfalt, nachdem sich in der Literatur zu diesen Fragen anfangs (noch) keine Antworten fanden.⁵³

Mit der aus der Rundfunkreform⁵⁴ resultierenden Änderung der Unternehmensstruktur⁵⁵ kam es auch zur Beschneidung der Rechte des Generalintendanten und zur – durchaus politisch strategischen – Bestellung von Otto Oberhammer als sogenannte Reformabsicherung.⁵⁶ Durch seine Bestellung sollten die Unabhängigkeit⁵⁷ – als Basis echter Demokratisierung – sowie die Verstärkung des föderativen Auftrags⁵⁸ – Pluralismus⁵⁹ und Regionalisierung – des Rundfunks sichergestellt werden.⁶⁰ Die Periode Oberhammer verging alles andere als reibungslos. Politische Unstimmigkeiten und interne Querelen verhinderten schließlich seine Wiederwahl 1978 und führten zur neuerlichen Wahl Gerd Bachers.⁶¹

⁵³ TWAROCH 1977 S. 15-16; weiter S. 161-191, mit einer wertungsfreien Entscheidungswiedergabe 1975 bis 1977 hinsichtlich Bedeutung und Auslegung für RFG und Programmrichtlinien – ergänzend zur VfGH-Judikatur.

⁵⁴ Mit dem RFG 1974 ergeben sich auch neue rechtliche Fragestellungen, so beispielweise zur Einordnung des neuen ORF im öffentlichen Recht, seiner Abgrenzung zur Verwaltung trotz der öffentlichen Aufgabe, dem Handlungsspielraum der Organe. Da der ORF nicht als Teil der Verwaltung angesehen werden kann, ist er auch nicht an das Legalitätsprinzip gebunden, jedoch wird er als Unternehmen gesehen, dessen Privatautonomie mit gesetzlichen Beschränkungen versehen ist (vgl. FUNK 1977, S. 589-598).

Auch finden sich vermehrt Fragestellungen zur Inkompatibilität zwischen Organfunktionen im ORF, sowie zur Unabhängigkeit im Sinne der Vermeidung von Interessenskonflikten (vgl. BUCHNER 1990, S. 25 ff; CISAR 1990, S. 274 ff).

⁵⁵ WITTMANN 1981, S. 219, sieht eine Auflösung einer hierarchischen Unternehmensstruktur und Nachbildung des Organisationsmodells einer staatlichen Gerichtsbarkeit: Das Antiorganisationsprinzip stehe dabei im Gegensatz zur Rechtsfigur der Rahmenweisungskompetenz (vgl. auch OBERNDORFER 1976 und KORINEK). S.a. KLEIN 1978 S. 59-60, zur staatlichen Funktionsverantwortung und der Erschöpfung ihrer Regelungsmacht in der Rahmensetzung.

⁵⁶ Seine Funktionsperiode als Generalintendant dauerte von 1974 bis 1978.

⁵⁷ Vgl. OBERNDORFER 1976 S. 472-475, zum Unabhängigkeitsverständnis und mangelnder verfassungsrechtlicher Garantie der inneren Rundfunkfreiheit; OBERHAMMER 1977, zum Eigenverständnis der Unabhängigkeit; WITTMANN 1981, S. 93, zur Sonderstellung des gegen das Unabhängigkeitsgebot verstoßenden Auslandswellendienstes, mit Verweis auf diese Kompetenzregelung in der BRD.

⁵⁸ Vgl. OBERNDORFER 1976, S. 449-452, zum Föderalismus als staats- und gesellschaftspolitisches Gestaltungsprinzip, Zentralisierung der Medien und Föderalisierung des Rundfunks; s.a. WITTMANN 1981, S. 68-70; FUNK 1977, S. 592-593.

⁵⁹ Kontra dem Pluralitätsgedanken und zur Rechtsfrage der Doppelmitgliedschaft und Inkompatibilität in ORF-Kollegialorganen, vgl. CISAR 1990, BUCHNER 1990.

⁶⁰ Vgl. WITTMANN 1981, S. 86, zur Öffnung des Unternehmens für gesellschaftliche Kräfte trotz näherer Heranführung an die Verwaltung; s.a. GROISS 1979, 113 ff: Landesregierungen Steiermark und Vorarlberg zur Rechtsumwandlung und Fragestellung bzgl. Enteignung der Bundesländer hinsichtlich ihrer Anteile, sowie organisationsrechtliche Bedenken zu Bestellung und Besetzung des Kuratoriums.

⁶¹ MURSCHETZ 1996, S. 81-83; CISAR 1987, S. 338-362, befasst sich mit den politischen Hintergründen unter Zuhilfenahme und Auswertung der Kuratoriumsprotokolle; vgl. auch DIEMANN 1978. Dieser war ein einstiger politischer Wegbegleiter Kreiskys in Medienfragen, der eine kritische Einordnung der Kanzlerschaft und Rundfunkreform Kreiskys, der parteipolitisch initiierten Bestellung von GI Oberhammer, sowie diversen SPÖ-Manipulationen im ORF, vornimmt.

Die folgenden kleinen RFG-Novellen 1981 und 1982 beinhalteten Neuregelungen zur politischen Außerstreitstellung der Rechnungshofkontrolle des ORF sowie zum Sonderarbeitsrecht für programmgestaltende freie Mitarbeiter desselben.⁶² Die RFG-Novelle 1984 brachte die sogenannte Funktionslösung, der zufolge sich die Zuständigkeiten der beiden Fernsehintendanten nun nicht mehr auf den jeweiligen Fernsehkanal beschränkten, sondern inhaltlich auf die beiden Sparten „Information“ und „Kultur-/Unterhaltung“ aufgeteilt wurden.⁶³

Ein 1989 von acht oppositionellen FPÖ-Nationalratsabgeordneten initiiertes und dürftig formuliertes Volksbegehren zur Sicherung der Rundfunkfreiheit in Österreich überschritt zwar die notwendige Hürde von 100.000 Unterschriften, um im Plenum behandelt zu werden, eine rundfunkgesetzliche Änderung ergab sich daraus allerdings nicht.⁶⁴ Die Diskussionen zur Aufhebung des Rundfunkmonopols in Österreich intensivierten sich jedoch in der Folge. Der politische Diskurs drehte sich abermals um Auftrag und Gebührenfinanzierung, notwendige Reformansätze führten allerdings zu keinen Ergebnissen.⁶⁵

Unter der erstmaligen Koalition einer ÖVP/FPÖ-Regierung kam es schließlich zur raschen Umsetzung eines neuen ORF-Gesetzes und dem längst überfälligen Privat-TV-Gesetz, das Österreich in ein duales Rundfunksystem führte.⁶⁶ In einer großangelegten Reform wurde der ORF in eine Stiftung umgewandelt und bekam damit zum vierten Mal eine neue Rechtsform. Diese Umwandlung löste wiederum eine Neubestellung der Organe aus.⁶⁷ Begünstigter der Stiftung ist die Allgemeinheit.⁶⁸ Der neue Stiftungsrat erhielt viele Kompetenzen, und die Unvereinbarkeitsbestimmungen wurden erweitert. Neu war eine besondere gesetzlich definierte Aufsicht bzgl. der Zusammenarbeit mit Printmedien,⁶⁹ um die publizistische und wirtschaftliche Unabhängigkeit des öffentlichen-rechtlichen Auftrags zur öf-

⁶² MURSCHETZ 1996, S. 84-85.

⁶³ Vgl. CISAR 1987, S. 363-380, zur Entstehung und Umsetzung der Novelle-Funktionslösung.

⁶⁴ Vgl. insb. HEALY 2003.

⁶⁵ Vgl. ZEILER 1998; KORINEK 1998; TRAIMER 1998.

⁶⁶ PENSOLD 2018, S. 233-242.

⁶⁷ Vgl. BUCHNER 2002, mit einer Analyse zur 3. Großrevision des ORF: der Gesetzgeber habe weder mit Subtilität noch mit plakativen Gesten gespart und unabhängig von der Rechtsform seien die Rundfunk-Akteure prägender als Normen. BUCHNER 2009, zur Eigentümervertretung und Chancen der Verantwortungsteilung. RICCABONA 2002, zur Eignung der Rechtsform und Abgrenzung von einem privatrechtlichen und öff.-rechtlichen Stiftungsbegriff sowie Anstalt und Fonds. Die Ausgestaltung durch eine besondere Gesetzgebung führe zu einer neuen Mischrechtsformen und habe Auswirkungen auf die Funktionalität.

⁶⁸ RICCABONA 2002, S. 1-7.

⁶⁹ Dazu näher auch FIDLER 2004, S. 218-220.

fentlichen Meinungsbildung zu wahren. Die Selbstfinanzierungsmöglichkeit erfuhr eine Beschneidung.⁷⁰ Der neu geschaffene Publikumsrat – Nachfolger der „Hörer- und Sehervertretung“ – sollte die Pluralität⁷¹ eines unpolitischen Gremiums wahren.⁷²

Mit dem Beginn der Ära Monika Lindner, der ersten Generaldirektorin des ORF, wurden die unternehmenspolitischen Unabhängigkeitsdiskussionen neu befeuert.⁷³ Ein neues Proporzsystem sowie Personalrochaden leitender RedakteurInnen stießen allerdings auf Kritik. Nach der Bürgerinitiative „SOS ORF“ für mehr Unabhängigkeit im ORF beruhigten sich die unternehmensinternen Unruhen der Belegschaft wieder mit der Abwahl von ÖVP-Bundeskanzler Wolfgang Schüssel und unter Lindners Nachfolger Alexander Wrabetz.⁷⁴

3. Aktualitätsbezug des Forschungsthemas

Spätestens seit der Regierungsumbildung 2017 haben sich die Diskussionen über ein neues ORF-Gesetz bzw. eine große Novellierung des bestehenden Gesetzes intensiviert. Insbesondere mit dem Auftauchen parteipolitischer Strategiepapiere, Koalitionsabsprachen und Sideletters wurden vor allem die Rufe nach Entpolitisierung und mehr Transparenz erneut lauter.⁷⁵ Der Mediengigant ORF ist und bleibt trotz der drei großen ORF-Rechtsreformen allerdings ein Staatsbetrieb, auch wenn der Zugriff des Staates theoretisch nur mehr indirekt durch Entsendung der Stiftungsräte⁷⁶ und Steuerung der Finanzierung ausgeübt werden kann.⁷⁷ Nach der Neubesetzung des Stiftungsrates 2022 kam es nicht nur zu einer Publikumsbeschwerde – mit prominenten UnterstützerInnen – gegen den herrschenden politischen Einfluss im ORF bei der Medienbehörde KommAustria, sondern auch zu einem Antrag auf Normenkontrolle des Landes Burgenland, der mangelnde Unabhängigkeitsregelungen im aktuellen ORF-Gesetz, u.a. aufgrund des Stiftungsräte-Entsendungsrechts der Bundesregierung, aufzeigte.⁷⁸ Daraufhin entschied der VfGH am 5. Oktober 2023, dass Teile des ORF-Gesetzes hinsichtlich

⁷⁰ BUCHNER 2001, S. 592-593.

⁷¹ Problematisch jedoch die Ausgestaltung des direkten Besetzungsverfahrens und neuerdings einer Direktwahl durch die Rundfunkteilnehmer: potentiell organisierte Wahlhilfe und Kampf der Großparteien um wichtige Postenbesetzung die eigentlich der „Allgemeinheit“ zustünde. Kritische Betrachtung zur resultierenden Ausbelebung des Pluralitätsgedanken, vgl. BUCHNER 2006.

⁷² BUCHNER 2006, S. 1-6; vgl. BUCHNER 2009, S. 270-274, zur Verbesserungsfähigkeit der rechtlichen Organisationsstruktur zwischen primitiver Entpolitisierung und notwendiger politischer Letztverantwortung.

⁷³ Ergänzend dazu LANGENBUCHNER 2007, S. 186-192, zur Einordnung des ORF in die Medienlandschaft als Oppositionersatz und bzgl. Kontrollmechanismen für die Politik aber auch die Medien selbst.

⁷⁴ PENSOLD 2018, S. 233-242.

⁷⁵ APA Meldung, „Wrabetz bestätigt Absprachen für ORF-Posten“, in: Die Presse, 1.2.2022; „Sideletter-Affäre – Regierung unter Zugzwang“, in: Guido Tiefenthaler/ORF.at, 3.2.2022, auf: <https://orf.at/stories/3246259/> (abgerufen am: 22. August 2023).

⁷⁶ §§ 19-21 ORF-Gesetz.

⁷⁷ ORTNER, Christian, „Der ORF, die Staatsbetriebe und fettfreies Grammelschmalz“, in: Die Presse, 25.6.2021.

⁷⁸ Antrag der Burgenländischen Landesregierung auf Normenkontrolle gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 2 B-VG bezüglich der § 20 Abs. 1, Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 7, § 28 Abs. 3, Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 6, § 29 Abs. 4 und Abs. 6 und § 30 Abs. 1 Z 2 des Bundesgesetzes über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz, ORF-G), BGBl. Nr.

der Bestellung und Zusammensetzung von ORF-Stiftungs- und Publikumsrat gegen das im BVG-Rundfunk verankerte Unabhängigkeits- und Pluralismusgebot verstoßen und somit verfassungswidrig sind. Spätestens bis zum 31. März 2025 sind daher Neuregelungen zu treffen, um diese Verfassungswidrigkeiten zu beheben.⁷⁹

Bereits im Juli 2023 wurde, nach innenpolitisch turbulenten Jahren, eine Novelle des ORF-Gesetzes mit den Stimmen der Regierungsparteien (ÖVP und Die Grünen) im Nationalrat beschlossen: Neue rechtliche Rahmenbedingungen mussten geschaffen werden, um den ORF an die Notwendigkeiten der rundfunkrechtlichen Gegenwart⁸⁰ anzupassen. Der sich durch Fortschritt von Technik und Digitalisierung rasch entwickelnden Medienlandschaft soll Rechnung getragen werden, indem der Informationsauftrag durch einen neuen multimedialen Newsroom adaptiert wird. Der digitale Raum soll vom ORF kompetitiv genutzt werden können, das Unternehmen somit online konkurrenzfähig werden. Widerstand kam von den privaten Medien mit dem Argument der Wettbewerbsverzerrung. Insbesondere das Verhältnis der unabhängigen Presse zum – jahrzehntelang als Monopolist agierenden – ORF ist seit jeher einerseits durch medienrechtliche Überschneidungen sowie andererseits durch medienpolitische Gegensätze geprägt. Die Neuaufstellung der Inseratenvergabe und Medienförderung, die bereits in Form einer Digitalisierungsförderung – sowohl an Printmedien als auch Rundfunk – ausgeschüttet wurde, verfolgt das Ziel, eine unabhängige und pluralistische Medienlandschaft sicherzustellen.⁸¹ Insbesondere die neugeschaffene Haushaltsabgabe⁸² soll einen finanziell unabhängigen ORF gewährleisten.⁸³

379/1984, in der Fassung BGBl. I Nr. 247/2021, VDL/VD.B662-10000-4-2022, 28.6.2022, auf: https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Landesregierung/B662-10000-4-2022_ORF-Gesetz.pdf (abgerufen am: 23.7.2023); s.a. FIDLER, Harald, „Doskozil macht Verfassungsbeschwerde gegen Politeinfluss im ORF offiziell – und Armin Wolfs Anregung wahr“, in: Der Standard, 26.6.2022, auf: <https://www.derstandard.at/story/2000136894772/doskozil-macht-verfassungsbeschwerde-gegen-politeinfluss-im-orf-offiziell-und-armin> (abgerufen am: 29.6.2022); „Öffentliche Verhandlung zum ORF-Gesetz am 23. September 2023“, Pressemitteilung des VfGH zu G 215/2022 vom 18.8.2023, auf: https://www.vfgh.gv.at/medien/Oeffentliche_Verhandlung_ORF.php (abgerufen am: 23.8.2023); KNITTELFELDER, Klaus, „Experte: Doskozils ORF-Klage „ist nicht chancenlos.“, in: Die Presse, 29.6.2022.

⁷⁹ VfGH-Entscheidung G 215/2022 vom 5. Oktober 2023; s.a. „VfGH: Teile der Bestellung und Zusammensetzung von ORF- Stiftungs- und Publikumsrat sind verfassungswidrig“, Pressemitteilung des VfGH zu G 215/2022 vom 10.10.2023, auf: https://www.vfgh.gv.at/medien/ORF_Gesetz_Gremien.php (abgerufen am: 31.10.2023).

⁸⁰ Zum aktualisierten Rundfunkbegriff s.a. WIEDERIN 2021.

⁸¹ Parlamentskorrespondenz Nr. 243 vom 9.3.2022, „Verfassungsausschuss bringt neue Medienförderung auf den Weg“, auf: https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2022/pk0243 (abgerufen am: 23.8.2023); WALLNÖFER, Isabella, „Alles neu im ORF – du wo bleibt die Politik?“, in: Die Presse am Sonntag, 1.1.2022; „Digitalisierungsförderung erstmals vergeben“, in: ORF.at, 22.11.2022, auf: <https://oesterreich.orf.at/stories/3183282/> (abgerufen am: 13. Mai 2023); FORGO, Nikolaus, „Der ORF, das Familiensilber der Politik“, in: Die Presse, 31.7.2021.

⁸² Nachdem die GIS-Gebühr vom VfGH gekippt wurde: VfGH Erkenntnis vom 30.6. 2022, G 226/2021-12.

⁸³ WALLNÖFER, Isabella, „Weniger ORF-Beitrag und viel Neues bei ORF.at“, in: Die Presse, 27.4.2023; s.a. BM RAAB/BM KOGLER/BM BRUNNER, „Neuregelung ORF-Finanzierung nach VfGH-Erkenntnis“, Vortrag an den Ministerrat vom 23.03.2023, auf: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2023.html?page=2#q=ORF&pg=1&t=simple&po=&mi=> (abgerufen am: 23.8.2023).

Ein (zumindest) materiell neues Rundfunkgesetz im großen Stil war allerdings – zum Zeitpunkt der Novelle 2023 – nicht mehr politisch aktuell, denn der Plan der ÖVP-FPÖ-Regierung von 2017, ein „Österreichisches Elektronisches Medien Haus – OEMH“ anstelle des ORF neu zu gründen, kam nicht mehr zur Umsetzung. Dieser „ORF-Umgründungs-Gedanke“⁸⁴ findet – wie bereits geschildert – nicht zum ersten Mal Eingang in politische Strategien und zeigte sich schon in der Vergangenheit als eines der wesentlichen Reformkriterien.⁸⁵ Eine materielle Gesetzesänderung mit entsprechenden Auswirkungen auf die künftige rechtliche Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist allerdings bis spätestens 31. März 2025 noch zu vollziehen. Es bleibt daher mit Spannung zu erwarten, mit welchen rechtlichen Neuerungen und in welchem gesetzlichen Umfang die Politik auf das VfGH-Urteil⁸⁶ reagieren wird, um die vom VfGH im aktuellen ORF-Gesetz bemängelte Umsetzung des verfassungsrechtlichen Unabhängigkeits- und Pluralismusgebotes – insbesondere aufgrund des übermäßigen Einflusses der Bundesregierung und des Bundeskanzlers auf die Zusammensetzung der ORF-Gremien – zu beheben.

4. Forschungsstand

Es wurden bereits einige wissenschaftliche Arbeiten zum Thema ORF und Rundfunkrecht verfasst. Allerdings fehlt die umfassende rechtshistorische Erforschung zur Entwicklung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (in der Zweiten Republik) mit einer Gegenüberstellung der großen Rundfunkrechtsnovellen, Analyse der historischen Gesetzesmaterialien im österreichischen Recht, unter Einbeziehung ausgewählter rundfunkrechtlicher Fragestellungen, die ministeriell und innerbetrieblich bzw. gerichtlich behandelt wurden und sich vor bzw. nach den Rechtsreformen gestellt haben. Diese Lücke soll mit der angestrebten Forschungsarbeit geschlossen werden.

*Klara Drack*⁸⁷ behandelt in ihrer rechtshistorischen Dissertation die österreichische Rundfunkgeschichte von den Anfängen bis zum ersten Rundfunkgesetz 1966. Eine zeitliche Überschneidung zur geplanten Dissertation liegt nur hinsichtlich des RFG 1966 vor. Die Autorin nimmt darin aber nur im Sinne einer erläuternden Wiedergabe des Gesetzestextes Bezug. Auch *Adolf Kasper*⁸⁸ widmet sich in seiner Dissertation aus politikwissenschaftlicher Perspektive den allgemeinen Entwicklungen des

⁸⁴ RICCABONA 2002, S. 1-7, mit einer Analyse zu den wechselnden Gesellschaftsformen und Umgründungen des ORF.

⁸⁵ BAUER, Gernot, „Schnauzer & Schnauze“, in: Profil, 29.11.2020.

⁸⁶ VfGH-Entscheidung G 215/2022 vom 5. Oktober 2023.

⁸⁷ DRACK, Klara, Die rechtliche Entwicklung des Rundfunks in Österreich von seiner Entstehung zum ersten Rundfunkgesetz, Wien 2003.

⁸⁸ KASPER, Adolf, Das österreichische Rundfunkrecht, Wien 1970.

Rundfunkrechts bis 1966.⁸⁹ *Heinz Wittmann*⁹⁰ gibt in seiner Habilitation auf Basis des RFG 1974 eine Zusammenschau der öffentlich-rechtlichen Grundlagen des österreichischen Rundfunkrechts sowie der individualrechtlichen und institutionellen Elemente der Rundfunkfreiheit.⁹¹

Der rundfunkrechtlichen Objektivitätsthematik nähern sich in ihren Dissertationen *Michaela Gmoser*⁹² aus rechtswissenschaftlicher und *Roman Hummel*⁹³ aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. Einzelne Fragestellungen zum ORF-Gesetz 2001 behandeln *Philipp Sharaf*⁹⁴, *Christian Kopff*⁹⁵ und *Florian Novak* in ihren Dissertationen.⁹⁶ *Andreas Weinek*⁹⁷ und *Andrea Simma*⁹⁸ nehmen jeweils rechtsvergleichende Untersuchungen des deutschen und österreichischen Rundfunks hinsichtlich der Rundfunk-Regulierungsbehörden bzw. der Rundfunkverfassungen vor.

In anderen – nicht rechtswissenschaftlichen – Arbeiten wurden noch weitere rundfunkrechtliche Themen wissenschaftlich bearbeitet: *Gottlieb Cisar*⁹⁹ beleuchtet in seiner Dissertation partei- und unternehmenspolitische Hintergründe des ORF bis 1982. *Wolfgang Sandner*¹⁰⁰ und *Andrew Healy*¹⁰¹ analysieren in ihren Dissertationen die Rundfunk-Volksbegehren 1964 und 1989.¹⁰²

⁸⁹ Er nimmt dabei auch zur Organisation der Rundfunk GmbH 1966 eine vergleichende Analyse zwischen Rundfunkgesetz und GmbH Gesetz vor (S. 69-109). Die rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse hinsichtlich der Organisationsstruktur 1966 und der spezialgesetzlich geregelten GmbH-Sonderform des ORF, sind für das vorliegende Dissertationsvorhaben hinsichtlich unternehmensrechtlicher Weisungskompetenzen (unter dem Aspekt der Unabhängigkeit) von Relevanz.

⁹⁰ WITTMANN, Heinz, Rundfunkfreiheit: öffentlichrechtliche Grundlagen des Rundfunks in Österreich, Wien 1981.

⁹¹ Seine rechtsdogmatischen Erkenntnisse zum RFG 1974 und ein Überblick der Rundfunkkommissions-Judikatur hinsichtlich der Objektivitätsausgestaltung bilden einen wesentlichen Anhaltspunkt für die im vorliegenden Dissertationsvorhaben zu beantwortenden Fragen.

⁹² GMOSE, Michaela, Der Programmauftrag und die Objektivitätspflicht des ORF, Graz 1993.

⁹³ HUMMEL, Roman, Kritische Auseinandersetzung mit Objektivitätsverpflichtung und Objektivitätsanspruch des Österreichischen Rundfunks, Wien 1978.

⁹⁴ SHARAF, Philipp, Rundfunkfreiheit in öffentlich-rechtlicher-, europarechtlicher und handelsrechtlicher Perspektive, Wien 2002.

⁹⁵ KOPFF, Christian, Die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung in Zeiten der Medien- und Gerätekonvergenz, Wien 2017.

⁹⁶ NOVAK, Florian, Der öffentlich-rechtliche Auftrag des Österreichischen Rundfunks im Spannungsfeld zwischen Rundfunkfreiheit und staatlicher Kontrolle, Wien 2017: auf etwaige Forschungsergebnisse der Dissertation im Kapitel „Rundfunkverfassung“ und den daraus (auch historisch geprägt) entspringenden Unabhängigkeitsgeboten des ORF-Gesetzes 2001 kann in der angestrebten Dissertation Bezug genommen werden.

⁹⁷ WEINEK, Andreas, Geschichte der Rundfunkgesetzgebung, Saarbrücken 2008.

⁹⁸ SIMMA, Andrea, Ein Vergleich der österreichischen mit der deutschen Rundfunkverfassung. Graz 1992.

⁹⁹ CISAR, Gottlieb-Heinrich, 60 Jahre Rundfunkpolitik in Österreich: der Weg zur dritten Rundfunkreform, Wien 1987.

¹⁰⁰ SANDNER, Wolfgang, Das Rundfunkvolksbegehren: eine Analyse der Reform des Österreichischen Rundfunks, Wien 1969.

¹⁰¹ HEALY, Andrew Thomas, Der österreichische Rundfunk im Spannungsfeld zwischen politischer Intervention und Formen partizipativer Willensbildung: ist die Zeit reif für ein drittes Rundfunkvolksbegehren? Wien 2003.

¹⁰² Hierbei nimmt HEALY auf Basis des ORF-Gesetzes 2001 zur gesetzlichen Objektivierung bzw. dem potentiellen Machtausbau und politischen Einflussmöglichkeiten Stellung und erörtert in einem Unterkapitel die Rundfunkreformen im Vergleich hinsichtlich Einflussmöglichkeiten auf elektronische Medien, aber ohne dabei historisches Archivmaterial miteinzubeziehen. Er greift dabei rechtliche Entwicklungsschritte auf, um daraus Konsequenzen und Verbesserungsvorschläge abzuleiten. Hierbei kann auf etwaige interdisziplinäre

In der rundfunkgesetzlichen Kommentarliteratur wird bei den einfachgesetzlichen Paragraphen, die hinsichtlich der grundrechtlich gesicherten Unabhängigkeit und Rundfunkfreiheit (EMRK Art. 10) und in weiterer Folge der verfassungsrechtlich gesicherten Unabhängigkeit (BVG-Rundfunk 1974) effektiv geeignet sind, einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu gestalten, kein spezifischer Bezug auf die Unabhängigkeitsthematik genommen. Auch in der Lehrbuchliteratur zum österreichischen Rundfunkrecht wird die Unabhängigkeitsfrage nur standardgemäß erörtert.

5. Thematische Gliederung und Forschungsfragen

Der Aufbau der Arbeit erfolgt grundsätzlich chronologisch entlang der einschlägigen Gesetze sowie unternehmensinternen Statuten und Richtlinien und folgt, ausgehend vom Gesellschaftsvertrag der ORF-GmbH 1954 bis zum ORF-Gesetz 2001, den großen Rundfunkrechtsreformen der 2. Republik und der Institutionsgeschichte. Einleitend sollen Forschungsgegenstand, Forschungsziel sowie grundsätzliche Überlegungen zum Begriff der „Unabhängigkeit“ dargelegt werden und weiterführend ein Aktualitätsbezug des Themas aufgezeigt werden. Der erste Teil wird sich den Entwicklungen bis zum RFG 1966, u. a. der Proporzthematik und dem Rundfunk-Volksbegehren, widmen, der zweite bis zum RFG 1974 u. a. die Demokratisierung und Umwandlung in eine Anstalt sui generis näher beleuchten. Der dritte Teil wird sich intensiver mit externen Kontrollmechanismen – „Kommission zur Wahrung des Rundfunkrechts“ – und der behördlichen bzw. gerichtlichen Auslegung des Unabhängigkeitsbegriffs beschäftigen und der vierte Teil mit dem Reformweg zum ORF-Gesetz 2001. Anschließend wird im fünften Teil die vollständige historisch-rechtsvergleichende Beantwortung der thematisch gegliederten Forschungsfragen erfolgen. Am Schluss der Arbeit soll noch ein kurzer Blick auf aktuelle und mögliche zukünftige Entwicklungen des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks¹⁰³ geworfen und thematisiert werden, inwiefern man die Unabhängigkeitsfrage in einer – aufgrund der überbordenden Vielzahl an Informationskanälen bzw. dem Einflussgewinn digitaler Vermittler – über-pluralisierten Informationslandschaft noch stellen muss.

Die Untersuchung der Hauptfragestellung nach der Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-Unabhängigkeit erfolgt anhand folgender, sich aus der Forschungslücke ergebender Forschungsfragen:

1. Wie wurde die „Unabhängigkeit“ in den Gesetzen und unternehmensinternen Regelungen ausgestaltet? Ist die normative Entwicklung mit einer stetigen Verbesserung der Unabhängigkeitsnormen gleichzusetzen und inwieweit finden sich die Grundüberlegungen bzw. Fortentwicklungen des Rundfunkvolksbegehrens 1964 im ORF-Gesetz 2001 wieder?

Forschungsergebnisse zum ORF-Gesetz 2001 (Mediennutzer-Befragung zur politischen Einflussnahme auf ORF, S. 232-290) in der angestrebten Arbeit Bezug genommen werden.

¹⁰³ Ein lineares Medium im Staatsbesitz als Player in einer digitalen Medienwelt.

2. Wie wurden die unternehmensinternen Kompetenzen unter den Organen aufgeteilt und durch welche Maßnahmen wurden die potentiellen Einflussmöglichkeiten der politischen Parteien auf den ORF rechtlich eingeschränkt?
3. Wie wurde die (interne und externe) Unabhängigkeitskontrolle des ORF determiniert und durchgeführt? Wie wurden die Unabhängigkeitsbestimmungen von den Kontrollorganen, Kontrollbehörden und Gerichten ausgelegt und weiterentwickelt?
4. Inwieweit wurden internationale Rundfunkgesetze in die Reformprozesse des ORF miteinbezogen, in welchem Umfang Rundfunk- und Medienrechtsexperten? Kann daraus auch ein nachhaltiger Einfluss auf die Unabhängigkeitsbestimmungen abgeleitet werden?
5. Inwieweit erfolgte in der Rundfunkrechtsentwicklung eine Demokratisierung des ORF bzw. eine größere gesellschaftliche Einbindung zugunsten seiner Unabhängigkeit? Welche Rolle spielten Föderalismus und politische Regionalisierungsbestrebungen für die Unabhängigkeit des ORF?

6. Quellen und Primärliteratur

Die Prozesse zur jeweiligen Gesetzgebung werden in erster Linie anhand einschlägiger Gesetze, Gesetzesentwürfe parlamentarischer Fraktionen, Regierungsvorlagen, Erläuterungen, Beilagen, Entwürfen von Interessensvertretungen, vorbereitender parlamentarischer Unterlagen, parlamentarischer Ausschussprotokolle, Protokolle und Berichte der Rundfunk-Reformkommission sowie der Parlaments-Korrespondenzen analysiert.

Eine Sichtung der parlamentarischen Quellen im Parlamentsarchiv sowie der online verfügbaren stenographischen Protokolle der Parlamentsdebatten wurde bereits durchgeführt. Archivalien zum Rundfunk-Volksbegehren 1964, Gesetzgebungsprozess 1966 und rundfunkrechtlicher Behörden im BKA wurden im Österreichischen Staatsarchiv recherchiert. In den Parteiarchiven (Karl-Vogelsang-Institut und Bruno-Kreisky-Archiv) befinden sich umfangreiche einschlägige Materialien¹⁰⁴ (Referentenentwürfe, parteiinterne Berichterstattungen, Gesprächs- und Gremien-Protokolle, externe und interne Rechtsgutachten, Kommissionsberichte, Interviews, pressedienstliche Aussendungen, Dossiers, persönliche und offizielle Korrespondenzen, Hearings u.v.m.) betreffend die 1960er bis 1980er Jahre. Nachdem ein großer Teil der Quellen nicht in digitaler Form abrufbar ist, wurden sämtliche Archivbestände bereits vor Ort eingesehen. Ebenfalls wurde bereits eine Sichtung von ORF-Publikationen¹⁰⁵ und

¹⁰⁴ Teilweise auch als „streng vertraulich“ eingestuft.

¹⁰⁵ Bspw. ORF Almanach (1954-1996); Das Geschäftsjahr – ORF (ab 1996).

Quellen des unternehmensinternen Archivs (Gesellschaftsverträge¹⁰⁶, Sitzungsprotokolle der Gremien,¹⁰⁷ Aussendungen/Stellungnahmen, Prüfungsberichte, Entscheidungen der Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes, Korrespondenzen) durchgeführt. Auch Werke der Lehrbuch- und Kommentarliteratur, die einen kurzen Überblick zur Rechtsgeschichte des Rundfunks und auch weiterführende Erläuterungen zu den einzelnen Reformen und der Judikatur geben, werden berücksichtigt.¹⁰⁸

Die relevante Primär- und Sekundärliteratur zur Geschichte des Rundfunkrechts, der Unternehmensgeschichte und den rechtspolitischen Anlassfällen und Hintergründen wird herangezogen.¹⁰⁹ Es finden sich einige Beiträge in Monografien und Sammelbänden,¹¹⁰ wissenschaftliche Erkenntnisse aus Forschungsarbeiten,¹¹¹ rechtsdogmatische Fachbeiträge insbesondere zu den Unabhängigkeitsdiskussionen 1974 und 2001 in Fachzeitschriften.¹¹² Seit den 1990er Jahren finden sich auch spezifischere Unabhängigkeitsanalysen und Beiträge zum ORF-Gesetz 2001.¹¹³

Aufgrund der sich aus der Nachkriegszeit ähnlich entwickelnden Rechtsmaterie in der BRD und sich daraus ergebenden Überschneidungen (Rundfunkrecht und Rechtspolitik) werden auch deutsche Forschungsarbeiten miteinbezogen.¹¹⁴ Nachdem nur – vergleichsweise – wenig parlamentarisches Archivmaterial zur ORF-Reform 2001 vorhanden und kein weiterführendes Parteiarchivmaterial zugänglich ist, soll diese Lücke, falls erforderlich, u. a. durch Interviews mit den am Reformprozess maßgeblich beteiligten Politikern (ÖVP: Andreas Khol, Franz Morak; FPÖ: Peter Westenthaler) kompensiert werden.

Das Rundfunkrecht unterstand in seiner Entwicklung neben medientechnischen auch gesellschaftspolitischen Einflüssen. Eine Bezugnahme auf die, die Reformprozesse und Unabhängigkeitsdebatten begleitenden politischen Zeitschriften,¹¹⁵ die tagesaktuelle Resonanz und gesellschaftliche Stimmung in Zeitungsartikeln,¹¹⁶ publizierte Meinungsumfragen sowie Stellungnahmen politischer Akteure¹¹⁷ und führender Protagonisten des ORF,¹¹⁸ ist daher unerlässlich.

¹⁰⁶ RAV-AG und ORF-GmbH.

¹⁰⁷ Aufsichtsrat, Kuratorium, Hörer- und Sehervertretung.

¹⁰⁸ Bspw. TWAROCH 1974; TWAROCH 1985; BERKA 1989; TWAROCH 2000; HOULUBEK 2010; KOGLER 2011.

¹⁰⁹ Bspw. BRIXLAR 1964; STÖGER 1965; MAGENSCHAB 1973; ERGERT 1977; DIEMAN 1978; ERGERT 1985; WITTMANN 1993; MURSCHEZ 1996; KRIECHBAUMER 2004; FIDLER 2004; PENSOLD 2015.

¹¹⁰ Bspw. OBERNDORFER 1976; WITTMANN 1981; WINKLER 1998; KORINEK 1998; TRAIMER 1998.

¹¹¹ Vgl. Forschungsstandanalyse.

¹¹² ÖMR; RfR; ÖJZ; JBI; Ecolex; ZVR; Medien und Recht; Der Staatsbürger; Zeitschrift für Rechtspolitik.

¹¹³ Bspw. BUCHNER 2001; PAWLOWSKY 2006; LANGENBUCHER 2006; KELLER 2006; SCHUH 2006; FRIEDRICH 2006; HOFFMANN-RIEM 2011; HOLOUBEK 2011.

¹¹⁴ KRÜGER 1960; BAUSCH 1966; HAENSEL 1969; IPSEN 1972; STARCK 1973; KLEIN 1978; LIEB 1974; HOLTZBACHA 1986; ASTHEIMER 1990; JARASS 2000.

¹¹⁵ Bspw. Politische Perspektiven; ZUKUNFT; Der Staatsbürger.

¹¹⁶ Bspw. Arbeiterzeitung, Kurier, SN, Kronen Zeitung, Postrundschau, TT, WZ, Wochenpresse, NZZ, Kleine Zeitung, Furche, Volksstimme, Kurier, Linzer VB, OÖN.

¹¹⁷ Pressedienstliche Aussendungen; Parlamentarische Korrespondenz und sten. NR-Protokolle.

¹¹⁸ Bspw. ORF-Almanach; Das Geschäftsjahr – ORF; FREUND 1962; OBERHAMMER 1978; ZEILER 1998; BACHER 2000; PODGORSKI 2005.

7. Methoden und Quellen

Hinsichtlich der Methode soll grundsätzlich eine historisch-rechtsdogmatische Analyse und ein Vergleich der historischen Gesetzestexte und Unternehmens-Richtlinien vorgenommen werden. Unterstützend zum Verständnis des Normentstehungsprozesses soll eine Einbindung und Auswertung parlamentarischer Unterlagen, Fachartikel und Monografien erfolgen. Darüber hinaus soll anhand des Archivmaterials der Parteien und falls erforderlich auch mittels Zeitzeugen-Interviews eine historische Kontextualisierung der normativen Quellen im partei- und unternehmenspolitischen Umfeld sowie anhand der gesammelten Presseartikel und Meinungsumfragen eine Reflexion der gesellschaftlichen Ebene vorgenommen werden. Es erfolgt somit eine Einordnung der Reformbestrebungen bis 1966 in die proporzdominierten Anfangsjahre der 2. Republik, des RFG 1974 in die Regierungsperiode unter Bruno Kreisky und der visionären Rechts-Reformen unter SPÖ-Justizminister Christian Broda sowie des ORF-Gesetzes 2001 in die innen- und europapolitisch angespannte Lage der erstmaligen Auflage einer ÖVP-FPÖ-Regierung.

Die konkrete Beantwortung der Forschungsfragen erfolgt anhand folgender methoden- und quellenbasierter Gesichtspunkte:

(1) Die Beantwortung des ersten Fragenkomplexes soll mittels einer Untersuchung und Gegenüberstellung historischer und aktueller Gesetzesquellen unter dem Aspekt der gesetzlichen Möglichkeiten und tatsächlich durchgeführten Umsetzungen unter Miteinbeziehung des öffentlichen, parteipolitischen und unternehmenspolitischen rundfunkrechtlichen Fachdiskurses, insbesondere Gesellschaftsverträge, Rundfunkgesetze, Unternehmens-Richtlinien und Redakteursstatute, durchgeführt werden.

(2) Zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage erfolgt eine Untersuchung der Einflussmöglichkeiten der politischen Parteien und gesetzlicher Gegenmaßnahmen hinsichtlich Postenbesetzungen, Weisungskompetenzen, Politikerklausel, Unvereinbarkeitsbestimmungen, Belangsendungen und Wahlwerbung. Weiters ist eine Analyse der Unabhängigkeit aus unternehmensrechtlicher Perspektive – Personal- und Organkompetenzen – wie etwa anhand des Kompetenzauslegungsstreits hinsichtlich langfristiger Programmplanung oder rechtlicher Fragestellungen zur Sonderstellung des ORF-Auslandsdienst anhand von Prüfberichten, Gutachten und Korrespondenzen vorgesehen. Darüber hinaus soll eine Untersuchung der Entwicklung der inneren Rundfunkfreiheit zugunsten der Redakteure hinsichtlich des Spannungsverhältnisses Objektivitätsverpflichtung/Meinungsäußerungsfreiheit anhand der Statuten, Richtlinien, Entwürfe und Korrespondenzen durchgeführt werden.

(3) Weiters erfolgt eine Erörterung der Rechtskontrolle vor und nach der Einrichtung einer unabhängigen Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes sowie eine Analyse der rechtlichen Ausgangsproblematik dieser Kollegialbehörde richterlichen Einschlags und eine qualitative Entscheidungs-

untersuchung hinsichtlich Wahrung und Auslegung der Unabhängigkeit. Eine Analyse der Möglichkeiten zur Sicherung und Entwicklung des Unabhängigkeitsbegriffs soll mittels qualitativer Untersuchung folgender Rechtsquellen durchgeführt werden: Gutachten des Verfassungsdienstes, Gutachten und Stellungnahmen ORF-interner und externer Verfassungs- und VerwaltungsjuristInnen sowie Behördenentscheide und Gerichtsurteile.

(4) Ferner werden rechtsvergleichende Elemente insofern einfließen, als aus den Archivmaterialien heraus nachvollziehbar ist, welche Vergleiche mit anderen Rundfunkgesetzen und internationalen Rundfunkstationen vom Gesetzgeber, den Parteien und Interessensvertretungen bzw. dem Unternehmen herangezogen und welche dabei für maßgeblich und vorbildhaft bzw. als Negativ-Beispiel eingeschätzt wurden.¹¹⁹ Das Quellenmaterial offenbart zu dieser Fragestellung eine rechtshistorische Relevanz für den Bayerischen Rundfunk, Rundfunk Schweden, BBC, Rundfunkanstalten der BRD (ARD/ZDF), RAI Italien, RTF Frankreich, SRF Schweiz und Radio Luxemburg. Darüber hinausgehend ist ein internationaler Rechtsvergleich nicht vorgesehen, könnte aber punktuell zum besseren Verständnis herangezogen werden.

Die Einbeziehung von ExpertInnen in die Rundfunkreformprozesse soll u. a. anhand der Auswertung der Arbeit des Aktionskomitees (Rundfunk-Volksbegehren 1964) und externer Gutachten zu den rundfunkrechtlichen Fragestellungen 1966, der Arbeit der 1973 eingesetzten Reformkommission durch Analyse der Voraussetzungen, Errungenschaften und Versäumnisse unter Einbeziehung der Ergebnisprotokolle und Minderheitsberichte, sowie der, sich aus den parlamentarischen Archivalien ergebenden Einbindung der ExpertInnen in den Reformprozess 2001 beurteilt werden. Dazu erfolgt eine Beleuchtung des Konkurrenzverhältnisses zu den Zeitungen/Verlagen und deren Rundfunkambitionen.

(5) Der Begriff der Demokratisierung wurde insbesondere 1974 als Reformbegründung verwendet. In welcher Form eine Demokratisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundsätzlich überhaupt möglich ist, vom historischen Gesetzgeber tatsächlich vollzogen wurde und inwieweit sie mit einer gesteigerten Unabhängigkeit gleichzusetzen ist, soll schließlich mittels einer rechtspolitischen Begriffsbestimmung und Erörterung der Kompetenzen bzw. des Ausmaßes der Einbindung von Kollegialorganen (Programmbeirat/Hörer- und Sehervertretung/Publikumsrat) untersucht werden. In den Archivbeständen finden sich insbesondere Dokumente zur Auswahl der gesellschaftlich relevanten Gruppen sowie rechtliche Diskussionen zum Auswahlverfahren. Gesellschaftliche Stimmungen zur Unabhängigkeitsdebatte werden u.a. anhand der in den Parteiarchiven gesammelten Zeitungsartikel sowie der – vom ORF und Parteien beauftragten – Meinungsumfragen der 1970er Jahre reflektiert.

¹¹⁹ In den Archivmaterialien finden sich dazu Rechtsgutachten, synoptische Vergleichsdarstellungen und informative Erläuterungen.

Die Rundfunkkompetenz bestätigte bereits 1954 der VfGH¹²⁰ als umfassende Bundeskompetenz, darüber hinaus wurde mit dem RFG 1974 die Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Gliederung und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Länder festgelegt. Vorgesehen ist eine Analyse der Entwicklung der Einflussmöglichkeiten bzw. gesellschaftsrechtlichen Stellung der Bundesländer bis hin zur Regionalisierung des ORF und den Kompetenzen der Landesintendanten anhand der Gesellschaftsverträge, Statuten und parlamentarischen Quellen sowie Korrespondenzen und Gutachten zu ausgewählten Rechtsfragen, welche sich insbesondere aufgrund der Rechtsumwandlung 1974 (ORF-GmbH zu Anstalt) und der Errichtung der Bundesländerstudios ergeben.

8. Zeitplan

Vorgesehen ist die Absolvierung der erforderlichen Lehrveranstaltungen aus dem Doktoratsstudium bis in das Wintersemester 2023/24. Eine eingehende Literaturrecherche sowie Sichtung und Auswertung der relevanten Archivbestände wurde bereits vorgenommen. Ein ausführlicher Exposé-Entwurf wurde bereits verfasst und im DissertantInnenseminar präsentiert. Die Präsentation am Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte erfolgt im Herbst 2023. Die ausgefertigten Dissertationskapitel werden im DissertantInnenseminar laufend präsentiert und diskutiert. Die Fertigstellung der Arbeit ist bis Ende des Studienjahres 2024/25 geplant.

¹²⁰ Kompetenzfeststellungserkenntnis durch den VfGH, VfSlg 2721/1954.

9. Literatur- und Quellenverzeichnis (Auswahl)

- ASTHEIMER, Sabine, Rundfunkfreiheit – ein europäisches Grundrecht, Baden-Baden 1990.
- BACHER, Gerd/SCHMOLKE, Michael, Der Generalintendant: Gerd Bachers Reden, Vorträge, Stellungnahmen aus den Jahren 1967 bis 1994 - eine Auswahl, Wien 2000.
- BAUSCH, Hans, Die Rolle von Hörfunk und Fernsehen in der Demokratie, in: LÖFFLER, Martin (Hrsg.), Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, Berlin 1966, S. 34-42.
- BERKA, Walter, Das Recht der Massenmedien, Wien 1989.
- BERKA, Walter, Rundfunkmonopol auf dem Prüfstand: die Freiheit und öffentliche Verantwortung des Rundfunks in Österreich, Wien 1988.
- BETHGE, Herbert, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung: Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag von ARD und ZD, Baden-Baden 1996.
- BUCHNER, Wolfgang, Die Wahl zum Publikumsrat des ORF, in: Rundfunkrecht (RfR) 2006, S. 1-6.
- BUCHNER, Wolfgang, Sechs Thesen zum neuen ORF-Gesetz, in: Ecolex 2001, S. 592-593.
- BUCHNER, Wolfgang, Zur Inkompatibilität zwischen Organfunktionen im ORF, in: Rundfunkrecht (RfR) 1990, S. 25 ff.
- BUCHNER, Wolfgang, Wohin mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk? in: Ecolex 3/2009, S. 270-274.
- BUCHNER Wolfgang/KICKINGER Victoria, Objektivität und Wahrheit, in: Rundfunkrecht (RfR) 1988, S. 1 ff.
- CISAR, Gottlieb-Heinrich, Zur Doppelmitgliedschaft in beiden Kollegialorganen des Österreichischen Rundfunks, in: Österreichische JuristInnenzeitschrift (ÖJZ) 1990, S. 272ff.
- CLAUSEN-MURADIAN, Elisabeth, Konzentrationstendenzen und Wettbewerb im Bereich des privaten kommerziellen Rundfunks und die Rechtsprobleme staatlicher Rundfunkaufsicht, Frankfurt 1998.
- DIEMAN, Kurt, ORF – Hintergründe und Abgründe, Graz 1978.
- ERGERT, Viktor/ANDICS, Hellmut/KRIECHBAUMER, Robert/ORF, 50 Jahre Rundfunk in Österreich. 3, 1955–1967, Wien 1977.
- ERGERT, Viktor/ANDICS, Hellmut/KRIECHBAUMER, Robert/ORF, 50 Jahre Rundfunk in Österreich. 4, 1967 – 1974, Wien 1985.
- ERMACORA, Felix, Verfassungsrechtliche Probleme der Rundfunkreform, in: Berichte und Informationen 1974, H 1448/49, 4 ff.
- FREUND, Gerhard, Fernsehen in Österreich: Betrachtungen des österreichischen Fernsehdirektors, Wien 1962.

FUNK, Bernhard, Das Rundfunkrecht im Lichte öffentlichrechtlicher Grundlehren, in: Österreichische JuristInnenzeitschrift (ÖJZ) 1977, S. 589-597.

GROISS, Wolfgang/SCHANTL, Gernot/WELAN, Manfred, Die neuere Rechtsprechung des VfGH in Rundfunkangelegenheiten, in: Österreichische JuristInnenzeitschrift (ÖJZ) 1979, S. 113ff.

HAAS, Katrin, Das neue System der Rundfunkkontrolle, Linz 2004.

HAENSEL, Carl, Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, Düsseldorf 1969.

HEALY, Andrew Thomas, Der österreichische Rundfunk im Spannungsfeld zwischen politischer Intervention und Formen partizipativer Willensbildung: ist die Zeit reif für ein drittes Rundfunkvolksbegehren? Wien 2003.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang, Die Unabhängigkeit des Rundfunks, in: BERKA, Walter (Hrsg.), Unabhängigkeit der Medien: Sechstes Rundfunkforum, Wien 2011, S. 49-66.

HOLOUBEK, Michael, Innere Rundfunkfreiheit, in: BERKA, Walter (Hrsg.), Unabhängigkeit der Medien: Sechstes Rundfunkforum, Wien 2011, S. 133-149.

HOLOUBEK, Michael, Rundfunkfreiheit und Rundfunkmonopol, Wien 1990.

HOLOUBEK, Michael, Unabhängigkeit des Rundfunks durch Unabhängigkeit der Rundfunkregulierung? in: KLEIST, Thomas/ROSSNAGEL, Alexander/SCHUEER, Alexander (Hrsg.), Europäisches und nationales Medienrecht im Dialog - FS aus Anlass des 20-jährigen Bestehens des Instituts für Europäisches Medienrecht e.V. (EMR), Baden-Baden 2010, S. 73-81.

HOLOUBEK, Michael, Rundfunkgesetz wohin?: Stand und Entwicklungstendenzen der Rechtsgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich, Wien 1995.

HOLTZ-BACHA, Christina, Mitspracherechte für Journalisten: Redaktionsstatuten in Presse und Rundfunk, Köln 1986.

HOLZINGER, Gerhard, Rechtsfragen der Neukonstituierung der Kollegialorgane des Österreichischen Rundfunks, in: Rundfunkrecht (RfR) 1978, S. 1ff.

HOLZNAGEL, Bernhard, Rundfunkrecht in Europa – Auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Grundordnungen, Tübingen 1996.

IN DER MAUR, Wolf, Reformieren heißt: anpassen und verbessern, Politische Perspektiven März 1973, S. 4-6.

IPSEN, Hans-Peter, Mitbestimmung im Rundfunk – Verfassungsfragen zur Mitbestimmung durch Belegschaftsvertreter in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, Frankfurt 1972.

JARASS, Hans, Rundfunkfreiheit – Zum Einfluss des Bundesverfassungsgerichts auf Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, in: PIEROTH, Bodo (Hrsg.), Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung, Berlin 2000, S. 59-70.

KASPER, Adolf, Das österreichische Rundfunkrecht, Wien 1970.

KLEIN, Hans, Die Rundfunkfreiheit, München 1978.

KNITEL, Hans, Zum Rundfunkmonopol in Österreich, in: Der Staatsbürger (Beilage zu Salzburger Nachrichten) 1977, H 19 ff.

KNITEL, Hans, Die neuen elektronischen Medien - einige Prinzipien und Grenzen für deren rechtlichen Gestaltung in Österreich, in: Rundfunkrecht (RfR) 1978, S. 41 ff.

KNITEL, Hans, Die Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes, Der Staatsbürger (Beilage zu Salzburger Nachrichten) 1975, H 10 f.

KORINEK, Karl, Die Gewährleistung von Kommunikationsfreiheit im österreichischen Rundfunkrecht, Rundfunkrecht (RfR) 1980, S. 1 ff.

KORINEK, Karl, Österreich auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem, Wien 1991.

KORINEK, Karl, Die rechtliche Problematik des Rundfunkmonopols, Der Staatsbürger (Beilage zu Salzburger Nachrichten) 1977, H 11.

KORINEK, Karl, Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Rundfunks in Österreich, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Rechtsstaat - Liberalisierung und Strukturreform: Tagung der Österreichischen Juristenkommission vom 8. bis 12. 1997 in Weißenbach am Attersee, Wien 1998, S. 33-48.

KORN, Gottfried, Das Wettbewerbsverhalten von Printmedien und elektronischen Medien, Rundfunkrecht (RfR) 1979, S. 1 ff.

KORN, Gottfried, Die Beschwerdelegitimation vor der Rundfunkkommission, Österreichische Juristenzeitschrift (ÖJZ) 1978, S. 512 ff.

KRÜGER, Herbert, Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern, Hamburg 1960.

LANGENBUCHER, Wolfgang, Medien und Rechtsstaat, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Rechtsstaat und Unabhängigkeit, Wien 2007, S. 186-192.

LEHOFER, Hans-Peter, Die Rundfunkrechtsreform 2001 im Praxistest der Rechtsprechung, Medien und Recht, 06/02, S. 35 ff.

LIEB, Wolfgang, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, Berlin 1974.

MAGENSCHAB, Hans, Demokratie und Rundfunk: Hörfunk und Fernsehen im politischen Prozeß Österreichs, Wien 1973.

MENZEL, Peter. Das französische Rundfunkgesetz vom 7.8.1974 – Eine Untersuchung der Wandlung von Strukturen und Aufgaben des Staatsrundfunks nach dem Präsidentschaftswechsels Georges Pompidou – Valéry Giscard d'Estaing, München 1977.

MESTMÄCKER, Ernst-Joachim/ENGEL, Christoph/GABRIEL-BRÄUTIGAM, Karin/HOFFMANN, Martin, Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Rundfunkordnung, Baden-Baden 1990.

MITTMANN, Gert, Sicherung der Unabhängigkeit und Freiheit des Rundfunks mittels des Rechtsinstitutes Stiftung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 6(10), 1973, S. 240–243.

MURSCHEZ, Paul, Die Geschichte des Rechts der elektronischen Medien in Österreich 1945 – 1995, in: STEPAN, Dorothea (Hrsg.), Rot - Schwarz - Rot. Rundfunkpolitik in Österreich, Mediamorphosen 2, Wien 1996, S. 51-134.

NOVAK, Florian, Der öffentlich-rechtliche Auftrag des Österreichischen Rundfunks im Spannungsfeld zwischen Rundfunkfreiheit und staatlicher Kontrolle, Wien 2017.

OBERHAMMER, Otto, Unabhängig des Rundfunks in Österreich – Das kontrollierte Monopol, in: Rundfunkrecht (RfR) 1977, S. 1 ff.

OBERNDORFER, Peter, Föderalismus und Medienpolitik, in: SCHAMBECK, Herbert (Hrsg.), Kirche und Staat, Fritz Eckert zum 65. Geburtstag, Berlin 1976, S. 449-476.

ORF, ORF-Almanach. 1955-1996, Wien.

ORF, Das Geschäftsjahr, 1997 ff, Wien.

PENSOLD, Wolfgang, Zur Geschichte des Rundfunks in Österreich: Programm für die Nation. Wiesbaden 2018.

PERNTHALER, Peter, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Wien 1977.

PODGORSKI, Thaddäus, Die große Illusion: Erinnerungen an 50 Jahre mit dem Fernsehen, Wien 2005.

RICCABONA, Claudia. Der ORF am Prüfstand des Stiftungsbegriffs, in: Rundfunkrecht (RfR) 2002, S. 1-7.

SCHIWY, Peter, Souveränität für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Richter als Garanten politischer Unabhängigkeit, in: BRINK, Stefan/WOLFF, Heinrich Amadeus, Gemeinwohl und Verantwortung, Berlin 2004, S. 653-666.

SCHRAGEL, Walter, Die Rechtskontrolle des ORF, Vortragsbericht, in: Juristische Blätter (JBl) 1978, S. 419-420.

SIMMA, Andrea. Ein Vergleich der österreichischen mit der deutschen Rundfunkverfassung. Graz 1992.

STARCK, Christian, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem: zur Zusammensetzung der Rundfunkgremien, Thübingen 1973.

STÖGER, Hermann, Schwarze Welle - roter Schirm: der Proporz am Beispiel Rundfunk, Wien 1965.

TRAIMER, Matthias, Zum aktuellen Stand der Reform des Rundfunks, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Rechtsstaat - Liberalisierung und Strukturreform: Tagung der Österreichischen Juristenkommission vom 8. bis 12. 1997 in Weißenbach am Attersee, Wien 1998, S. 49-62.

TWAROCH, Paul, Parlamentarismus und Massenmedien, in: Der Staatsbürger 1977, H 14 ff.

TWAROCH, Paul, Rundfunkrecht in Österreich: Bundesverfassungsgesetz und Rundfunkgesetz 1974 samt Erläuterungen; ORF-Programmrichtlinien, Redakteursstatut, Geschäftsbedingungen für die Werbung, Entscheidungen der Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes, Rundfunkempfangsanlagengesetz, Wien 1977.

TWAROCH, Paul, Rundfunkrecht in Österreich: Bundesverfassungsgesetz und Rundfunkgesetz samt Erläuterungen und Entscheidungen; ORF-Programmrichtlinien, Redakteursstatut, Geschäftsbedingungen für den Werbefunk, Rundfunkempfangsanlagengesetz, Wien 1985.

TWAROCH, Paul/BUCHNER, Wolfgang, Rundfunkrecht in Österreich: Bundesverfassungsgesetz und Rundfunkgesetz samt Erläuterungen und Entscheidungen; ORF-Programmrichtlinien, Redakteursstatut, Rundfunkempfangsanlagengesetz, Wien 1992.

TWAROCH, Paul/BUCHNER, Wolfgang, Rundfunkrecht in Österreich: Rundfunkgesetz, Rundfunkgebührengesetz, Regionalradiogesetz, Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz, Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, ORF-Programmrichtlinien; mit Erläuterungen und Entscheidungen in übersichtlicher Gliederung, Wien 2000.

WEBER, Rolf/BIAGGINI, Giovanni, Rechtliche Rahmenbedingungen für verwaltungsunabhängige Behördenkommissionen – Untersuchung am Beispiel der geplanten Fernmelde- und Medienkommission, Zürich 2002.

WINKLER, Günther, Rechtswissenschaft und Politik – Die Freiheit des Menschen in der Ordnung des Rechts (Walter Antonioli zum 90. Geburtstag), Wien 1998.

WITTMANN, Heinz, Rundfunkfreiheit: öffentlichrechtliche Grundlagen des Rundfunks in Österreich, Wien 1981.

ZEILER, Gerhard, Medienpolitische Grundsatzfragen der Neuordnung des Rundfunks, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Rechtsstaat - Liberalisierung und Strukturreform: Tagung der Österreichischen Juristenkommission vom 8. bis 12. 1997 in Weißenbach am Attersee, Wien 1998, S. 25-32.

10. Quellenverzeichnis (ungedruckte Quellen)

Archiv des Karl von Vogelsang-Institutes

Kreisky-Archiv

ORF-Unternehmensarchiv

Österreichisches Staatsarchiv

Parlamentsarchiv der Republik Österreich