



2025-0.570.681-17-A

Bescheid

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) hat durch Senat I, bestehend aus dem Vorsitzenden Mag. Michael Ogris als Senatsvorsitzenden und den weiteren Mitgliedern Dr. Katharina Urbanek und MMag. Martin Stelzl, über die Beschwerde von Mag. Walter Strobl vom 16.07.2025 wegen Verletzung des ORF-Gesetzes (ORF-G) wie folgt entschieden:

I. Spruch

1. Die Beschwerde wird, soweit sie eine Verletzung von § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 idF BGBl. I Nr. 58/2025, durch die Teilnahme von gesetzlich ausgeschlossenen Publikumsräten an der Beschlussfassung des Publikumsrats vom 05.06.2025 behauptet, gemäß § 35 Abs. 1 und § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b ORF-G als unzulässig zurückgewiesen.
2. Der Beschwerde wird, soweit sie sich gegen den Beschluss des Publikumsrats in dessen Sitzung vom 05.06.2025 wendet, mit dem dieser gemäß § 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G Mitglieder des Stiftungsrats bestellt hat, stattgegeben und gemäß § 35 Abs. 1 und § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b iVm § 37 Abs. 1 ORF-G festgestellt, dass damit insoweit, als mit diesem Beschluss Mag. Gertrude Aubauer zum Mitglied des Stiftungsrats bestellt wurde, die Bestimmung des § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G verletzt wurde.
3. Im Übrigen wird die Beschwerde als unbegründet abgewiesen.

II. Begründung

1. Gang des Verfahrens

1.1. Beschwerde

Am 16.07.2025 brachte Mag. Walter Strobl (in der Folge: Beschwerdeführer) eine Beschwerde gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b ORF-G wegen Verletzung des ORF-G ein, mit der eine Verletzung von § 20 Abs. 1 Z 4 ORF-G bei der Bestellung der Mitglieder zum Stiftungsrat durch den Publikumsrat am 05.06.2025 sowie eine Verletzung von § 20 Abs. 6 ORF-G bei der Beschlussfassung des Stiftungsrates am 17.06.2025 behauptet werden.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk sei eine zentrale Stütze europäischer Demokratien, dies vor allem in einem kleinen Medienmarkt wie Österreich. Wesentliche Voraussetzung dafür sei eine weitestgehende Unabhängigkeit der Institution Öffentlich-rechtlicher Rundfunk.

In Österreich garantiere das BVG-Rundfunk im Zusammenspiel mit Art. 10 der EMRK die Rundfunkfreiheit, die insbesondere auch eine Unabhängigkeitsgarantie beinhalte. Diese verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie schütze den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor unzulässiger Einflussnahme durch den Staat oder durch gesellschaftliche Gruppen. Darüber hinaus sei die Unabhängigkeit gegenüber – insbesondere, aber nicht nur – politischen Kräften maßgebliche Voraussetzung dafür, dass Medien im Allgemeinen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Besonderen ihre Rolle als „Public-Watchdog“ ausüben könnten. Das BVG-Rundfunk verlange, dass der Gesetzgeber die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten habe. Das bedeute, dass nicht erst die tatsächliche, sondern schon die bloße Möglichkeit zur unzulässigen Einflussnahme mit der Unabhängigkeitsgarantie nicht in Einklang zu bringen sei.

Das Handeln des Österreichischen Rundfunks und die Erfüllung seiner „öffentlichen Aufgabe“ werde maßgeblich geprägt durch das Wirken seiner beiden Kollegialorgane, Publikumsrat und Stiftungsrat. Daher stellen die Kollegialorgane eine potentielle Einfallspforte für unzulässigen Einfluss dar. Dies nicht zuletzt deshalb, weil jeder Bestellvorgang Loyalitätsbindungen und die Gefahr von Abhängigkeiten in sich berge und schon die bloße Bestimmung zu einem Amt potenziell geeignet sei, Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Dieser Gefahr könne einerseits durch eine Diversifizierung der bestellenden Entitäten begegnet werden, andererseits durch persönliche Anforderungen an die Gremienmitglieder, was auch der Verfassungsgerichtshof (VfGH) in seiner Gremienentscheidung vom 05.10.2023 ausgesprochen habe. Er erblicke in verschiedenen Regeln des ORF-G eine pluralismus- und unabhängigkeitssichernde Wirkung. Im Zusammenhang mit gegenständlicher Beschwerde seien vor allem die Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten von Interesse.

Diese Unvereinbarkeitsbestimmungen gewährleisteten in zentraler Weise die verfassungsgesetzlich garantierte persönliche Unabhängigkeit von Gremienmitgliedern gegenüber den sie bestellenden Organen. Mit den hier inkriminierten Handlungen seien bei Beschlüssen der Kollegialgremien unter gröblicher Missachtung der verfassungsrechtlich gebotenen und einfachgesetzlich vorgeschriebenen Unvereinbarkeitsbestimmungen zentrale unabhängigkeitssichernde Bestimmungen des ORF-G verletzt worden.

Nach gesetzlichen Neuregelungen, die in Folge der „VfGH-Gremienentscheidung“ geboten waren, hätten sich der Publikumsrat am 05.06.2025 und der Stiftungsrat am 17.06.2025 neu konstituiert. Im Rahmen dieser Sitzungen sei es jeweils zu rechtswidrigen Beschlussfassungen gekommen.

In der konstituierenden Sitzung des Publikumsrates am 05.06.2025 seien, wie in § 20 Abs. 1 Z 4 ORF-G vorgesehen, neun Personen zu Stiftungsräten bestellt worden. An dieser Beschlussfassung hätten alle 28 Publikumsräte teilgenommen, wovon ein Publikumsratsmitglied durch ein anderes vertreten worden sei. Bei zwei Publikumsräten (beide von der Bundesregierung gemäß § 28 Abs. 4ff ORF-G bestellt), die an dieser Beschlussfassung mitgewirkt hätten, seien jedoch zum Zeitpunkt der Beschlussfassung klare Unvereinbarkeiten im Sinne des § 28 Abs. 2 ORF-G vorgelegen:

- Gertrude Aubauer sei zu diesem Zeitpunkt Stellvertretende Obfrau der ÖVP Teilorganisation ÖVP-Senioren gewesen.

- Beatrix Karl sei zu diesem Zeitpunkt stellvertretende Landesobfrau des steirischen ÖAAB (Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbund), einer Teilorganisation der steirischen ÖVP gewesen.

Gemäß § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-G dürften Personen, die „eine leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden“ dem Publikumsrat nicht angehören und daher auch nicht an dessen Beschlussfassungen teilnehmen.

Durch die Teilnahme dieser beiden dem Publikumsrat nicht angehörenden Mitglieder an der konstituierenden Sitzung und an der Beschlussfassung gemäß § 20 Abs. 1 Z 4 iVm § 29 Abs. 4 ORF-G sei die gegenständliche Beschlussfassung in rechtswidriger Weise erfolgt. Die Frage, ob die Stimmen von Gertrude Aubauer und Beatrix Karl mengenmäßig für das Ergebnis ausschlaggebend waren, sei nicht von Belang. Es komme nicht auf die arithmetische Kraft ihrer Stimme an, sondern auf die Möglichkeit, Einfluss auf das Stimmverhalten der anderen Publikumsräte und des gesamten Kollegialorgans auszuüben. Auch die beiden einfach nicht mitzuzählen, sei deshalb keine zulässige Option.

Die Bestellung der neun Stiftungsratsmitglieder (eine davon Mag. Gertrude Aubauer) durch den Publikumsrat sei daher in rechtswidriger Weise erfolgt und daher nichtig oder vernichtbar.

In der konstituierenden Stiftungsratssitzung am 17.06.2025 sei mit Heinz Lederer der Vorsitzende des Stiftungsrates gewählt und mit Mag. Gregor Schütze dessen Stellvertreter gewählt worden. Nachdem Gertrude Aubauer am 13.06.2025 ihr Mandat zum Stiftungsrat zurückgelegt habe, hätten an der Beschlussfassung des Stiftungsrates am 17.06.2025 insgesamt 34 Stiftungsräte teilgenommen, darunter acht Stiftungsräte, die am 05.06.2025 vom Publikumsrat mit einem rechtswidrigen Beschluss bestellt worden seien, und daher dem Stiftungsrat nicht angehören dürften. Die Teilnahme dieser Personen an der Stiftungsratssitzung vom 17.06.2025 und deren Mitwirkung an der Beschlussfassung des Stiftungsrates, mit der gemäß § 20 Abs. 6 ORF-G dessen Vorsitzender und sein Stellvertreter bestellt worden seien, sei daher in rechtswidriger Weise erfolgt und stelle eine Verletzung des ORF-G dar. Auch hier sei, wie im Fall des Publikumsratsbeschlusses, die Möglichkeit des Einflusses auf das Stimmverhalten des Kollegialorgans nicht von der Hand zu weisen, das Ergebnis ohne Teilnahme der acht vom Publikumsrat bestellten Stiftungsräte könnte ein völlig anderes sein. Auch dieser Beschluss verletze das ORF-G und sei entweder nichtig oder vernichtbar.

Es werde daher der Antrag gestellt, gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b iVm. § 37 Abs. 1 ORF-G festzustellen, dass durch den Publikumsratsbeschluss vom 05.06.2025, mit dem neun Mitglieder zum Stiftungsrat bestellt wurden, Bestimmungen des ORF-G verletzt wurden, sowie dass durch den Stiftungsratsbeschluss am 17.06.2025, mit dem der Stiftungsratsvorsitzende und dessen Stellvertreter gewählt wurden, Bestimmungen des ORF-G verletzt wurden.

Beigelegt waren 175 Unterstützungserklärungen.

Mit Schreiben vom 23.07.2025 ersuchte die KommAustria die ORF-Beitrags Service GmbH (in der Folge: OBS) um Überprüfung, ob es sich beim Beschwerdeführer um eine Person handelt, die für ihren Hauptwohnsitz den ORF-Beitrag entrichtet oder vom ORF-Beitrag befreit ist, wie viele der in den Unterstützungserklärungen ersichtlichen Personen den ORF-Beitrag für ihren Hauptwohnsitz entrichten oder von diesem befreit sind, wie viele der aus den Unterstützungserklärungen

ersichtlichen Personen mit einer zur Entrichtung des ORF-Beitrags verpflichteten oder davon befreiten Person an derselben Adresse im gemeinsamen Haushalt leben, und wie viele Unterstützungserklärungen Unternehmern zuzuordnen sind, die gemäß § 4 ORF-Beitrags-Gesetz 2024 den ORF-Beitrag entrichten.

Mit Schreiben vom selben Tag wurde die Beschwerde dem Beschwerdegegner zur Stellungnahme übermittelt.

1.2. Stellungnahme der ORF Beitrags-Service GmbH

Mit Schreiben vom 01.08.2025 führte die OBS aus, dass der Beschwerdeführer den ORF-Beitrag für seinen Hauptwohnsitz entrichtet.

Von den vorgelegten 175 Unterstützungserklärungen würden 119 von Personen stammen, die den ORF-Beitrag entrichten, 46 von Personen, die wahrscheinlich mit einer den ORF-Beitrag entrichtenden Person im gemeinsamen Haushalt wohnen. Eine Unterschrift stamme von einer Person, die von der Entrichtung des ORF-Beitrags befreit sei, neun Unterschriften würden von Unternehmern stammen, die gemäß § 4 ORF-Beitrags-Gesetz 2024 den ORF-Beitrag entrichten.

1.3. Stellungnahme des Beschwerdegegners

Mit Schreiben vom 25.08.2025 nahm der Beschwerdegegner zur Beschwerde Stellung und führte im Wesentlichen aus:

Der Beschwerdeführer begründe die Verletzung des ORF-G damit, dass die Bestellung der neun Mitglieder zum Stiftungsrat durch den Publikumsrat am 05.06.2025 sowie die in der Sitzung des Stiftungsrates am 17.06.2025 erfolgte Wahl des Vorsitzenden und des Vorsitzenden-Stellvertreters des Stiftungsrats rechtswidrig wären, weil an der Beschlussfassung zwei Publikumsräte mitgewirkt hätten, bei denen „klare Unvereinbarkeiten iSd § 28 Abs 2 ORF-G“ vorgelegen wären, und an der Beschlussfassung des Stiftungsrates acht Stiftungsräte, die in der Publikumsratssitzung vom 05.06.2025 angeblich rechtswidrig bestellt worden seien.

Die Teilnahme rechtswidrig bestellter Personen belaste sämtliche Beschlüsse mit Nichtigkeit oder jedenfalls mit Vernichtbarkeit. Auf die arithmetische Kraft der Stimmen komme es nicht an.

Der Beschwerdegegner führte zunächst hinsichtlich der vom Beschwerdeführer nicht eindeutigen Bezeichnung des Beschwerdegegners aus, dass es nicht Aufgabe der KommAustria oder weiterer Verfahrensparteien sein könne festzustellen, wen der Beschwerdeführer als Beschwerdegegner ansehe. Es wäre seine Aufgabe gewesen, den oder die Beschwerdegegner(innen) eindeutig zu bezeichnen. Dies sei wohl deshalb unterblieben, weil letztlich die Österreichische Bundesregierung Beschwerdegegnerin sei, für die die KommAustria nicht zuständig sei.

Der ORF, vertreten durch den Generaldirektor, könne nicht Beschwerdegegner sein, weil er weder bei der Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrats durch die Bundesregierung noch bei der Bestellung von neun Mitgliedern des Stiftungsrats durch den Publikumsrat, noch an der Wahl des Stiftungsratsvorsitzenden mitgewirkt habe.

Bleibe der ORF-Publikumsrat und der ORF-Stiftungsrat: Die Beschwerde strebe die Feststellung an, dass konkrete Beschlüsse dieser ORF-Organe das ORF-G verletzen, was nach der Rechtslage möglich sei (§ 37 ORF-G).

Da der Publikumsrat gemäß § 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G unter anderem für die Bestellung von neun Mitgliedern des ORF-Stiftungsrats zuständig sei, könnte, wenn der Beschwerdeführer mit seinem Antrag Erfolg hätte, die Rechtssphäre des Publikumsrats von einem solchen Ausgang des Verfahrens nachteilig betroffen sein, weil mit der Feststellung der Rechtsverletzung gemäß § 37 Abs. 2 ORF-G auch die Aufhebung einhergehen könne. Darauf gründe sich die Parteistellung des Publikumsrats gemäß § 8 AVG. Der Publikumsrat werde gemäß § 7 Abs. 7 seiner Geschäftsordnung durch seine Vorsitzende vertreten. Die Beschwerde hätte den ORF-Publikumsrat schon deshalb als Beschwerdegegnerin bezeichnen müssen, um eine wirksame Zustellung der Beschwerde an diesen durchführen zu können.

Vorstehende Überlegungen gelten für den Stiftungsrat, auf dessen Beschlussfassung am 17.06.2025 sich das zweite Feststellungsbegehren beziehe, sinngemäß, weshalb auch diesem Parteistellung zukomme.

Zu den vom Beschwerdegegner als Vorfrage formulierten Ausführungen betreffend die Kognitionsbefugnis der KommAustria zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der Bestellung von Publikumsratsmitgliedern durch die Bundesregierung verwies dieser auf Bescheide der KommAustria, mit welchen diese entschieden habe, dass sich schon aus dem einfachen Gesetz ergebe, dass die KommAustria für die allfällige Feststellung einer Rechtsverletzung wegen der Bestellung von Publikumsratsmitgliedern durch den Bundeskanzler (bzw. gegenständlich per Verordnung zuständig gemacht der Bundesminister für unter anderem Medien) nicht zuständig sei. Vielmehr erstrecke sich die Rechtsaufsicht lediglich auf den ORF und seine Tochtergesellschaften, nicht aber auf Rechtsverletzungen jedweden Akteurs. Dies folge im Übrigen auch aus verfassungsrechtlichen Überlegungen, wonach es unzulässig sei, kollegiale Verwaltungsbehörden mit richterlichem Einschlag einem obersten Organ der Vollziehung überzuordnen oder diesen – ohne verfassungsrechtliche Grundlage – die Befugnis einzuräumen, die Entscheidung oberster Organe nachzuprüfen. Eine entsprechende Norm gebe es aber für den hier maßgeblichen Bestellvorgang nicht.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) habe diese Beurteilung bestätigt, eine ordentliche Revision sei beim VfGH anhängig. Allerdings habe der VfGH die Richtigkeit der dargestellten Rechtsansicht im Erkenntnis vom 05.10.2023, G 215/2022, bestätigt, wenn er an mehreren Stellen dieses Erkenntnisses darauf verweise, dass die Entscheidungen oberster Organe der Verwaltung nicht der Rechtskontrolle der KommAustria unterliegen würden.

Dies gelte in gleicher Weise für die nun in Rede stehenden inkriminierten Bestellungen durch die Bundesregierung, die gleichsam die Vorfragen dafür bilden würden, ob durch die inkriminierte Beschlussfassung des Publikumsrats deshalb das ORF-G verletzt würde, weil an ihr Mitglieder teilgenommen hätten, die nicht zu Organmitgliedern hätten bestellt werden dürfen.

Weiters führte der Beschwerdegegner aus, dass Beschlüsse des Publikumsrats grundsätzlich der Kognitionsbefugnis der KommAustria unterstehen würden. Auch dies ver helfe dem Feststellungsbegehren aber nicht zur Berechtigung.

Die Beschwerde begründe die behauptete Rechtswidrigkeit der bekämpften Beschlussfassung des Publikumsrats vom 05.06.2025 ausschließlich damit, dass die angeblich rechtswidrig bestellten Mitglieder Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer an der Beschlussfassung teilgenommen hätten. Es liege allerdings in der logischen Konsequenz der Unzulässigkeit der Kontrolle von obersten Organen durch andere Organe der Verwaltung, dass sich diese nicht bloß auf die eigentliche Rechtshandlung beschränkte, sondern dies auch für sämtliche Handlungen, für welche die ursprüngliche Handlung die Rechtsgrundlage oder Voraussetzung darstelle, beziehe. Eine mittelbare Kontrolle eines obersten Organs durch ein anderes Organ der Verwaltung dadurch, dass nicht das eigentliche Handeln des obersten Organs einer Überprüfung zugeführt werde, sondern eine darauf aufbauende oder durch diese irgendwie beeinflusste Handlung, für welche die ursprüngliche Handlung als Vorfrage zu prüfen sei, müsse naturgemäß verfassungsrechtlich ebenso unzulässig sein. Die KommAustria könnte nach dem ORF-G prüfen, ob ein Beschluss des Publikumsrats unter Umständen deshalb rechtswidrig sei, weil bei der Stimmenausschüttung ein Fehler gemacht worden sei oder das bei einer Beschlussfassung einzuhaltende Vorbereitungsverfahren missachtet worden wäre – was in der Beschwerde in keiner Weise auch nur behauptet würde. Sie könne aber nicht prüfen, ob ein Beschluss deshalb rechtswidrig sei, weil an der Beschlussfassung eine Person teilgenommen habe, die von der Bundesregierung behauptetermaßen rechtswidrig bestellt wurde. Denn hierfür sei sie aus den bereits dargelegten Gründen nicht zuständig. Folge man den Behauptungen des Beschwerdeführers, müsste die KommAustria mittelbar eine unzulässige Kontrolle eines obersten Organs der Verwaltung vornehmen.

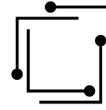
Diese Rechtsansicht, dass die KommAustria auch zur mittelbaren Aufsicht über die Bundesregierung nicht berufen sei, werde auch von der KommAustria geteilt (Bescheid vom 15.12.2022, KOA 11.400/22-014). Dies entziehe dem ersten Feststellungsbegehren die Grundlage. Der Antrag sei insoweit zurückzuweisen.

Selbst wenn man dem nicht folge, ändere sich das Ergebnis nicht. Denn auch aus materiellrechtlichen Gründen sei das erste Feststellungsbegehren unberechtigt, weshalb es jedenfalls abzuweisen wäre.

Die Beschwerde gehe davon aus, dass die Teilnahme einer nicht teilnahmebefugten oder rechtswidrig bestellten Person an der Beschlussfassung in den ORF-Organen (hier des Publikumsrats) könne die (absolute) Nichtigkeit bewirken.

Der Vollständigkeit sei hierzu festzuhalten, dass das unter Berücksichtigung der Regelung des § 37 Abs. 2 ORF-G, wonach die Regulierungsbehörde Entscheidungen eines in § 19 ORF-G genannten Organs (zu denen auch der Publikumsrat zählt) aufheben könne, falsch sei. Denn das ORF-G liefere ein entsprechendes verfahrensrechtliches Instrumentarium zur Überprüfung. Es entspreche auch den sonstigen gesellschaftsrechtlichen Wertungen, dass im Interesse der Rechtssicherheit Fälle absolut nichtiger Beschlüsse soweit möglich hintangehalten und einer Anfechtungs- und Überprüfungsbefugnis der Vorzug gegeben werden soll (Erl zu § 7 VerG, abgedruckt bei *Krejci/Bydlinksi/Weber-Schallauer, Vereinsgesetz*² 189). Eine Nichtigkeit komme daher keinesfalls in Betracht.

Zu den Rechtsfolgen der Stimmabgabe durch nicht teilnahme- oder stimmberechtigte Personen führte der Beschwerdegegner unter Berufung auf die Grundsätze des allgemeinen Gesellschaftsrechts weiter aus, dass nach herrschender Ansicht bei der Bestellung von



ausgeschlossenen Personen oder solchen, welche die von Satzung oder Gesellschaftsvertrag geforderten Qualifikationen nicht aufweisen würden, zu Organmitgliedern der Bestellungsbeschluss nicht nichtig, sondern bloß anfechtbar sei. Das fehlerhaft bestellte Mitglied sei für die Beschlussfassung sowie für das sonstige organschaftliche Handeln bis zur Beendigung der Organstellung wie ein wirksam bestelltes Mitglied zu behandeln.

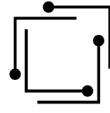
Weder das ORF-G noch gesellschaftsrechtliche Regelungen, wie insbesondere das AktG und das GmbHG, würden die Frage näher behandeln, welche Auswirkungen die Teilnahme von ausgeschlossenen oder nicht teilnahmebefugten Personen auf die Willensbildung eines Organs habe. Allerdings gehe das gesellschaftsrechtliche Schrifttum einhellig davon aus, dass es sich hierbei um einen formellen Beschlussmangel handle. Zur Beurteilung der rechtlichen Relevanz derartiger Beschlussmängel wende die Rechtsprechung die sogenannte Kausalitätstheorie an. Das bedeute, dass bei der Gesetzes- oder Satzungsverletzung, die offensichtlich oder nachweisbar ohne Einfluss auf den Organbeschluss wäre, der geklagten Gesellschaft der Beweis der Einflusslosigkeit des Verstoßes gestattet sei. Dies gelte sowohl bei der verfehlten Zulassung einer Person zu einer Abstimmung als auch für den verfehlten Ausschluss von derselben. Ungeachtet eines allfälligen Verstoßes gegen ein Stimmverbot sei die gegen die Beschlussfassung gerichtete Anfechtungsklage daher abzuweisen, falls dieser Verstoß (etwa, weil die notwendige qualifizierte Stimmenmehrheit jedenfalls nicht erreicht worden wäre) ohne Einfluss auf das Beschlussergebnis geblieben sei. Werde daher die Anfechtung darauf gestützt, dass bei der Abstimmung in der Hauptversammlung Stimmen mitgezählt worden seien, die von nicht stimmberechtigten Personen abgegeben worden seien, werde wegen des abstrakt nicht schutzwürdigen Interesses an einer zahlenmäßig richtigen, aber ergebnisneutralen Berücksichtigung der Stimmen die Relevanz von Mängeln in der Stimmenauszählung, die zu einer erfolgreichen Anfechtung führen könne, auf jene Fälle eingeschränkt, in denen die zu Unrecht mitgezählten oder nicht mitgezählten Stimmen für das Abstimmungsergebnis ausschlaggebend gewesen sei.

Nach Lehre und stRsp scheitere eine Beschlussanfechtung daher, wenn die notwendige Mehrheit auch ohne die angeblich rechtswidrig abgegebenen Stimmen erreicht worden wäre. Diese hätten daher bei der Kausalitätsbeurteilung außer Betracht zu bleiben, das hieße, sie seien wie Stimmenthaltungen zu behandeln. Das bedeute, dass bei Mehrheitsbeschlüssen auch die Unwirksamkeit einer oder mehrerer Stimmen nicht zwingend die Unwirksamkeit/Anfechtbarkeit des Beschlussergebnisses nach sich ziehe. Vielmehr sei zu prüfen, ob auch ohne diese Stimmen der Beschluss wirksam zu Stande gekommen wäre. All das lasse der Beschwerdeführer außer Betracht.

Es seien keine tragfähigen Gesichtspunkte erkennbar, die Relevanz behaupteter formeller Beschlussmängel im ORF-G nach anderen Kriterien zu beurteilen. Dies umso mehr als viele Regelungen des ORF-G dem Aktienrecht nachgebildet seien. Das bedeute zunächst, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung von wirksam bestellten Mitgliedern auszugehen wäre.

Aber selbst andernfalls würde sich für die hier in Rede stehenden Beschlussfassungen keine Änderung ergeben. Nach der Kausalitätstheorie hätten die von der Beschwerde behaupteten Rechtswidrigkeiten keinen Einfluss auf die inkriminierten Beschlussfassungen im Publikumsrat. Es fehle in allen Fällen an der Relevanz des von der Beschwerde behaupteten formellen Mangels für die nachgelagerten Rechtshandlungen:

Die Beschwerde wende sich gegen die Beschlussfassung zu Tagesordnungspunkt 6 „6. Bestellung von neun Mitgliedern des Stiftungsrats (§ 30 Abs 1 Z 2 ORF-G)“. An der Sitzung hätten sämtliche



Mitglieder des Publikumsrats teilgenommen, wobei sich ein Mitglied durchgehend, ein weiteres zu Beginn habe vertreten lassen. Es gäbe daher für die Beschlussfassung maximal 28 Stimmen. Das Abstimmungsergebnis zum genannten Tagesordnungspunkt wäre wie folgt gewesen:

„Es gab bei 28 abgegebenen Stimmen eine Enthaltung. Auf die einzelnen Kandidaten sind folgende Stimmen entfallen:

*Aubauer 26
Karmasin 4
Kolbe 21
Kratschmar 26
Ladstätter 7
Meryn 24
Riedl 11
Rupp 19
Schellner 24
Wiesinger 23
Zach 24
Zgubic-Engleder 27“*

Es seien daher die Kandidaten Aubauer, Kolbe, Kratschmar, Meryn, Rupp, Schellner, Wiesinger, Zach und Zgubic-Engleder in den Stiftungsrat gewählt worden.

Nach § 29 Abs. 4 ORF-G fasse der Publikumsrat bei Beschlussgegenständen, wie sie am 05.06.2025 auf der Tagesordnung gewesen seien, seine Beschlüsse bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Selbst wenn man davon ausgehe, dass die eine Stimmenthaltung von einer der beiden Stiftungsrätinnen stamme, die nach der Beschwerde rechtswidrig bestellt seien, und man daher jeweils zwei weitere Stimmen als Enthaltung (oder auch als Kontravotum) werte, hätte sich das Abstimmungsergebnis nicht verändert. Der gewählte Kandidat mit den geringsten Pro-Stimmen sei Herbert Rupp mit 19 Stimmen. Am nächsten sei diesem Christoph Riedl mit 11 Stimmen gekommen. Ziehe man nun hypothetisch von den 19 Stimmen des Herbert Rupp zwei ab, habe er mit 17 Stimmen noch immer deutlich mehr als der ihm am nächsten gekommene Kandidat. Für die übrigen gewählten Mitglieder gelte dies nur noch in einem noch deutlicheren Ausmaß. Daraus erkenne man, dass sich das Abstimmungsergebnis nicht verändert hätte, auch wenn man die zwei Stimmen als Enthaltungen werten würde. Es fehle daher im Sinne der dargelegten Rechtsprechung an der Kausalität der angeblich rechtswidrigen Mitwirkung für das Ergebnis der Abstimmung.

Die vorstehenden Überlegungen würden auch für die Beschlussfassung im Stiftungsrat am 17.06.2025, mit der der Vorsitzende und dessen Stellvertreter gewählt wurden, gelten.

Auch insofern erschöpft sich die Beschwerde in der Behauptung, dass der angeblich rechtswidrige Bestellvorgang von Dr. Karl und Mag. Aubauer über den Wahlvorgang im Publikumsrat auf jede Beschlussfassung im Stiftungsrat durchwirke.

Die Kognitionsbefugnis der KommAustria beziehe sich auch auf Beschlüsse des Stiftungsrats. Auch das ver helfe dem zweiten Feststellungsbegehren aus eingehend dargelegten Gründen nicht zur Berechtigung. Zusammengefasst sei festzuhalten, dass auch durch dieses Feststellungsbegehren

mittelbar (als Vorfrage) der Bestellungsvergange der Publikumsräte durch die Bundesregierung überprüft werden. Ebenso sei eine Nichtigkeit zu verneinen.

An der Beschlussfassung des Stiftungsrats am 17.06.2025 hätten 33 von 34 Stiftungsräten teilgenommen (wobei ein Mitglied vertreten gewesen sei und Mag. Aubauer zu diesem Zeitpunkt ihre Funktionen in den ORF-Gremien aus persönlichen Gründen zurückgelegt habe). Die Beschlussfassung zu den mit der Beschwerde in den Fokus genommenen Wahlen sei zu Tagesordnungspunkten 2 und 4 mit folgendem Abstimmungsergebnis erfolgt:

- TOP 2 – Bestellung des Vorsitzenden: einhellig bei zwei Stimmenthaltungen;
- TOP 4 – Bestellung des Vorsitzenden-Stellvertreters: einhellig bei einer Stimmenthaltung.

Daraus folge, dass sich das Abstimmungsergebnis nicht verändern würde. Gemäß § 20 Abs. 6 ORF-G fasse der Stiftungsrat seine Beschlüsse in offener Abstimmung und – mit Ausnahme der Beschlüsse gemäß § 22 Abs. 5 und § 41 Abs. 1 – mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Selbst wenn man daher die Stimmen der (nach dem Rücktritt von Mag. Aubauer am 13.06. noch verblieben) acht vom Publikumsrat gewählten Stiftungsräten als Enthaltungen (oder auch Kontravoten) werte, lägen noch 24 (Vorsitzender) bzw. 25 (Vorsitzenden-Stellvertreter) Pro-Stimmen vor, weshalb die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen (18) deutlich überschritten sei. Selbst wenn bei der Zusammensetzung des Gremiums ein formeller Mangel bestanden habe, wäre dieser für die bekämpften Beschlüsse nicht relevant. Im Ergebnis sei daher auch aus materiell-rechtlichen Gründen eine Verletzung des ORF-G zu verneinen.

Mit Schreiben vom 04.09.2025 übermittelte die KommAustria dem Beschwerdeführer die Stellungnahme der OBS vom 01.08.2025 und die Stellungnahme des Beschwerdegegners vom 25.08.2025 zur Stellungnahme binnen zwei Wochen ab Zustellung.

1.4. Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 22.09.2025

Mit Schreiben vom 22.09.2025 führte der Beschwerdeführer aus, die KommAustria entscheide gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b ORF-G über Verletzungen des ORF-G. Besondere Formerfordernisse seien dafür nicht vorgesehen, insbesondere die Bezeichnung eines Beschwerdegegners werde nicht verlangt.

Bemerkenswert sei aber die Tatsache, dass im Schreiben des Beschwerdegegners vom 25.08.2025 der Publikumsrat und der Stiftungsrat als Beschwerdegegner genannt würden.

Die Organe einer juristischen Person würden fremde, nicht eigene Rechte und Pflichten wahrnehmen. Gemäß § 19 Abs. 1 ORF-G seien der Publikumsrat und der Stiftungsrat Organe des Beschwerdegegners. Der Publikumsrat handle dabei als Organ der gesellschaftlichen Aufsicht und bringe in diesem Rahmen Perspektiven der Allgemeinheit ein. Publikumsrat (und Stiftungsrat) handelten als Organe für den Beschwerdegegner, dem ihre Organhandlungen zuzurechnen seien, und nicht in Ausübung eigener Rechte. Insofern sei fraglich, ob die im Schreiben vom 25.08.2025 namens des Publikumsrats und des Stiftungsrats vorgebrachten Äußerungen überhaupt rechtswirksam eingebracht worden seien.

Entgegen den Behauptungen im Schreiben wende sich die gegenständliche Popularbeschwerde nicht gegen den Akt der Bestellung von Publikumsräten, sondern gegen die Teilnahme von gesetzlich ausgeschlossenen Publikumsräten an einer Beschlussfassung des Publikumsrates.

Inkriminiert werde eine Verletzung von § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-G, wegen der Mitwirkung von nicht stimmberechtigten Personen an der Beschlussfassung vom 05.06.2025. Der Beststellungsakt dieser Publikumsräte sei in diesem Zusammenhang nicht von Relevanz und sei auch nicht beanstandet worden. Das Vorbringen der fehlenden Kognitionsbefugnis der KommAustria müsse deshalb als verfehlt bezeichnet werden.

Die Anwendung von gesellschaftsrechtlichen Argumenten vermöge im gegebenen Zusammenhang, nämlich der Beurteilung von fehlerhaften Gremienbeschlüssen des Beschwerdegegners, nicht zu überzeugen. Die Aufgaben einer Aktiengesellschaft seien nicht mit jenen des Beschwerdegegners zu vergleichen: Während eine Aktiengesellschaft unternehmerisch tätig sei, die finanziellen Interessen der Aktionäre im Zentrum stünden und Aktionäre in der Vollversammlung ihre Eigeninteressen wahrnehmen würden, erfülle der Beschwerdegegner eine öffentliche Aufgabe (BVG-Rundfunk) und habe die Interessen der Allgemeinheit zu wahren.

Dementsprechend sei der Beschwerdegegner gemäß § 1 Abs. 1 ORF-G als Stiftung öffentlichen Rechts eingerichtet, begünstigt sei die Allgemeinheit. Die Anwendung des AktG auf Gremienbeschlüsse des Beschwerdegegners ist daher mangels gesetzlicher Grundlage und grundsätzlich unterschiedlicher Organisationsaufgaben abzulehnen.

Aber auch darüber hinaus beruhe die gesellschaftsrechtliche Argumentation im Schreiben vom 25.08.2025 auf einer fehlerhaften Grundlage. Zur Begründung der angestellten Thesen werde die Kausalitätstheorie bemüht, auf der in weiterer Folge arithmetische Überlegungen aufgebaut würden. Diese Kausalitätstheorie gelte jedoch längst als überholt (*Diregger in Doralt/Nowotny/Kalss*, AktG II2, § 195 RZ 58). Stattdessen werde vom OGH seit über einem Jahrzehnt die Relevanztheorie zur Anwendung gebracht, der zufolge schon eine bloß hypothetische Auswirkung für eine Bekämpfung von Beschlüssen ausreiche (*Diregger in Doralt/Nowotny/Kalss*, AktG II2, § 195 RZ 56). Es komme also nicht auf die arithmetische Kraft der einzelnen rechtswidrigen Stimmen an. Die Teilnahme von rechtswidrig bestellten Mitgliedern an der Beschlussfassung und die dadurch gegebene Möglichkeit, Einfluss auf das Stimmverhalten der anderen Gremienmitglieder und des gesamten Kollegialorgans auszuüben, reiche aus, um einen Beschluss bekämpfen zu können.

Mit Schreiben vom 24.10.2025 übermittelte die KommAustria dem Beschwerdegegner die Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 22.09.2025 und die Stellungnahme der OBS zur Kenntnis und allfälligen Stellungnahme.

Weitere Schriftsätze langten nicht ein.

2. Sachverhalt

Auf Grund der Beschwerde sowie des durchgeführten Ermittlungsverfahrens steht folgender entscheidungswesentlicher Sachverhalt fest:

2.1. Zum Beschwerdeführer

Der Beschwerdeführer entrichtet den ORF-Beitrag.

Es wurden 175 Unterstützungserklärungen vorgelegt. 119 stammen von Personen, die den ORF-Beitrag entrichten, 46 von Personen, die wahrscheinlich mit einer den ORF-Beitrag entrichtenden Person im gemeinsamen Haushalt wohnen. Eine Unterschrift stammt von einer Person, die von der Entrichtung des ORF-Beitrags befreit ist, neun Unterschriften stammen von Unternehmern, die gemäß § 4 ORF-Beitrags-Gesetz 2024 den ORF-Beitrag entrichten.

2.2. Zum Stiftungs- und Publikumsrat

Mit Verlautbarung in der Zentralen Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes (EVI) vom 22.04.2025 forderte der Bundesminister für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport (BMWKMS) repräsentative Einrichtungen und Organisationen gemäß § 28 Abs. 4 iVm 5 ORF-G auf, Vorschläge für die Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrates des ORF bis zum 05.05.2025 zu erstatten.

Am 06.05.2025 wurden die eingelangten Vorschläge repräsentativer Einrichtungen im EVI kundgemacht. Für den Bereich „Hochschulen“ wurde ein Dreivorschlag unter anderem von der Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der österreichischen Pädagogischen Hochschulen (RÖPH) namhaft gemacht. Für den Bereich „ältere Menschen“ wurde ein Dreivorschlag des Seniorenbundes namhaft gemacht.

Die Bundesregierung bestellte auf Vorschlag des BMWKMS mit Ministerratsbeschluss vom 13.05.2025 (unter anderem) die von der RÖPH vorgeschlagene Mag. Dr. Beatrix Karl zum Mitglied des Publikumsrats des ORF für den Bereich „Hochschulen“ und die vom Seniorenbund vorgeschlagene Mag. Gertrude Aubauer zum Mitglied des Publikumsrats des ORF für den Bereich „ältere Menschen“.

Mag. Dr. Beatrix Karl ist Landesobmann-Stellvertreter des Steirischen Österreichischen Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbund, einer Arbeitnehmer-Organisation der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und war dies bereits zum Zeitpunkt der Bestellung in den Publikumsrat.

Mag. Gertrude Aubauer ist Vizepräsidentin des Österreichischen Seniorenbundes und war dies bereits zum Zeitpunkt der Bestellung in den Publikumsrat. Der Seniorenbund ist eine Teilorganisation der ÖVP.

Der Publikumsrat konstituierte sich in seiner Sitzung vom 05.06.2025. An dieser Sitzung nahmen unter anderem Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer teil. Die Tagesordnung der Sitzung des Publikumsrates vom 05.06.2025 enthielt folgende Punkte:

- Konstituierung des Publikumsrates
- Wahl des/der Vorsitzenden (§ 29 Abs. 2 ORF-G)
- Beschluss über die weitere Tagesordnung
- Wahl des/der Vorsitzenden-Stellvertreters/Stellvertreterin (§ 29 Abs. 2 ORF-G)
- Bestellung von neun Mitgliedern des Stiftungsrates (§ 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G)
- Änderung der Geschäftsordnung (§ 29 Abs. 2 ORF-G)
- Wahl der Mitglieder der Ausschüsse (§ 4a Abs. 2 ORF-G, § 12 Abs. 1 Geschäftsordnung)
- Allfälliges

Zu Tagesordnungspunkt 6. „Bestellung von neun Mitgliedern des Stiftungsrates (§ 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G)“ zitierte die Vorsitzende des Publikumsrates zunächst die gesetzlichen Bestimmungen der § 20 Abs. 2 Z 1a, § 30 Abs. 2 Z 1a und § 30f ORF-G sowie § 8 der Geschäftsordnung des Publikumsrates. Sodann führte sie aus, dass es eine Erklärung braucht, dass kein Ausschlussgrund gemäß § 28 Abs. 2 ORF-G vorliegt. Sie erläuterte, dass schriftliche Vorschläge vorliegen und die Kandidaten alle geforderten Erklärungen abgegeben haben.

Folgende Personen haben nach den Ausführungen der Vorsitzenden in der Sitzung des Publikumsrates vom 05.06.2025 für den Stiftungsrat kandidiert: „Gertude Aubauer, Matthias Karmasin, Rudolf Kolbe, Andreas Kratschmar, Martin Ladstätter, Siegfried Meryn, Christoph Riedl, Herbert Rupp, Andrea Schellner, Bernhard Wiesinger, Alexander Zach, Gabriele Zgubic-Engleder“

Nach einer Darstellung der Kandidaten und einer Erläuterung zum konkreten Ablauf der Wahl durch den Leiter des Gremienbüros wurden im Rahmen der Bestellung der Stiftungsratsmitglieder von den Publikumsräten insgesamt 28 gültige Stimmen und eine Enthaltung abgegeben. Auf die einzelnen Kandidaten entfielen folgende Stimmen:

Aubauer 26, Karmasin 4, Kolbe 21, Kratschmar 26, Ladstätter 7, Meryn 24, Riedl 11, Rupp 19, Schellner 24, Wiesinger 23, Zach 24, Zgubic-Engleder 27

Damit wurden Mag. Gertrude Aubauer, Baurat h.c. DI Rudolf Kolbe, Mag. Andreas Kratschmar, Univ.-Prof. Dr. Siegfried Meryn, Herbert Rupp, Mag. Andrea Schellner, MMag. Bernhard Wiesinger, MBA, MPA, Alexander Zach und Mag. Gabriele Zgubic-Engleder als Mitglieder in den Stiftungsrat gewählt.

Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer haben sich am 13.06.2025 aus dem Publikumsrat zurückgezogen. Mag. Gertrude Aubauer legte auch ihre Funktion als Mitglied des Stiftungsrates nieder.

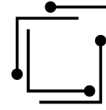
In der konstituierenden Sitzung des Stiftungsrats am 17.06.2025 wurde Heinz Lederer zum Vorsitzenden des Stiftungsrats gewählt. Als dessen Stellvertreter wurde Mag. Gregor Schütze gewählt.

An der Beschlussfassung nahmen 33 von 34 Stiftungsratsmitgliedern teil, wobei ein Mitglied Vertreten war und Mag. Gertrude Aubauer zu diesem Zeitpunkt bereits aus ihrer Funktion ausgeschieden war.

Die Bestellung des Vorsitzenden erfolgte einhellig bei zwei Stimmenthaltungen, die Bestellung des Vorsitzenden-Stellvertreters einhellig bei einer Stimmenthaltung.

In der Folge bestellte die Bundesregierung auf Vorschlag des BMWKMS mit Ministerratsbeschluss vom 13.06.2025 für den Bereich „ältere Menschen“ Heinz K. Becker zum Mitglied des Publikumsrates und Dr. Markus Fallenböck zum Mitglied des Publikumsrates für den Bereich „Hochschulen“.

Im Rahmen der Sitzung des Publikumsrates am 18.09.2025 wurden folgende Beschlüsse des Publikumsrates vom 05.06.2025 bestätigt:



- Wahl des/der Vorsitzenden (§ 29 Abs. 2 ORF-G)
- Beschlussfassung über die weitere Tagesordnung
- Wahl des/der Vorsitzenden-Stellvertreters/Stellvertreterin (§ 29 Abs. 2 ORF-G)
- Änderung der Geschäftsordnung (§ 29 Abs. 2 ORF-G)
- Bestellung von acht Mitgliedern des Stiftungsrates (§ 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G)
- Wahl der Mitglieder der Ausschüsse (§ 4a Abs. 2 ORF-G, § 12 Abs. 1 Geschäftsordnung)

Der Tagesordnungspunkt „*Bestellung von acht Mitgliedern des Stiftungsrates (§ 30 Abs 1 Z 2 ORF-G)*“ wurde bei einer Stimmenthaltung einhellig bestätigt.

Weiters enthielt die Tagesordnung der Sitzung des Publikumsrates am 18.09.2025 unter 3. den Punkt „*Bestellung eines Mitglieds des Stiftungsrates (§ 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G)*“.

Zu Tagesordnungspunkt „*Bestellung eines Mitglieds des Stiftungsrates (§ 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G)*“ gibt die Vorsitzende des Publikumsrates nach dem Wahlvorgang das folgende Ergebnis bekannt: „*1 Stimmenthaltung. Auf Christoph Riedl entfielen 9 Stimmen, auf Petra Stolba 18 Stimmen*“.

Der Beschwerdegegner ist gemäß § 1 Abs. 1 iVm Abs. 2 ORF-G eine Stiftung, deren Zweck die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gemäß den §§ 3 bis 5 ORF-G ist.

3. Beweiswürdigung

Die Feststellungen zur Entrichtung des ORF-Beitrags durch den Beschwerdeführer und die die Beschwerde unterstützenden Personen beruhen auf dem Schreiben der OBS vom 01.08.2025

Die Feststellungen zur Bekanntmachung der Einladung zur Erstattung von Vorschlägen repräsentativer Einrichtungen für die Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrats durch den BMWKMS ergeben sich aus der Einsicht in die EVI unter <https://www.evi.gv.at/b/pi/bmj-473>.

Die Feststellungen zur Bekanntmachung der Vorschläge repräsentativer Einrichtungen für die Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrats durch den BMWKMS ergeben sich aus der Einsicht in die EVI unter <https://www.evi.gv.at/b/pi/bmk-kns>.

Die Feststellungen zur Bestellung der jeweiligen Vertreter für die Bereiche „Hochschulen“, „Menschen mit Behinderung“ und „ältere Menschen“ in den Publikumsrat des ORF ergeben sich aus dem Beschwerdevorbringen, der Einsicht in den Ministerratsvortrag des BMWKMS, 2025-0.367.681, und dem Beschlussprotokoll Nr. 10 über die Sitzung des Ministerrates am 13.05.2025, 2025-0.371.178.

Die Feststellungen zur Tätigkeit von Mag. Dr. Karl gründen sich auf der Darstellung des Teams des Landesvorstandes des Steirischen ÖAAB, abrufbar unter <https://www.steirischeroeaab.at/team-organisation/landesvorstand/>.

Die Feststellungen zum ÖAAB als eine Teilorganisation der ÖVP ergeben sich aus § 5 des Organisationsstatuts der Volkspartei, abrufbar unter <https://www.dievolkspartei.at/Files/Organisationsstatut-der-Volkspartei.pdf>.

Die Feststellungen zur Tätigkeit von Mag. Aubauer ergeben sich aus ihrer Kurzbiografie, abrufbar unter <https://www.parlament.gv.at/person/35467>, sowie der Darstellung des Teams des Bundesvorstandes des Österreichischen Seniorenbundes, abrufbar unter <https://seniorenbund.at/unser-team>.

Die Feststellungen zum Österreichischen Seniorenbund, einer Teilorganisation der ÖVP, ergeben sich ebenfalls aus § 5 des Organisationsstatuts der Volkspartei, abrufbar unter <https://www.dievolkspartei.at/Files/Organisationsstatut-der-Volkspartei.pdf>.

Die Feststellungen zum Steirischen ÖAAB, zum Österreichischen Seniorenbund sowie zu den Tätigkeiten von Mag. Dr. Karl und Mag. Aubauer im Zeitpunkt der Bestellung zum Publikumsrat blieben unbestritten.

Die Feststellungen zur konstituierenden Sitzung des Publikumsrats am 05.06.2025 beruhen auf dessen vom Beschwerdeführer vorgelegten Sitzungsprotokoll vom 05.06.2025, welches ebenfalls unter https://der.orf.at/unternehmen/gremien/publikumsrat/protokoll_plenum144.pdf abrufbar ist.

Die Feststellungen zu der Bestellung von neun Mitgliedern des Stiftungsrats sowie dem Wahlergebnis ergeben sich aus dem vorgelegten Sitzungsprotokoll der konstituierenden Sitzung des Publikumsrats vom 05.06.2025.

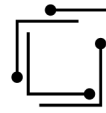
Die Feststellungen zu den Modalitäten der Bestellung zum Stiftungsrat ergeben sich aus der Geschäftsordnung des Publikumsrats, abrufbar unter <https://der.orf.at/unternehmen/gremien/publikumsrat/geschaeftsordnung102.pdf>.

Die Feststellungen zu dem am 13.06.2025 erfolgten Rückzug von Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer aus dem Publikumsrat bzw. zu dem Rückzug von Mag. Gertrude Aubauer auch aus dem Stiftungsrat ergeben sich aus dem unbestrittenen Vorbringen des Beschwerdeführers.

Die Feststellungen zur Wahl des Vorsitzenden des Stiftungsrats und dessen Stellvertreter am 17.06.2025 beruhen auf den unbedenklichen Angaben im Schriftsatz des Beschwerdegegners vom 25.08.2025.

Die Feststellungen zur Bestellung der zwei Vertreter für die Bereiche „Hochschulen“ und „ältere Menschen“ in den Publikumsrat des Beschwerdegegners ergeben sich aus der Einsicht in den Ministerratsvortrag des BMWKMS vom 13.06.2025, 2025-0.451.999, und dem Beschlussprotokoll Nr. 14a über dem Umlaufbeschluss des Ministerrates vom 13.06.2025, 2025-0.471.746 (abrufbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-regierungsperiode-xxviii-2025/bp-14a-13-jun.html>).

Die Feststellungen zu der Sitzung des Publikumsrates am 08.09.2025, der Bestätigung der Beschlüsse vom 05.06.2025 sowie der Bestellung von Dr. Petra Stolba in den Stiftungsrat ergeben sich aus dem vom Beschwerdegegner vorgelegten Sitzungsprotokoll vom 08.09.2025, welches ebenfalls unter https://der.orf.at/unternehmen/gremien/publikumsrat/protokoll_plenum142.pdf abrufbar ist.



4. Rechtliche Beurteilung

4.1. Zuständigkeit der Behörde

Gemäß § 35 ORF-G obliegt die Rechtsaufsicht über den Österreichischen Rundfunk der Regulierungsbehörde. Gemäß § 35 Abs. 3 ORF-G ist die Regulierungsbehörde die KommAustria.

4.2. Rechtsgrundlagen

Das Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG-Rundfunk), BGBl. Nr. 396/1974, lautet:

„Artikel I

(1) Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, Ton und Bild unter Benützung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung bzw. längs oder mittels eines Leiters sowie der Betrieb von technischen Einrichtungen, die diesem Zweck dienen.

(2) Die näheren Bestimmungen für den Rundfunk und seine Organisation sind bundesgesetzlich festzulegen. Ein solches Bundesgesetz hat insbesondere Bestimmungen zu enthalten, die die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, die Ausgewogenheit der Programme sowie die Unabhängigkeit der Personen und Organe, die mit der Besorgung der im Abs. 1 genannten Aufgaben betraut sind, gewährleisten.

(3) Rundfunk gemäß Abs. 1 ist eine öffentliche Aufgabe.

Artikel II

Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist die Bundesregierung betraut.“

Das ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. I 379/1984 idF BGBl. I Nr. 58/2025, lautet auszugsweise wie folgt:

„Organe des Österreichischen Rundfunks

§ 19. *(1) Die Organe des Österreichischen Rundfunks sind:*

- 1. der Stiftungsrat,*
- 2. der Generaldirektor,*
- 3. der Publikumsrat;*

(2) Die Mitglieder der Kollegialorgane gemäß Abs. 1 sind bei der Ausübung ihrer Funktion im Österreichischen Rundfunk an keine Weisungen und Aufträge gebunden; sie haben ausschließlich die sich aus den Gesetzen und der Geschäftsordnung ergebenden Pflichten zu erfüllen.

[...]

Stiftungsrat

§ 20. (1) Die Mitglieder des Stiftungsrates werden nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen bestellt:

[...]

4. neun Mitglieder bestellt der Publikumsrat;

[...]

(3) Zum Mitglied des Stiftungsrats dürfen nicht bestellt werden:

[...]

5. Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretäre, Mitglieder einer Landesregierung, Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates oder sonst eines allgemeinen Vertretungskörpers oder des Europäischen Parlaments, ferner Personen die Angestellte einer politischen Partei sind oder eine leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden sowie Volksanwälte, der Präsident des Rechnungshofes und Personen, die eine der genannten Funktionen innerhalb der letzten vier Jahre ausgeübt haben;

[...]

(6) Der Stiftungsrat gibt sich seine Geschäftsordnung selbst. Er wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und einen Vorsitzenden-Stellvertreter. Die Sitzungen des Stiftungsrates werden von seinem Vorsitzenden, im Verhinderungsfall von dessen Stellvertreter einberufen; der Vorsitzende ist zur unverzüglichen Einberufung des Stiftungsrates verpflichtet, wenn dies von einem Drittel seiner Mitglieder oder vom Generaldirektor schriftlich unter Beifügung des Entwurfes einer Tagesordnung verlangt wird. Er ist bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder beschlussfähig. Er fasst seine Beschlüsse in offener Abstimmung und – mit Ausnahme der Beschlüsse gemäß § 22 Abs. 5 und § 41 Abs. 1 – mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Der Vorsitzende stimmt mit; bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden, im Verhinderungsfall die Stimme seines Stellvertreters. Bei Beschlüssen gemäß § 31 Abs. 1 und 2 sind die vom Zentralbetriebsrat bestellten Mitglieder des Stiftungsrates nicht stimmberechtigt und bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit nicht mitzuzählen.

Publikumsrat

§ 28. (1) Zur Wahrung der Interessen der Hörer und Seher ist am Sitz des Österreichischen Rundfunks ein Publikumsrat einzurichten.

(2) Dem Publikumsrat dürfen nicht angehören:

[...]

4. Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretäre, Mitglieder einer Landesregierung, Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates oder sonst eines allgemeinen Vertretungskörpers oder des Europäischen Parlaments, ferner Personen, die Angestellte einer politischen Partei sind oder eine leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden sowie

Volksanwälte, der Präsident des Rechnungshofes und Personen, die eine der genannten Funktionen innerhalb der letzten vier Jahre ausgeübt haben;

[...]

(3) Der Publikumsrat ist wie folgt zu bestellen:

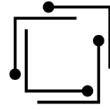
- 1. Die Wirtschaftskammer Österreich, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, die Bundesarbeitskammer, der Österreichische Gewerkschaftsbund sowie der Dachverband der Sozialversicherungsträger bestellen je ein Mitglied;*
- 2. die Kammern der freien Berufe bestellen gemeinsam ein Mitglied;*
- 3. die römisch-katholische Kirche bestellt ein Mitglied;*
- 4. die evangelische Kirche bestellt ein Mitglied;*
- 5. fünf Mitglieder werden durch die Rechtsträger der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit im Bereich der politischen Parteien (§ 1 Abs. 1 PubFG, BGBl. Nr. 369/1984) bestellt, wobei jeder Rechtsträger durch mindestens eine von ihm bestellte Person im Publikumsrat vertreten sein muss;*
- 6. die Akademie der Wissenschaften bestellt ein Mitglied.*

(4) Die Bundesregierung hat nach Maßgabe der folgenden Absätze in Verbindung mit § 30f 14 weitere Mitglieder zu bestellen. Dazu sind für die weiteren Mitglieder Dreivorschläge von Einrichtungen bzw. Organisationen, die für die nachstehenden Bereiche bzw. Gruppen repräsentativ sind, einzuholen: Hochschulen, Bildung, Kunst und Kultur, Sport, Jugend, Schülerinnen und Schüler, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Eltern bzw. Familien, Volksgruppen, Touristik, Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer, Konsumentinnen und Konsumenten sowie Umweltschutz. Für jeden Bereich bzw. jede Gruppe ist ein Mitglied zu bestellen. Im Sinne von Art. 29 und 30 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl. III Nr. 155/2008, müssen im Publikumsrat die Interessen von Menschen mit Behinderungen durch eine selbst behinderte Person vertreten werden.

(5) Der Bundesminister für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport hat die in Frage kommenden Einrichtungen bzw. Organisationen gemäß Abs. 4 durch Verlautbarung auf der elektronischen Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes zur Erstattung von Dreivorschlägen unter Darlegung der Repräsentativität der Einrichtung bzw. Organisation für den betreffenden Bereich, insbesondere durch Darstellung des Wirkungsbereichs und der für den betreffenden Bereich bzw. die betreffende Gruppe relevanten Aktivitäten, binnen einer Frist von drei Wochen einzuladen. Die eingelangten Dreivorschläge einschließlich einer Darstellung über die Repräsentativität sind mindestens zwei Wochen vor der Bestellung auf der elektronischen Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes bekannt zu machen.

(6) Wird innerhalb der in der Verlautbarung festgelegten Frist für einen Bereich kein Dreivorschlag eingebracht, so ist entweder

- 1. weil zwar ein Vorschlag von einer repräsentativen Einrichtung bzw. Organisation eingereicht wurde, dieser aber nicht drei Personen zur Auswahl stellt, die betreffende Einrichtung bzw. Organisation zur Nachreichung der fehlenden Personen-Vorschläge innerhalb angemessener Frist aufzufordern und diese Nachreichung vor der Bestellung auf der*



elektronischen Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes bekannt zu machen, oder

2. *weil kein Vorschlag einer repräsentativen Einrichtung bzw. Organisation eingereicht wurde, nochmals die in Frage kommenden Einrichtungen bzw. Organisationen zur Erstattung von Dreivorschlägen innerhalb angemessener Frist einzuladen und die daraufhin eingelangten Vorschläge vor der Bestellung auf der elektronischen Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes bekannt zu machen.*

(7) Wurde für einen Bereich bzw. eine Gruppe trotz zweifacher Verlautbarung (Abs. 6 Z 2) kein Dreivorschlag einer repräsentativen Einrichtung bzw. Organisation eingebracht und liegt auch nicht einmal ein nur aus einer Person oder zwei Personen bestehender Vorschlag einer derartigen Einrichtung oder Organisation vor, so ist für den betreffenden Bereich bzw. die betreffende Gruppe zunächst kein Mitglied zu bestellen, aber sechs Monate nach dem Ende der zuletzt für die Einbringung von Dreivorschlägen gesetzten Frist eine weitere Verlautbarung (Abs. 5) mit dem Ziel der Bestellung des fehlenden Mitglieds zu veranlassen.

[...]

(10) Die von der Bundesregierung getroffene Auswahl und die tragenden Gründe für die Entscheidung zugunsten der ausgewählten Einrichtung bzw. Organisation und der ausgewählten Personen ist auf der elektronischen Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes leicht und unmittelbar auffindbar für zumindest vier Wochen bekannt zu machen. Auch die allfällige Tatsache, dass für einen Bereich bzw. eine Gruppe keine Vorschläge eingebracht wurden (Abs. 7), ist dabei bekannt zu machen.

Funktionsdauer, Vorsitz und Beschlussfassung

§ 29. [...]

(5) Hat ein Mitglied des Publikumsrates drei aufeinander folgenden Einladungen zu einer Sitzung ohne genügende Entschuldigung keine Folge geleistet oder tritt bei einem Mitglied nachträglich ein Ausschlussgrund gemäß § 28 Abs. 2 ein, so hat dies nach seiner Anhörung der Publikumsrat durch Beschluss festzustellen. Diese Feststellung hat den Verlust der Mitgliedschaft zur Folge und es ist unverzüglich für den Rest der Funktionsperiode ein neues Mitglied zu bestellen.

[...]

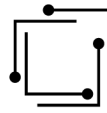
Aufgaben des Publikumsrats

§ 30. (1) Dem Publikumsrat obliegt

[...]

2. *die Bestellung von neun Mitgliedern des Stiftungsrates;*

[...]



Rechtliche Kontrolle

Regulierungsbehörde

§ 35. (1) Die Aufsicht des Bundes über den Österreichischen Rundfunk beschränkt sich auf eine Aufsicht nach Maßgabe dieses Bundesgesetzes, unbeschadet der Prüfung durch den Rechnungshof. Die Rechtsaufsicht obliegt der Regulierungsbehörde. Ferner entscheidet die Regulierungsbehörde über Einsprüche gemäß § 33 Abs. 6.

(2) Der Regulierungsbehörde obliegt auch die Rechtsaufsicht über die Tätigkeit der Tochtergesellschaften des Österreichischen Rundfunks im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes.

(3) Regulierungsbehörde im Sinne dieses Bundesgesetzes ist, soweit nicht Abweichendes bestimmt wird, die KommAustria.

Rechtsaufsicht

§ 36. (1) Die Regulierungsbehörde entscheidet neben den anderen in diesem Bundesgesetz und im KommAustria-Gesetz genannten Fällen – soweit dafür nicht eine andere Verwaltungsbehörde oder ein Gericht zuständig ist – über die Verletzung von Bestimmungen dieses Bundesgesetzes mit Ausnahme der Bestimmungen des 5a. Abschnittes oder über die Verletzung des Umfangs eines Angebotskonzepts einschließlich allfälliger nach § 6b Abs. 2 erteilten Auflagen

1. auf Grund von Beschwerden

[...]

b. einer Person, die für ihren Hauptwohnsitz den ORF-Beitrag entrichtet oder vom ORF-Beitrag befreit ist, sofern die Beschwerde von mindestens 120 solchen Personen oder Personen, die mit einer zur Entrichtung des ORF-Beitrags verpflichteten oder davon befreiten Person an derselben Adresse im gemeinsamen Haushalt leben, unterstützt wird sowie

[...]

(2) [...]

(3) Beschwerden sind innerhalb von sechs Wochen, Anträge sind innerhalb von sechs Monaten, gerechnet vom Zeitpunkt der behaupteten Verletzung dieses Bundesgesetzes, einzubringen. Offensichtlich unbegründete Beschwerden und Anträge sind ohne weiteres Verfahren zurückzuweisen.

[...].

Entscheidung

§ 37. (1) Die Entscheidung der Regulierungsbehörde besteht in der Feststellung, ob und durch welchen Sachverhalt eine Bestimmung dieses Bundesgesetzes verletzt worden ist.

(2) Wird von der Regulierungsbehörde eine Verletzung des ORF-Gesetzes durch eines der im § 19 genannten Organe festgestellt, die im Zeitpunkt dieser Feststellung noch andauert, dann kann die Regulierungsbehörde die Entscheidung des betreffenden Organs aufheben. Das betreffende Organ hat unverzüglich einen der Rechtsansicht der Regulierungsbehörde entsprechenden Zustand herzustellen; kommt das betreffende Organ dieser Verpflichtung nicht nach, dann kann die Regulierungsbehörde unter gleichzeitiger Verständigung des Stiftungsrates, erfolgt die Verletzung

des ORF-Gesetzes jedoch durch den Stiftungsrat selbst, dann unter gleichzeitiger Verständigung der Bundesregierung das betreffende Kollegialorgan auflösen bzw. das betreffende Organ abberufen. In diesem Falle ist das betreffende Organ unverzüglich nach diesem Bundesgesetz neu zu bestellen.

(3) Die Regulierungsbehörde hat über Beschwerden und Anträge ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber innerhalb von sechs Monaten, gerechnet vom Zeitpunkt des Einlangens, zu entscheiden.

[...].“

Gemäß § 8 der Geschäftsordnung des Publikumsrates können schriftliche Vorschläge für die Bestellung von Mitgliedern des Stiftungsrates an den Vorsitzenden bzw. die Vorsitzende erstattet werden. Bestellt werden kann nur, wer eine schriftliche Einverständniserklärung abgibt, dass er die Bestellung annimmt. Gewählt ist, wer die einfache Mehrheit der Stimmen erreicht.

4.3. Beschwerde Voraussetzungen

4.3.1. Zur Beschwerdelegitimation

Der Beschwerdeführer stützt seine Beschwerde auf § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b ORF-G und hat dazu eine Liste mit 175 Unterschriften vorgelegt, wovon laut Auskunft der OBS zumindest 166 Personen entweder den ORF-Beitrag entrichten, von dieser befreit sind oder mit einer Person, die den ORF-Beitrag entrichtet oder von diesem befreit ist, im gemeinsamen Haushalt leben (vgl. Punkt 2.1.).

Die KommAustria entscheidet gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b ORF-G über die Verletzung von Bestimmungen des ORF-G aufgrund von Beschwerden einer Person, die für ihren Hauptwohnsitz den ORF-Beitrag entrichtet oder vom ORF-Beitrag befreit ist, sofern die Beschwerde von mindestens 120 solchen Personen oder Personen, die mit einer zur Entrichtung des ORF-Beitrags verpflichteten oder davon befreiten Person an derselben Adresse im gemeinsamen Haushalt leben, unterstützt wird.

Der Beschwerdeführer entrichtet den ORF-Beitrag und seine Beschwerde wird von mehr als 120 weiteren, den ORF-Beitrag entrichtenden oder von diesem befreiten Personen bzw. von Personen, die mit einer zur Entrichtung des ORF-Beitrags verpflichteten oder davon befreiten Person an derselben Adresse im gemeinsamen Haushalt leben, unterstützt.

Somit ist die Beschwerde Voraussetzung des § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b ORF-G erfüllt.

4.3.2. Zur Rechtzeitigkeit der Beschwerde

Die Beschlussfassung zur Wahl der Mitglieder des Stiftungsrats im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Publikumsrat fand am 05.06.2025 statt, die Wahl des Vorsitzenden des Stiftungsrats und dessen Stellvertreters am 17.06.2025. Die am 17.07.2025 erhobene Beschwerde ist somit rechtzeitig.

4.3.3. Zum Beschwerdegegner

Der Beschwerdegegner ist gemäß § 1 Abs. 1 iVm Abs. 2 ORF-G eine Stiftung, deren Zweck die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gemäß den §§ 3 bis 5 ORF-G ist.

Gemäß § 19 Abs. 1 ORF-G sind die Organe des ORF unter anderem der Stiftungsrat und der Publikumsrat. Der Wortlaut des § 37 Abs. 2 ORF-G normiert die Feststellung einer Rechtsverletzung

durch die Regulierungsbehörde für den Fall einer Verletzung des ORF-G durch eines der in § 19 ORF-G genannten Organe des ORF. Die Handlungen dieser Organe sind daher der Stiftung zuzurechnen. Verantwortlich für eine Verletzung des ORF-G durch seine Organe ist damit nach § 36 ORF-G der ORF. Als Beschwerdegegner kommt im Sinne des § 36 ORF-G somit nur die Stiftung (ORF) in Betracht.

4.4. Zu den behaupteten Rechtsverletzungen

4.4.1. Zurückweisung der Beschwerde hinsichtlich der Teilnahme ausgeschlossener Mitglieder an der Beschlussfassung des Publikumsrates vom 05.06.2025

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Beschwerde wende sich nicht gegen den Akt der Bestellung von Publikumsräten, sondern gegen die Teilnahme von gesetzlich ausgeschlossenen Publikumsräten an einer Beschlussfassung des Publikumsrates. Inkriminiert werde eine Verletzung von § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-G durch die Mitwirkung von nicht stimmberechtigten Personen an der Beschlussfassung vom 05.06.2025. Der Bestellsungsakt dieser Publikumsräte sei in diesem Zusammenhang nicht von Relevanz und sei auch nicht beanstandet worden.

Wie sich aus § 28 Abs. 4 ORF-G ergibt, hat die Bundesregierung 14 Publikumsratsmitglieder zu bestellen. Am 13.05.2025 wurden unter anderem Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer von der Bundesregierung gemäß § 28 Abs. 4 ORF-G zu Mitgliedern des Publikumsrates bestellt. Gemäß § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-G dürfen dem Publikumsrat unter anderem Personen, die eine leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden, nicht angehören.

Gemäß § 29 Abs. 5 ORF-G hat der Publikumsrat, wenn bei einem Mitglied nachträglich ein Ausschlussgrund gemäß § 28 Abs. 2 ORF-G eintritt, dies nach dessen Anhörung durch Beschluss festzustellen. Diese Feststellung hat den Verlust der Mitgliedschaft zur Folge und es ist unverzüglich für den Rest der Funktionsperiode ein neues Mitglied zu bestellen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Überprüfung der Bestellung der Publikumsratsmitglieder durch die Bundesregierung vorliegend nach dem insofern eindeutigen Beschwerdebegehren nicht verfahrensgegenständlich ist und der KommAustria vor dem Hintergrund der Textierung des § 35 Abs.1 ORF-G sowie der einschlägigen Rechtsprechung auch keine Zuständigkeit zukäme (vgl. hierzu BVwG 05.03.2024, W271 2266166-1/10E und W271 2266361-1/10E, sowie VwGH 15.10.2025, Ro 2025/03/0004 bis 0005).

In Bezug auf das Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-G durch die Teilnahme von zwei ausgeschlossenen Personen an der Beschlussfassung des Publikumsrats vom 05.06.2025 verletzt worden sei, ist jedoch zu beachten, dass die Einhaltung der Voraussetzungen des § 28 Abs. 2 ORF-G von den zur Bestellung der Mitglieder berufenen Gruppen bzw. Organen (§ 28 Abs. 3 und 4 ORF-G) zu prüfen ist (zur grundsätzlichen Bedeutung der Einhaltung dieser Unvereinbarkeitsbestimmungen vgl. VfSlg. 20.640/2023, Rz 80). Vor dem Hintergrund, dass lediglich das nachträgliche Eintreten eines Ausschlussgrundes vom Publikumsrat selbst zu beurteilen ist (der insofern wiederum der Kontrolle durch die KommAustria unterläge), eine Überprüfung der Einhaltung der Bestimmung des § 28 Abs. 2 ORF-G aufgrund der bloßen Teilnahme von Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer an der Beschlussfassung des Publikumsrats hier aber wiederum zu einer (mittelbaren) Kontrolle der obersten Organe der Vollziehung (im vorliegenden Fall der Bundesregierung) führen würde, ist aus den der oben zitierten

Rechtsprechung zugrundeliegenden Gründen auch eine diesbezügliche Zuständigkeit der KommAustria auszuschließen (vgl. dazu außerdem BVwG 05.03.2024, W271 2266166-1/10E und W271 2266361-1/10E), weshalb die Beschwerde insoweit als unzulässig zurückzuweisen war (vgl. Spruchpunkt 1.)

4.4.2. Stattgabe der Beschwerde hinsichtlich des Beschlusses vom 05.06.2025 zur Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrates zu Mitgliedern des Stiftungsrates

Wie sich aus § 28 Abs. 4 ORF-G ergibt, hat die Bundesregierung Publikumsratsmitglieder zu bestellen. Unter anderem wurden Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer von der Bundesregierung gemäß § 28 Abs. 4 ORF-G zu Mitgliedern des Publikumsrates bestellt.

Mag. Gertrude Aubauer wurde darüber hinaus gemäß § 20 Abs. 1 Z 4 ORF-G mit Beschluss des Publikumsrates vom 05.06.2025 in den Stiftungsrat bestellt.

Der Publikumsrat kann eine bei seinen Mitgliedern im Zeitpunkt der Bestellung bereits vorliegende Unvereinbarkeit nicht aufgreifen, jedoch kann er eine nach Bestellung neu eintretende Unvereinbarkeit im Sinne des § 29 Abs. 5 ORF-G aufgreifen. Eine solcher Beschluss stünde unzweifelhaft einer Überprüfung durch die KommAustria offen.

Auch eine sonstige Zuständigkeit zur Überprüfung der Bestellung der Publikumsratsmitglieder durch die Bundesregierung (auf im Zeitpunkt der Bestellung bestehende Ausschlussgründe) besteht nicht. Diese Mitglieder sind somit gültig in den Publikumsrat bestellt. Um die Handlungsfähigkeit des Beschwerdegegners (bzw. dessen Gremien) aufrecht zu erhalten, muss somit davon ausgegangen werden, dass ein derart (nämlich: von vorneherein und mangels Zuständigkeit einer Kontrollinstanz unüberprüfbar) fehlerhaft bestellter Publikumsrat trotz des vorliegenden Mangels gültige Beschlüsse fassen kann, und zwar unabhängig von der Teilnahme der Publikumsratsmitglieder, bei denen fehlerhafte Bestellungen behauptet werden. Jedes andere Ergebnis würde nämlich dazu führen, dass doch eine „Umwegsüberprüfung“ von Bestellungen vorliegt, für die keine Überprüfungszuständigkeit besteht.

Unabhängig davon, ob bei Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertrude Aubauer im Zeitpunkt ihrer Bestellung eine Unvereinbarkeit im Sinne des § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-G vorgelegen hat (oder nicht), ist somit davon auszugehen, dass der Publikumsrat beschlussfähig war.

Daher konnte der Publikumsrat grundsätzlich gültig Mitglieder in den Stiftungsrat entsenden.

Der VfGH hat in VfSlg. 20.640/2023 (Rz 74) im Rahmen der Aufhebungen von Bestimmungen zur Bestellung von Mitgliedern des Stiftungsrates bzw. Publikumsrates zur Bestellmöglichkeit von Mitgliedern des Stiftungsrates durch dem Publikumsrat festgehalten: *„Einer pluralistischen Zusammensetzung des Stiftungsrates soll sodann grundsätzlich die Bestellung von Mitgliedern des Stiftungsrates durch den Publikumsrat Rechnung tragen, ist der Publikumsrat doch erstens selbst nach Grundsätzen gesellschaftlicher Repräsentation zusammengesetzt, zweitens mit den rundfunkverfassungsrechtlichen Unabhängigkeitsgarantien ausgestattet und drittens – anders als die Bundesregierung oder die Länder – bei seiner Bestellung von Mitgliedern des Stiftungsrates der Rechtskontrolle durch die KommAustria unterworfen (vgl. Kogler/Trainer/Truppe, Österreichische Rundfunkgesetze [2018]4, § 35 ORF-G, zu Abs. 1 bzw. § 37 ORF-G, zu Abs. 2). Weiters ist die Bestellung von Mitgliedern des Stiftungsrates durch den Publikumsrat als nicht-staatliches Organ Ausdruck des Gedankens der Staatsferne.“*

Gemäß § 30 Abs. 1 Z 2 ORF-G obliegt dem Publikumsrat als Organ des ORF im Sinne des § 19 ORF-G die Bestellung von neun Stiftungsräten, bei deren Auswahl er tatsächlich frei, aber – wie der VfGH festgehalten hat – der Rechtskontrolle der KommAustria unterworfen ist. Es handelt sich dabei um ein genuines Recht des Publikumsrats, mit einfacher Mehrheit gemäß § 29 Abs. 4 ORF-G geeignete Personen für den Stiftungsrat auszuwählen, die nicht zwingend Mitglieder des Publikumsrats sein müssen (vgl. *Kogler/Traimer/Truppe*, Österreichische Rundfunkgesetze [2018]⁴, 271). Die Bestimmung des § 30 ORF-G wurde zwar mit BGBl. I Nr. 16/2025 hinsichtlich der Anzahl der vom Publikumsrat zu bestellenden Mitglieder (Abs. 2) und deren persönlichen Voraussetzungen (Abs. 1a) abgeändert, an dem zuvor unter Bezugnahme auf die Fassung vor der Novelle gesagten ändert dies jedoch nichts. Im vorliegenden Fall bestellte der Publikumsrat ausschließlich Mitglieder aus dem Publikumsrat zu Mitgliedern des Stiftungsrates.

§ 20 Abs. 3 ORF-G regelt, welche Personen nicht zu Stiftungsräten bestellt werden dürfen. Gemäß Z 5 leg.cit. sind unter anderem Personen, die eine leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden, von einer Bestellung zum Mitglied des Stiftungsrates ausgeschlossen. Die Bestimmung ist hinsichtlich ihrer Ausschlussgründe deckungsgleich mit § 28 Abs. 2 Z 4 ORF-G.

Da der Publikumsrat in seiner Auswahl an „bestellbaren“ Personen nach dem Gesetz jedoch an keine Vorauswahl oder einen „Pool“ – wie es zum Beispiel der Fall wäre, wenn der Publikumsrat nur Publikumsräte bestellen könnte – von Personen gebunden ist, kann – und muss – dieser die zu bestellenden Personen in jedem Fall aus eigenem hinsichtlich der Unvereinbarkeiten des § 20 Abs. 3 ORF-G überprüfen und gegebenenfalls von einer Bestellung von Personen, die gemäß dieser Bestimmung nicht zum Stiftungsrat bestellt werden dürfen, Abstand nehmen.

Mag. Gertrude Aubauer war zum Zeitpunkt Ihrer Bestellung in den Stiftungsrat Vizepräsidentin des Österreichischen Seniorenbundes, einer Teilorganisation der ÖVP. Damit lag bei Mag. Aubauer ein Unvereinbarkeitsgrund im Sinne des § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G vor. Im Sitzungsprotokoll des Publikumsrates vom 05.06.2025 findet sich der Hinweis der Vorsitzenden des Publikumsrates, dass es einer Erklärung bedürfe, dass kein Ausschlussgrund gemäß § 28 Abs. 2 ORF-G vorliegt, sowie dass schriftliche Vorschläge vorlägen und die Kandidaten alle geforderten Erklärungen abgegeben hätten. Dass das Organ Publikumsrat bzw. dessen Mitglieder jedoch aus eigenem überprüft hat, ob Unvereinbarkeiten gemäß § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G bei den einzelnen zur Wahl stehenden Kandidaten vorlagen, ist aus der Aktenlage nicht ersichtlich und – aufgrund des unterlaufenen Fehlers – wohl auch nicht (ausreichend) erfolgt.

In der Sitzung des Publikumsrates vom 05.06.2025 wurde im Vorfeld der Bestellung der Stiftungsratsmitglieder und als Konsequenz der mit BGBl. I Nr. 16/2025 vorgenommenen Gesetzesänderung die GO unter anderem insofern abgeändert, als der Publikumsrat neun statt sechs Mitglieder für den Stiftungsrat zu bestellen hat. Somit hat der Publikumsrat gemäß § 8 Abs. 1 GO in der konstituierenden Sitzung neun Mitglieder des Stiftungsrates zu bestellen. Gemäß § 8 Abs. 4 GO findet die Bestellung mit Hilfe von (personalisierten bzw. – bei geheimer Bestellung – nicht personalisierten) Stimmzetteln statt, auf denen alle Vorgeschlagenen aufgelistet sind. Jedes Mitglied kann je nach Anzahl der zu bestellenden Mitglieder des Stiftungsrats bis zu sechs Personen ankreuzen. Werden mehr Personen angekreuzt als Mitglieder zu bestellen sind, ist der Stimmzettel ungültig. Stimmenthaltung kann durch Abgabe eines unausgefüllten Stimmzettels erfolgen. Gemäß § 8 Abs. 5 GO ist gewählt, wer die einfache Mehrheit der Stimmen auf sich vereinen kann.

Verbleiben nach dem ersten Wahlgang noch zu bestellende Plätze, finden gemäß § 8 Abs. 6 GO weitere Wahlgänge mit den verbleibenden Kandidatinnen und Kandidaten statt.

Wie sich aus den Feststellungen ergibt, wurde die Bestellung der Publikumsratsmitglieder zu Stiftungsratsmitgliedern in der Sitzung vom 05.06.2025 vorgenommen, wobei ein Mitglied trotz Bestehens einer Unvereinbarkeit bestellt wurde.

Der Beschwerde war daher, soweit sie sich gegen den Beschluss des Publikumsrats zur Bestellung der Mitglieder in den Stiftungsrat wendet, gemäß § 30 Abs. 1 Z 2 iVm § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G stattzugeben. Gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 lit. b iVm § 37 Abs. 1 ORF-G war festzustellen, dass der in der Sitzung des Publikumsrats am 05.06.2025 gefasste Beschluss zur Bestellung von Mitgliedern in den Stiftungsrat rechtswidrig war, und zwar (vgl. § 37 Abs. 1 ORF-G: „*ob und durch welchen Sachverhalt*“) insoweit, als mit diesem die gemäß § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G ausgeschlossene Mag. Gertrude Aubauer zum Mitglied des Stiftungsrats bestellt wurde (Spruchpunkt 2.).

Von einer Aufhebung des Beschlusses gemäß § 37 Abs. 2 ORF-G konnte Abstand genommen werden, da nach dem Ausscheiden von Mag. Dr. Beatrix Karl und Mag. Gertude Aubauer aus dem Publikumsrat sowie von Mag. Gertude Aubauer auch aus dem Stiftungsrat mit Beschluss vom 18.09.2025 von einem neu zusammengesetzten Publikumsrat die Mitglieder des Stiftungsrates (neu) bestellt wurden.

4.4.3. Abweisung der Beschwerde hinsichtlich der Wahl des Vorsitzenden des Stiftungsrats und dessen Stellvertreters

Gemäß § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G darf nicht zum Mitglied des Stiftungsrats bestellt werden, wer eine leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleidet. Wie bereits oben ausgeführt, lag eine solche Unvereinbarkeit bei Mag. Aubauer vor. Diese legte jedoch – aus eigenem – am 13.06.2025 ihr Stiftungsratsmandat zurück, sie nahm somit auch nicht an der Wahl des Vorsitzenden des Stiftungsrats und dessen Stellvertreters im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Stiftungsrats vom 17.06.2025 teil.

An der Beschlussfassung nahmen 33 von 34 Stiftungsratsmitgliedern teil, wobei ein Mitglied vertreten wurde.

Der Beschwerdeführer behauptet – zum Teil unter Rückgriff auf (rundfunk)verfassungsrechtliche Grundsätze – die Nichtigkeit bzw. nachträgliche Vernichtbarkeit der Beschlüsse des Stiftungsrates vom 17.06.2025 aufgrund der Teilnahme von Mitgliedern, die vom Publikumsrat mit behauptetermaßen rechtswidrigem Beschluss vom 05.06.2025 bestellt worden seien. Dem stellt der Beschwerdegegner gesellschaftsrechtliche Überlegungen entgegen, die – in seiner Auslegung – dazu führen, dass die Beschlüsse Bestand haben können.

Ein Rückgriff auf verfassungs- oder gesellschaftsrechtliche Erwägungen ist gegenständlich aber schon aufgrund des eindeutigen Wortlauts von § 37 Abs. 1 und 2 ORF-G nicht erforderlich. Gemäß § 37 Abs. 1 ORF-G besteht die Entscheidung der Regulierungsbehörde über eine Beschwerde gemäß § 36 „*in der Feststellung, ob und durch welchen Sachverhalt eine Bestimmung dieses Bundesgesetzes verletzt worden ist*“. Gemäß § 37 Abs. 2 ORF-G kann die Regulierungsbehörde Entscheidungen eines Organs des ORF „aufheben“, wenn eine Rechtsverletzung im Zeitpunkt ihrer Entscheidung noch andauert.

Beschlüsse des Stiftungsrats können sich somit allenfalls ex post als rechtswidrig erweisen, jedoch nur bei Fortbestehen dieser Rechtswidrigkeit (arg: „Wird von der Regulierungsbehörde eine Verletzung des ORF-Gesetzes durch eines der im § 19 genannten Organe festgestellt, die im Zeitpunkt dieser Feststellung noch andauert, dann kann die Regulierungsbehörde die Entscheidung des betreffenden Organs aufheben.“) gemäß § 37 Abs. 2 ORF-G auch aufgehoben werden. Daraus ergibt sich, dass bis zu einer allfälligen – lediglich in die Zukunft wirkenden – Aufhebung des Beschlusses, mit dem neun Mitglieder des Stiftungsrats durch den Publikumsrat bestellt wurden (was nur über eine Beschwerde nach dem ORF-G möglich wäre), diese Mitglieder an der Beschlussfassung des Stiftungsrats teilnehmen durften und der Stiftungsrat grundsätzlich gültige Beschlüsse fassen konnte.

Es ist somit insofern davon auszugehen, dass die Rechtswidrigkeit von Beschlüssen des Stiftungsrats von der KommAustria über eine Beschwerde bzw. einen Antrag (auch durch mindestens eines Drittels der Mitglieder des Stiftungsrats selbst) gemäß § 36 ORF-G aufgegriffen werden kann und diese Beschlüsse auch gegebenenfalls mit ex nunc Wirkung gemäß § 37 Abs. 2 ORF-G aufgehoben werden könnten.

Im vorliegenden Fall liegt jedoch hinsichtlich der Teilnahme der verbleibenden Mitglieder des Stiftungsrats, die vom Publikumsrat bestellt wurden, keine Verletzung des ORF-G vor:

Mit Spruchpunkt 2. dieses Bescheides wurde gemäß § 37 Abs. 1 ORF-G („ob und durch welchen Sachverhalt eine Bestimmung dieses Bundesgesetzes verletzt worden ist“) festgestellt, dass der Beschluss des Publikumsrats vom 05.06.2025, mit dem dieser Mitglieder des Stiftungsrats bestellt hat, dadurch (und insoweit), dass Mag. Gertrude Aubauer zum Mitglied des Stiftungsrats bestellt wurde, die Bestimmung des § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G verletzt wurde. Eine Aufhebung des Beschlusses gemäß § 37 Abs. 2 ORF-G konnte wie dargelegt unterbleiben.

Mag. Gertrude Aubauer, bei der ein Ausschlussgrund gemäß § 20 Abs. 3 Z 5 ORF-G vorgelegen ist, hat an der Sitzung des Stiftungsrats vom 17.06.2025 und damit an der Beschlussfassung zur Wahl des Vorsitzenden und dessen Stellvertreters nicht teilgenommen.

Eine Verletzung von Bestimmungen des ORF-G durch die Bestellung der acht weiteren Mitglieder des Stiftungsrats durch den Publikumsrat wurde mit Spruchpunkt 1. dieses Bescheides nicht festgestellt und von der Beschwerde im Ergebnis nicht einmal behauptet.

Da somit hinsichtlich der weiteren vom Publikumsrat bestellten Mitglieder des Stiftungsrats keine Verletzung des ORF-G vorliegt, war die Beschwerde hinsichtlich deren Beteiligung an jenen Beschlüssen, mit denen der Vorsitzende des Stiftungsrats und dessen Stellvertreter gewählt wurden, abzuweisen (Spruchpunkt 3.)

Es war daher spruchgemäß zu entscheiden.

III. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid steht der/den Partei/en dieses Verfahrens das Rechtsmittel der Beschwerde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG beim Bundesverwaltungsgericht offen. Die Beschwerde ist binnen vier Wochen nach Zustellung dieses Bescheides schriftlich, telegraphisch, fernschriftlich, im Wege

automationsunterstützter Datenübertragung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise bei der Kommunikationsbehörde Austria einzubringen. Die Beschwerde hat den Bescheid, gegen den sie sich richtet, ebenso wie die belangte Behörde, die den Bescheid erlassen hat, zu bezeichnen und die Gründe, auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt, das Begehren sowie die Angaben zu enthalten, die erforderlich sind, um zu beurteilen, ob die Beschwerde rechtzeitig eingebracht wurde.

Für die Beschwerde ist eine Gebühr in Höhe von EUR 50,- an das Finanzamt Österreich (IBAN: AT830100000005504109, BIC: BUNDATWW, Verwendungszweck: „Bundesverwaltungsgericht / GZ 2025-0.570.681-17-A“, Vermerk: „Name des Beschwerdeführers“) zu entrichten. Bei elektronischer Überweisung der Beschwerdegebühr mit der „Finanzamtszahlung“ sind die Steuernummer/Abgabenkontonummer 109999102, die Abgabenart „EEE – Beschwerdegebühr“, das Datum des Bescheides als Zeitraum und der Betrag anzugeben. Die Entrichtung der Gebühr ist durch einen Zahlungsbeleg oder einen Ausdruck über die erfolgte Erteilung einer Zahlungsanweisung nachzuweisen.

Wien, am 18.03.2026

Kommunikationsbehörde Austria
Der Senatsvorsitzende

Mag. Michael Ogris
(Vorsitzender)