

Bescheid

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) hat durch Senat II, bestehend aus dem Vorsitzenden-Stellvertreter Dr. Florian Philapitsch, LL.M. als Senatsvorsitzenden sowie den weiteren Mitgliedern Dr. Susanne Lackner und Mag. Michael Truppe, im Verfahren zur Feststellung, ob vom Österreichischen Rundfunk das Verfahren der Überarbeitung der Qualitätssicherungssysteme für die Jahre 2013 und 2014 eingehalten worden ist, wie folgt entschieden:

I. Spruch

Gemäß § 4a Abs. 8 iVm §§ 36 Abs. 1 und 37 Abs. 1 ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 idF BGBl. I Nr. 112/2015, wird festgestellt, dass der Österreichische Rundfunk in den Jahren 2013 und 2014 das Verfahren der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems eingehalten hat.

II. Begründung

1. Gang des Verfahrens

Mit Schreiben der KommAustria vom 21.05.2015 wurde der Österreichische Rundfunk (in der Folge: ORF) vor dem Hintergrund der Verpflichtung der KommAustria, die Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems durch den ORF zu überprüfen, aufgefordert, binnen einer Frist von zwei Wochen ab Erhalt dieses Schreibens alle mit der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems hinsichtlich der Jahre 2013 und 2014 im Zusammenhang stehenden Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben des ORF vom Juni 2015 übermittelte der ORF folgende Unterlagen, die es der KommAustria nach Auffassung des ORF ermöglichen sollten, ihren Aufgaben gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G nachzukommen:

- Dokument Qualitätssicherungssystem Fassung 2011
- Dokument Qualitätssicherungssystem Fassung 2013
- ORF-Programmrichtlinien
- Geschäftsordnung des Publikumsrates
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 12.11.2014
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 16.09.2014
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 18.09.2014

- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 17.09.2014
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 11.09.2013
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 10.09.2013
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 12.09.2013
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 11.09.2013
- Antrag des Generaldirektors auf Bestellung des Gutachters für 2012 bis 2016 sowie Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 15.11.2012
- Stellungnahme des Generaldirektors zum Qualitätssicherungssystem 2013 vom 30.06.2014
- ORF-Jahresbericht 2013 (inklusive Programmstrukturanalyse 2013)
- Public-Value-Bericht 2013
- ORF-Jahresstudie 2013 „Unterhaltung als öffentlich-rechtlicher Auftrag“
- ORF-Jahresstudie/Publikumsratsstudie 2013 „Anforderungen an das ORF Kinderprogramm aus Sicht der Eltern“
- Zusammenfassung Overall-Befragung 2013
- Zusammenfassung der vier Publikumsgespräche 2013
- Zusammenfassung der Expertengespräche 2013
- Zusammenfassung der Evaluierung des Qualitätsprofils TV-Sport 2013
- Gutachten Prof. Schächter „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2013“
- ORF-Jahresbericht 2014 (inklusive Programmstrukturanalyse 2014)
- Public-Value-Bericht 2014/15
- ORF-Jahresstudie 2014 „Public Network Value“
- ORF-Jahresstudie/Publikumsratsstudie 2014 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums an die Regionalberichterstattung im ORF“
- Ergebnisprotokoll – Workshop ORF Qualitätssicherung Evaluation vom 18.09.2014

Mit Schreiben der KommAustria vom 30.07.2015 wurde der ORF aufgefordert, weitere mit dem Qualitätssicherungssystem im Zusammenhang stehende Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben vom 31.08.2015 übermittelte der ORF folgende weitere Unterlagen:

- Gutachten Prof. Schächter „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2014“
- Stellungnahme des Generaldirektors zum Qualitätssicherungssystem 2014 vom 30.06.2015
- Zusammenfassung Overall-Befragung 2014
- Zusammenfassung der vier Publikumsgespräche 2014
- Zusammenfassung der Expertengespräche 2014
- Zusammenfassung der Evaluierung des Qualitätsprofils TV-Unterhaltung 2014

Mit Schreiben des ORF vom 16.11.2015 legte dieser das Ergebnisprotokoll – Workshop ORF Qualitätssicherung – Evaluation vom 14.09.2015 vor.

Mit Schreiben der KommAustria vom 19.01.2016 wurde der ORF aufgefordert, weitere mit dem Qualitätssicherungssystem im Zusammenhang stehende Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben vom 04.02.2016 übermittelte der ORF folgende weitere Unterlagen:

- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 20.11.2014
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.11.2014
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 11.11.2015
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 23.09.2015
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 10.11.2015
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 22.09.2015

- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 24.09.2015

2. Sachverhalt

Aufgrund der Schriftsätze des ORF, der den Schriftsätzen beigelegten Unterlagen sowie des durchgeführten Ermittlungsverfahrens steht folgender entscheidungsrelevanter Sachverhalt fest:

Einleitend ist anzumerken, dass der ORF am 12.05.2011 ein Qualitätssicherungssystem geschaffen hat. Dieses Qualitätssicherungssystem wurde vom ORF überarbeitet und am 20.11.2014 konsolidiert veröffentlicht. Die Bezeichnung Qualitätssicherungssystem 2013 bzw. 2014 bezieht sich auf die Anwendung des jeweils geltenden Qualitätssicherungssystems in dem betreffenden Jahr.

2.1. Das Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011

„Das Qualitätssicherungssystem des ORF

Das ORF-Qualitätssicherungssystem besteht aus folgenden Elementen:

*Programmstrukturanalyse
Public-Value-Bericht
ORF-Monitoring
ORF-Qualitätsprofile
Publikums- und Expertengespräche
ORF-Jahresstudien
Programmstrukturanalyse*

Zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebots ist für das Fernseh- und das Radioprogramm eine Programmstruktur-Analyse durchzuführen.

Grundlage für die Auswertungen des gesamten Sendevolumens des jeweiligen Kalenderjahres ist eine Gruppierung nach derzeit 268 Fernsehsendungskategorien der Arbeitsgemeinschaft TELETEST (AGTT). Alle Sendungen eines Jahres (Totalerhebung) werden hinsichtlich formaler und inhaltlicher Merkmale vom Marktforschungsinstitut GfK Austria mit einem dreistelligen Sendungscode (Kategorie) kategorisiert. Kleinste Analyseeinheit ist eine Sendung. Die Auswertung des Anteils anspruchsvoller Sendungen in der TV-Primetime (20.00 bis 22.00 Uhr) erfolgt als Stichproben-Untersuchung auf Sendungsebene. Die Programmstrukturanalyse Radio ist ebenfalls als Stichproben-Erhebung angelegt.

Ausgehend von der Programmstrukturanalyse auf Basis der im Jahresbericht (§ 7 ORF-G) ausgewiesenen Programmkategorien sind gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G auch quantitative Anteile im Qualitätssicherungssystem festzuschreiben. Bei der Festlegung dieser Anteile ist vom ORF-Sendeschema für Fernsehen und Radio auszugehen. Bei der Festlegung dieser Anteile wird eine im Gesetz vorgesehene Schwankungsbreite von +/- 5 Prozentpunkten in einem Durchrechnungszeitraum von vier Jahren festgelegt, um im entsprechenden Rahmen auf programmliche oder wirtschaftlicher Notwendigkeiten reagieren zu können. Auf Basis der Ergebnisse der aktuellen Programmstrukturanalyse 2010 und den geltenden Jahresschemata werden folgende Anteile (jeweils +/- 5 Prozentpunkte im Durchrechnungszeitraum) festgelegt:

Programmstruktur des ORF-Fernsehens



Information	21%
Kultur / Religion	6%
Wissenschaft / Bildung / Lebenshilfe	10%
Sport	7%
Unterhaltung	44%
Familie (Kinder / Jugend / Senioren)	13%

Prozentuierungsbasis = Netto-Sendezeit (ohne Werbung / Promotion / Sonstiges)

Programmstruktur der ORF-Radios



	Radio 1	Radio 2	Radio 3	Radio 4
Information	23%	32%	27%	19%
Kultur	38%	14%	8%	27%
Religion	4%	4%	2%	1%
Wissenschaft / Bildung	19%	8%	3%	8%
Service / Verkehr / Wetter	7%	23%	29%	12%
Sport	-	7%	8%	1%
Familie	2%	3%	3%	1%
Unterhaltung	7%	9%	21%	30%

Prozentuierungsbasis = Wortanteil exklusive Werbung (kommerzielle Werbung, Sozialspots, Eigenwerbung, Jingles)
Summendifferenz +/- 1 infolge Rundung möglich

Programmstruktur des ORF-Spartenkanals ORF SPORT PLUS



Sport	100%
--------------	------

Die quantitativen Programmanteile des geplanten ORF Informations- und Kultur-Spartenprogrammes können erst nach erstmaliger Erstellung der entsprechenden Programmstrukturanalyse festgeschrieben werden.

Public-Value-Bericht

Der Public-Value-Bericht stellt eine Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags des ORF dar. Im Gegensatz zu Anbietern mit kommerziellem Interesse stehen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht Werbeeinnahmen bzw. sie begründende Marktanteile und Quoten im Mittelpunkt, vielmehr - wie das Gutachten zur Qualitätssicherung 2009 auswies – ,relevante öffentliche Werte, die wesentlich sind für den demokratischen, sozialen und kulturellen Zusammenhalt der Gesellschaft. Diese Gemeinwohlorientierung gehört zu den entscheidenden Distinktionsmerkmalen der öffentlich-rechtlichen gegenüber den privaten Rundfunkanstalten und damit zu einer der entscheidenden Prämissen für die Legitimation öffentlich-rechtlichen Rundfunks überhaupt.‘

Der Public-Value-Bericht gliedert die Dokumentation der Leistungserfüllung des ORF-Kernauftrages in qualitative Kriterien: Fünf Qualitätsdimensionen und insgesamt 18 Leistungskategorien, die aus dem ORF-Gesetz, den ORF-Programmrichtlinien, den ORF-Leitlinien sowie aktuellen Anforderungsbedingungen in Gesellschaft und Medienentwicklung abgeleitet werden. Dadurch wird unmittelbar auf die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur, und Wissenschaft Bezug genommen. Konkrete, nachvollziehbare Beispiele aus dem gesamten Leistungsspektrum des ORF (Fernsehen, Hörfunk, Teletext, Online, Landesstudios, off air Aktivitäten) dokumentieren die hohe Qualität der Programmproduktion.

Public-Value-Kategorien		
Nutzen für Gebührenzahler (zuverlässige Information für alle Bevölkerungsschichten, Konsumentenschutz, Barrierefreiheit, Spezialangebot bei Marktversagen)	- Vertrauen - Service - Freizeit - Wissen - Verantwortung	Individueller-Wert
Nutzen für Gesellschaft (Informed Citizen, Bürgerservice, LiD)	- Vielfalt - Orientierung - Integration - Bürgernähe - Kultur und Kunst	Gesellschafts-Wert
Nutzen für Österreich (Filmwirtschaft, öst. Medienplattform, regionale Diversität)	- Identität - Wertschöpfung - Föderalismus	Österreich-Wert
Nutzen für Europa/International Europaberichterstattung, ARTE, 3sat, BRalpha, EBU	- EU-Integration - Globale Perspektiven	Internationaler-Wert
Nutzen für Erhaltung des Unternehmens Neue Technologien, Berichtswesen, Personalentwicklung	- Innovation - Transparenz - Kompetenz	Unternehmens-Wert

Die Qualitätsdimensionen und Leistungskategorien:

1. Individueller Wert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im individuellen Kontext der Mediennutzung ergeben: Zuverlässige, glaubwürdige, vertrauenswürdige kompetente Information, Service und Lebenshilfe für den Alltag, anspruchsvolle, qualitätsorientierte Unterhaltung, Bildungsangebote, die individuell genutzt werden können und nicht zuletzt Initiativen, die soziale Verantwortung, wie etwa Barrierefreiheit und unmittelbare Hilfe für in Not geratene Menschen, zum Ausdruck bringen.

1.1. Vertrauen

u.a. zuverlässige, aktuelle Information für alle Bevölkerungsschichten und ganz Österreich zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Sport und Gesellschaft

1.2. Service

u.a. Lebenshilfe, Konsumentenschutz & Beratungssendungen, Verkehrsservice

1.3. Unterhaltung u.a. anspruchsvolle, gesellschaftlich relevante Unterhaltung, preisgekrönte Filme & Serien, österr. Veranstaltungen und Events, Sportübertragungen

1.4. Wissen

u.a. Bildung für alle, Kinderprogramme, Dokumentationen

1.5. Verantwortung

u.a. Barrierefreiheit, Service für sinnesbehinderte Menschen, Humanitarian Broadcasting

2. Gesellschaftswert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im gesellschaftlichen Kontext der Mediennutzung ergeben: Bezug zur und Behandlung der gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt, Orientierungs- und Integrationsfunktion, Kulturauftrag, Bürgernähe.

2.1. Vielfalt

u.a. Wahrnehmung der gesellschaftlichen, kulturellen, ethnischen und religiösen Vielfalt

2.2. Orientierung

u.a. Reportagen, Dokumentationen, Gesprächssendungen, Themenschwerpunkte

2.3. Integration

u.a. Volksgruppen, Migration und Globalisierung

2.4. Bürgernähe

u.a. Bürgerrechtssendungen, Publikumskontakte und - Partizipation, off air Aktivitäten

2.5. Kultur

u.a. Kulturberichterstattung Reportagen und Dokumentationen zum österr. und internationalen kulturellen und künstlerischen Leben

3. Österreichwert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im Kontext einer originär österreichischen Medienproduktion ergeben: Behandlung relevanter Themen zur österreichischen Identität in Geschichte, Kultur und aktueller gesellschaftlicher Entwicklung, Nutzen für die österreichische Kreativwirtschaft, umfassende Medienproduktion im föderalen Kontext.

3.1. Identität

u.a. österr. Zeitgeschichte, Tradition, Brauchtum, Sport und gesellschaftliche Entwicklung

3.2. Wertschöpfung

u.a. Förderung österr. Kreativwirtschaft, Filmförderung, Kooperationen

3.3. Föderalismus

u.a. Produktion der neun ORF- Landesstudios

4. Internationaler Wert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im Kontext europäischer Integration und internationaler Berichterstattung ergeben: Authentische, kompetente Information europa- und weltweit. Eigenständiges, umfangreiches Korrespondent/innennetz, europäische und internationale Kooperationen.

4.1. Europa-Integration

u.a. Europa- Berichterstattung, Reportagen, Dokumentation, europäischer Film, Koproduktionen, ARTE, 3sat, BRalpha und EBU

4.2. Globale Perspektive

u.a. internationale Berichterstattung, Korrespondent/innen, Koproduktionen

5. Unternehmenswert

Leistungen, die den Wert des Unternehmens, seine technologische Innovationskraft, Kompetenz und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit dokumentieren.

5.1. Innovation

u.a. Medienentwicklung, neue Technologien

5.2. Transparenz

u.a. Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation mit dem Publikum

5.3. Kompetenz

u.a. Personalentwicklung, Mitarbeiter/innenschulung

Die festgelegten Qualitätsdimensionen und Leistungskategorien finden auch in den ORF-Publikums- und Expert/innengesprächen, den Jahresstudien sowie insbesondere in den ORF-Qualitätsprofilen Anwendung. Damit ist sichergestellt, dass die Ergebnisse der externen Evaluierungen auch Auswirkungen auf den Qualitätssicherungsprozess und die Programmgestaltung des ORF haben.

Um größtmögliche Transparenz und ein zeitgemäßes Angebot dieser Berichtslegung zu erstellen, wurde zwischenzeitlich eine eigene Unternehmens-Website errichtet. Auf <http://zukunft.orf.at> finden sich die Inhalte des Public-Value-Berichts in audiovisueller Form (Video- und Audiostatements, Programmbeispiele, Zahlen, Daten und Fakten, Studien, Beiträge von wissenschaftlichen Autor/innen). Seit in Kraft Treten des neuen ORF-Gesetzes finden sich auf dieser Website auch alle Veröffentlichungen, zu denen der ORF gem. ORF-G verpflichtet ist.

Zur wissenschaftlichen Erörterung und Fundierung der Qualitätsdimensionen, der Leistungskategorien und Qualitätskriterien wurde zusätzlich die Schriftenreihe „TEXTE - öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs“ etabliert, die Expertisen, Stellungnahmen und Artikel namhafter Wissenschaftler/innen und Expert/innen veröffentlicht.

ORF-Repräsentativbefragung

Mit einer Repräsentativbefragung wird die Zufriedenheit des Publikums mit dem ORF und seinen Programm- und Inhaltsangeboten ermittelt. Seit 2003 wird dabei die Methode der Overall-Befragung angewendet. Das wahrt die Kontinuität und ermöglicht langfristig vergleichbare Publikumsbeurteilungen auf repräsentativer Basis. Ermittelt werden die Ausprägung des grundsätzlichen Interesses an den Programmbereichen Information, Unterhaltung, Kultur und Sport jeweils in Fernsehen, Radio, Teletext und Internet sowie die Zufriedenheit mit den ORF-Angeboten in diesen Programmbereichen.

ORF-Qualitätsprofile

Um sicherzustellen, dass die im ORF-Gesetz geforderten Verfahren und Kriterien der Qualitätskontrolle auch unmittelbar auf die Gestaltung der Programme wirken, werden ‚Qualitätsprofile‘ der einzelnen ORF-Programmkategorien erstellt. Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, die ein Anforderungsprofil an die Programmkategorien und ihre Subkategorien definieren. Damit wird die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur, und Wissenschaft gewährleistet.

Qualitätsprofile bestehen aus:

- 1. Auftragswerten, die auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen zum ORF-Kernauftrag, der ORF-Programmrichtlinien sowie der Public-Value-Leistungskategorien festgelegt werden.*
- 2. genrespezifischen Eigenschaften, die sich auf konkrete, jeweils unterschiedliche Bedingungen und Anforderungen der Arbeitspraxis in den einzelnen Programmkategorien und Subkategorien beziehen.*

Insgesamt stellt ein ‚Qualitätsprofil‘ ein SOLL-Bild einer Programmkategorie dar, das durch externe Evaluierung kontrolliert wird und gegebenenfalls zu Optimierungsmaßnahmen der Programme führt.

Die Entwicklung und Evaluierung von ‚Qualitätsprofilen‘ ist ein laufender Prozess. Die ersten Analysen werden im Bereich ORF-Fernsehen durchgeführt. Entsprechend den daraus

gewonnen Erkenntnissen und Erfahrungen kann das System schrittweise auf alle ORF-Medien ausgedehnt werden. Dabei sind die medientypischen Anforderungen zu beachten. ‚Qualitätsprofile‘ werden in den fünf Programmkategorien, die das gesamte TV-Spektrum umfassen, erstellt. Die Programmkategorien sind in Subkategorien gegliedert, die aus den jeweiligen Programmgenres bestehen und denen die bestehenden Sendungen und Programmangebote zugeordnet werden.

Programmkategorien



Information

Kultur / Religion

Wissenschaft / Bildung / Lebenshilfe

Sport

Unterhaltung

Die Evaluierung der ‚Qualitätsprofile‘ folgt den fünf Programmkategorien. Da eine alljährliche Beurteilung des gesamten Angebots aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, andererseits eine Regelmäßigkeit der Beurteilung der einzelnen Programmkategorien zur Vergleichbarkeit zweckmäßig ist, soll jeweils eine Programmkategorie pro Jahr untersucht werden. Darüber hinaus ist die jährliche Beurteilung aller Programmbereiche (Information/Unterhaltung/Kultur, Religion/Sport/Wissenschaft, Bildung, Lebenshilfe) in den ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext) durch das Qualitätsmonitoring und die ORF-Publikumsgespräche gewährleistet.

Die Evaluierung der Qualitätsprofile in den jeweiligen Zielgruppen erfolgt mit anerkannten Methoden der qualitativen Publikumsforschung mit externen Instituten.

Publikums- und Expert/innengespräche

Publikums- und Expert/innengespräche sind eine qualitative Maßnahme der ORF-Qualitätssicherung. Im Jahresrhythmus werden auf der Basis der Ansprüche des ORF-Kernauftrages und der ORF Programmrichtlinien die Inhaltsbereiche Information, Kultur/Religion, Sport, Unterhaltung sowie Wissenschaft/Bildung/Lebenshilfe jeweils in den Medien Fernsehen, Radio, Teletext und Internet thematisiert und durch externe Reflexion von Publikum und Expert/innen überprüft.

1. Publikumsgespräche

Der ORF lädt im Rahmen der Publikumsgespräche in Form strukturierter Gruppendiskussionen ausgewählte Publikumsgruppen ein, im Dialog mit Vertreter/innen der ORF-Gremien bzw. Programmverantwortlichen ihre Einstellungen zu verschiedenen Programmmaßnahmen darzulegen sowie ihre Anforderungen an den ORF zu benennen. Daraus ergeben sich Informationen und Hinweise zur Akzeptanz und gegebenenfalls weiterer Programmgestaltung des ORF. Darüber hinaus wird die Publikumsbindung aktiv betrieben und die Forderung nach Publikumsnähe und Partizipation erfüllt.

2. Expert/innengespräche

Expert/innengespräche stellen in ihrer Form der moderierten Gruppenveranstaltung eine Maßnahme dar, den Dialog zwischen Programmvertreter/innen und Expert/innen im jeweils thematisierten Bereich zu vertiefen. Der Expertise und Meinung von mit dem jeweiligen Thema befassten Wissenschaftler/innen bzw. Expert/innen wird dadurch breiter Raum gegeben.

ORF-Jahresstudien

Nach § 4a Abs. 5 ORF-G ist im Rahmen des Qualitätssicherungssystems zur Feststellung der Interessen der Hörer/innen und Seher/innen auf die Ergebnisse regelmäßig durchgeführter, repräsentativer Teilnehmer/innenbefragungen Bedacht zu nehmen. Dies passiert in der auf Vorschlag des Publikumsrats jährlich durchgeführten repräsentativen Teilnehmer/innenbefragung.

Darüber hinaus beauftragt der ORF jeweils eine Jahresstudie, die sich auf einen besonderen Aspekt seines Leistungsumfanges und Funktionsauftrages bezieht. Dadurch soll eine vertiefende Evaluierung ermöglicht werden, die neben der Qualitätskontrolle auch eine zukunftsorientierte und praxisnahe Grundlage für die Programmarbeit ergibt.

Verfahren

Berichtsperiode ist das jeweilige Kalenderjahr, erstmals das Jahr 2011. Aus den Elementen des Qualitätssicherungssystems hat der ORF einen Jahresbericht zu erstellen, der gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G von einer unabhängigen, sachverständigen Person zu beurteilen ist. Der Jahresbericht und die Gesamtbeurteilung der sachverständigen Person sind bis längstens Ende Juni des Folgejahres dem Stiftungs- und dem Publikumsrat gemeinsam mit einer Stellungnahme des Generaldirektors hierzu vorzulegen. Die entwickelten Kriterien und Verfahren werden gemäß § 4a Abs. 6 ORF-G jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Ergebnisse werden gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G auf <http://zukunft.orf.at> veröffentlicht.“

2.2. Bestellung zum Sachverständigen für das Qualitätssicherungssystem für die Jahre 2012 bis 2016

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 14.11.2012 wurde der Antrag des Generaldirektors, „*der Programmausschuss möge dem Stiftungsrat empfehlen, der Bestellung von Herrn Markus Schächter als Sachverständigen für das Qualitätssicherungssystem 2012 bis 2016 gem § 4a Abs 2 ORF-G zuzustimmen*“, einstimmig angenommen.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 15.11.2012 wurde folgender Beschluss gefasst:

„Der Antrag zu TO-Punkt 4.2 Qualitätssicherungssystem – Bestellung des/der Sachverständigen (§ 4 Abs 2 ORF-G), der Stiftungsrat möge der Bestellung von Herrn Markus Schächter als Sachverständigen für das Qualitätssicherungssystem 2012 bis 2016 gemäß dem § 4a Abs 2 ORF-G zuzustimmen, wird einstimmig angenommen.“

2.3. Gutachten des Sachverständigen zum Qualitätssicherungssystem

2.3.1. Gutachten zum Qualitätssicherungssystem für das Jahr 2013

Im Mai/Juni 2014 erstattete Prof. Markus Schächter das Gutachten „*Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2013*“.

Der Gutachter kommt nach der Darstellung der einzelnen Elemente des Qualitätssicherungssystems 2013 zu folgendem Ergebnis:

„Die Berichte, die diesem Gutachten zugrunde liegen, gewähren einen umfassenden Einblick darüber, in welcher Vielfältigkeit von Argumentationsreihen und mit welcher breiter Komplexität der ORF seine Qualitätskonzepte darlegt. Es ist für mich als Beobachter von außen eindrucksvoll, wie der ORF seine Qualitätssicherung als ein System von unterschiedlichen ineinandergreifenden und argumentativ zusammenhängenden Einzelanalysen begründet.

Ich habe die Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Qualitäts- und Ausgewogenheitsstandards sowohl aus der Sicht des Auftrags, der Produktion als auch von der Seite der Rezipienten geprüft. Die Inhalts- bzw. Programmstrukturanalysen ermöglichen Aussagen über die Angebotsprofile, die Akzeptanz und Rezeptionssysteme.

Ausweislich dieser Berichte ist festzustellen, dass der ORF im Jahr 2013 den festgelegten Qualitätskriterien in den wesentlichen Punkten entsprochen hat.

Auch in diesem Jahr ist für mich hervorzuheben, dass über die geforderte Feststellung der gesetzeskonformen Umsetzung hinaus der ORF mit seiner sukzessiven qualitativen Ausweitung des Qualitätssicherungssystems eine neue Form von Dichte des Systems erreicht hat. Mein Fazit: Es gibt nur wenige vergleichbare Sender, die in einer vergleichbaren Form und in einer vergleichbaren Detailtiefe diese qualitativen Perspektiven einer Qualitätssicherung ähnlich intensiv realisieren können wie der ORF. Die seit 2010 zu beobachtenden Marketing- und Kommunikationsanstrengungen des ‚Public-Value-Berichts‘ und seine außerordentlich gelungene Darstellung für eine breite Öffentlichkeit runden das zunehmend positive Bild des ORF-Qualitätssicherungssystems ab.“

2.3.2. Gutachten zum Qualitätssicherungssystem für das Jahr 2014

Im Mai/Juni 2015 erstattete Prof. Markus Schächter das Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2014“.

Der Gutachter kommt nach der Darstellung der einzelnen Elemente des Qualitätssicherungssystems 2014 zu folgendem Ergebnis:

„Die methodisch wie in der Sache unterschiedlich ausgerichteten Berichte, die diesem Gutachten zugrunde liegen, gewähren nach den Vorgaben des ORF-Gesetzes eine umfassende Grundlage für die Beschreibung dessen, in welcher Konsequenz und in welcher breiter Vielfalt der ORF seine Qualitätskonzepte darlegt. Es ist auch für mich als Gutachter durchaus beeindruckend, wie der ORF seine Qualitätssicherung als ein System von unterschiedlichen ineinandergreifenden und argumentativ zusammenhängenden Einzelanalysen begründet.

Meine Aufgabe war es, zu prüfen, inwieweit die gesetzlich vorgeschriebenen Qualitätsstandards sowohl aus der Sicht des Konzeptes, der Senderaktivitäten als auch aus der Sicht der Zuschauer als den entscheidenden Rezipienten des Programms eingehalten sind. Die sehr vielseitigen Inhalts- bzw. Programmstrukturanalysen ermöglichen folgende Aussagen über die Angebotsprofile, die Akzeptanz und die Rezeptionssysteme:

Ausweislich der umfassenden Berichte ist festzustellen, dass der ORF im Jahre 2014 den festgelegten Qualitätskriterien in den wesentlichen Punkten entsprochen hat.

Dem ORF ist zu bestätigen, dass er in einem gesetzeskonformen Verfahren mit qualitativen und quantitativen Auswertungen seines Qualitätsmonitorings den Vorgaben des Gesetzes zur Qualitätssicherung entsprochen hat.“

2.4. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates sowie Sitzungen bzw. Empfehlungen des Publikumsrates zum Qualitätssicherungssystem

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 16.09.2014 lieferte Prof. Markus Schächter einen Überblick über das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2013. In der Sitzung des Publikumsrates vom 12.11.2014 wurde von der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 16.09.2014 berichtet.

Teilnehmer der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 23.09.2015 war unter anderem Prof. Markus Schächter, der den weiteren Teilnehmern der Sitzung seine Beurteilung des Qualitätssicherungssystems im Jahr 2014 unterbreitete.

Tagesordnungspunkte der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 10.11.2015 waren einerseits die Qualitätskontrolle beim deutschsprachigen schweizerischen Fernsehen sowie das „Qualitätsmonitoring im trimedialen Newsroom“.

Nach einem Bericht von den Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 23.09.2015 und 10.11.2015 wurde in der Sitzung des Publikumsrates vom 11.11.2015 die Abgabe einer Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem beschlossen. Das Sitzungsprotokoll von der Sitzung des Publikumsrates vom 11.11.2015 führt dazu wörtlich aus: *„Der Vorsitzende stellt die Empfehlung mit folgendem Wortlaut zur Abstimmung: ‚Themenvielfalt ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Publikumsrat empfiehlt angesichts der Etablierung eines multimedialen ORF-Newsrooms, ein qualitatives und quantitatives inhaltsanalytisches Monitoring zur Sicherstellung der Themenvielfalt der ORF-Angebote zu verankern. Die Ergebnisse sind einmal im Jahr dem Qualitätsausschuss vorzulegen.‘ Die Empfehlung wird einstimmig angenommen“.*

2.5. Durchführung von Programmstrukturanalysen

Der ORF führt jährlich Programmstrukturanalysen seiner Fernseh- und Hörfunkprogramme durch, welche die Grundlage für die entsprechenden Angaben in seinen gemäß § 7 ORF-G zu erstellenden Jahresberichten darstellen.

2.5.1. Programmstrukturanalyse 2013

Auf Basis der im Auftrag des ORF durchgeführten Programmstrukturanalyse des Fernseh- und Radioprogramms des ORF, erstellte dieser im März 2014 den ORF-Jahresbericht 2013, der eine Programmstruktur des Fernseh- und Radioprogramms des Jahres 2013 enthielt.

2.5.2. Programmstrukturanalyse 2014

Auf Basis der im Auftrag des ORF durchgeführten Programmstrukturanalyse des Fernseh- und Radioprogramms des ORF, erstellte dieser im März 2015 den ORF-Jahresbericht 2014, der eine Programmstruktur des Fernseh- und Radioprogramms des Jahres 2014 enthielt.

2.6. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages

2.6.1. Allgemeines

Der ORF erstellt in Form von Qualitätsprofilen Soll-Bilder einzelner Programmkategorien, die durch externe Evaluierungen kontrolliert werden (vgl. dazu Punkt 2.8.1). Diese Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, die ein Anforderungsprofil an die Programmkategorien und ihre Subkategorien definieren. Damit soll die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft gewährleistet werden. Qualitätsprofile werden in den fünf Programmkategorien (Information, Unterhaltung, Kultur/Religion, Sport, Wissenschaft/Bildung/Lebenshilfe) erstellt. Jährlich wird eine Programmkategorie untersucht.

Zur Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages erstellt der ORF den Public-Value-Bericht, der in fünf Qualitätsdimensionen (Individueller Wert, Gesellschaftswert, Österreichwert, Internationaler Wert, Unternehmenswert) und insgesamt 18 Leistungskategorien gegliedert ist.

2.6.2. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages im Jahr 2013

2.6.2.1. Qualitätsprofile 2013

Im Jahr 2013 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „Sport“, das entlang der fünf Leistungskriterien Vertrauen, Vielfalt, Verantwortung, Kompetenz sowie Föderalismus und internationale Perspektive konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte.

2.6.2.2. Public-Value-Bericht 2013

Zur Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages des ORF erstellte dieser den Public-Value-Bericht 2013, der auf die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts des ORF, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen des ORF und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft in den Programmen des ORF Bezug nahm.

2.6.3. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages im Jahr 2014

2.6.3.1. Qualitätsprofile 2014

Im Jahr 2014 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „Unterhaltung“, das entlang der fünf Leistungskriterien Vertrauen, Vielfalt, Wertschöpfung, Verantwortung und Wissen sowie Innovation konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte.

2.6.3.2. Public-Value-Bericht 2014/15

Im Hinblick auf die im Qualitätssicherungssystem geforderte Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages des ORF erstellte dieser im Rahmen des Qualitätssicherungssystems den Public-Value-Bericht 2014/15, in dem ebenfalls wiederum auf die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts des ORF, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen des ORF

und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft in den Programmen des ORF Bezug genommen wurde.

2.7. Überprüfung der Zufriedenheit des Publikums

2.7.1. Allgemeines

Zur Überprüfung der Zufriedenheit des Publikums führt der ORF einerseits Publikumsgespräche und andererseits Expertengespräche durch. Der ORF lädt im Rahmen der Publikumsgespräche in Form strukturierter Gruppendiskussionen ausgewählte Publikumsgruppen ein, im Dialog mit Vertretern der ORF-Gremien bzw. Programmverantwortlichen ihre Kritik, ihre Ansprüche und Erwartungen zu den ORF-Programmen und -Aktivitäten darzulegen. Daraus sollen sich Informationen und Hinweise zur Akzeptanz und gegebenenfalls weiteren Programmgestaltung des ORF ergeben.

Die Expertengespräche stellen in ihrer Form der moderierten Gruppenveranstaltung eine Maßnahme dar, den Dialog zwischen Programmvertretern und Experten im jeweils thematisierten Bereich zu vertiefen. Der Expertise und Meinung von mit dem jeweiligen Thema befassten Wissenschaftlern bzw. Experten wird dadurch breiter Raum gegeben.

2.7.2. Qualitätsmonitoring 2013

2.7.2.1. Publikumsgespräche 2013

Im Jahr 2013 führte der ORF im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2013 vier Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Information“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des informationsaffinen Publikums mit dem Informationsangebot der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems und fand am 14.03.2013 im Burgenland statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Unterhaltung“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit des unterhaltungsaffinen Publikums mit dem Unterhaltungsangebot der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems. Es fand am 26.11.2013 in Tirol statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Wissenschaft & Lebenshilfe, Service, Konsumenten-/Konsummentinnenschutz“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit des hinsichtlich Wissenschaft & Lebenshilfe, Service, Konsumenten-/Konsummentinnenschutz affinen Publikums mit den Wissenschaft,- und Serviceangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems. Es fand am 15.10.2013 in der Steiermark statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Kultur/Religion“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des kultur- und religionsaffinen Publikums mit dem Kulturangebot der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems. Die Untersuchung fand am 13.06.2013 in Wien statt.

2.7.2.2. Expertengespräch 2013

Darüber hinaus führte der ORF 2013 als Ergänzung zu den Publikumsgesprächen ein Expertengespräch zum Thema „Sport“ durch. Gegenstand des Expertengesprächs war es, Fachleute zum Thema „Sport“ zu befragen und in einen aktiven Diskussionsprozess mit Sendungsverantwortlichen des ORF einzubeziehen.

2.7.3. Qualitätsmonitoring 2014

2.7.3.1. Publikumsgespräche 2014

Im Jahr 2014 führte der ORF im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2014 drei Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Sport“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit des sportaffinen Publikums in Salzburg mit den Angeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des qualitativen Qualitätsmonitorings und fand am 12.03.2014 statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Information (inklusive ‚Wissenschaft & Lebenshilfe, Service, Konsumenten-/Konsumentinnenschutz‘)“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des informationsaffinen Tiroler Publikums mit den Angeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems und der Erarbeitung von Hinweisen für Optimierung und Weiterentwicklung und fand am 15.07.2014 statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Kultur/Religion“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des kultur- und religionsaffinen Publikums in Oberösterreich mit den Kultur- und Religionsangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems der Erarbeitung von Hinweisen für Optimierung und Weiterentwicklung. Untersuchungszeitpunkt war der 17.11.2014.

2.7.3.2. Expertengespräch 2014

Als Ergänzung zu den Publikumsgesprächen führte der ORF auch im Jahr 2014 ein Expertengespräch, diesmal zum Thema „Unterhaltung“ durch. Gegenstand des Expertengesprächs war es, Fachleute zum Thema „Unterhaltung“ zu befragen und in einen aktiven Diskussionsprozess mit Sendungsverantwortlichen des ORF einzubeziehen.

2.8. Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher

2.8.1. Allgemeines

Zur Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher nimmt der ORF auf die Ergebnisse regelmäßig durchgeführter, repräsentativer Teilnehmerbefragungen bzw. auf repräsentative Studien Bedacht.

Im Rahmen der Teilnehmerbefragungen führt der ORF einerseits eine Repräsentativbefragung in Form einer Overall-Befragung durch und lässt andererseits die von ihm erstellten Qualitätsprofile evaluieren.

Die vom ORF erstellten Qualitätsprofile, die ein Soll-Bild einer Programmkategorie darstellen (vgl. Punkt 2.6.1), werden durch externe Evaluierungen kontrolliert, die gegebenenfalls zu Optimierungsmaßnahmen der Programme führen. Die Evaluierung der Qualitätsprofile in den jeweiligen Zielgruppen erfolgt durch externe Institute. Gegenstand der Evaluierung der Qualitätsprofile ist, das vom ORF erarbeitete Soll-Bild der jeweiligen Kategorien mittels Methoden der qualitativen Sozialforschung dem Publikum vorzulegen und einer Bewertung zu unterziehen. Mittels dieses Verfahrens soll empirisch untersucht werden, inwieweit der vom ORF im Sinn des Public-Value formulierte Qualitätsanspruch vom Publikum für wichtig und legitim erachtet und inwieweit das erarbeitete Soll-Bild durch das ORF-Programm als erfüllt betrachtet wird.

Im Rahmen der Overall-Befragung werden die Ausprägung des grundsätzlichen Interesses an den Programmbereichen Information, Unterhaltung, Kultur und Sport sowie die Zufriedenheit mit den ORF-Angeboten in diesen Programmbereichen ermittelt. Zu den Inhalt der Overall-Befragungen zählen das grundsätzliche Interesse an den Themenbereichen Information, Unterhaltung, Sport und Kultur, die Zufriedenheit mit den einzelnen Themenbereichen in den ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext, die Wahrnehmung des ORF anhand von vorgegebenen Eigenschaften und die Gesamtzufriedenheit mit dem ORF (Gesamtbeurteilung, Vermissensfrage).

Zur Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher gibt der ORF darüber hinaus jährlich Studien in Auftrag.

2.8.2. Qualitätsmonitoring 2013

2.8.2.1. Evaluierung der Qualitätsprofile 2013

Im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2013 gab der ORF eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Sport“ beim SORA Institute for Social Research and Consulting (im Folgenden: SORA Institute) in Auftrag. Gegenstand der Studie des Qualitätsprofils „TV-Sport“ war es, das vom ORF erarbeitete Soll-Bild der Kategorie „Sport“ mittels Methoden der qualitativen Sozialforschung dem Publikum vorzulegen und einer Bewertung zu unterziehen. Die Evaluation fand in drei Erhebungszeiträumen (am 03.10.2013, von 18.10.2013 bis 17.11.2013 sowie von 29.11.2013 bis 03.12.2013) statt.

2.8.2.2. Overall-Befragung 2013

Teil der Teilnehmerbefragung 2013 war des Weiteren eine Repräsentativbefragung der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragung), die vom 17.05.2013 bis zum 15.06.2013 in Form von 1.000 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet von den beiden Marktforschungsinstituten Research & Data Competence und GfK durchgeführt wurde.

2.8.2.3. Studien 2013

Im Jahr 2013 gab der ORF im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem zwei Studien in Auftrag. Einerseits die ORF-Jahresstudie 2013 „Unterhaltung als öffentlich-rechtlicher Auftrag“ von Prof. Dr. Gabriel Siegert, Dr. M. Bjørn von Rimscha und Mag. Christoph Sommer, andererseits die ORF-Publikumsratsstudie 2013 „Anforderungen an das ORF Kinderprogramm aus der Sicht der Eltern“, die den Befragungszeitraum 08.07.2013 bis 10.09.2013 umfasste.

2.8.3. Qualitätsmonitoring 2014

2.8.3.1. Evaluierung der Qualitätsprofile 2014

Im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2014 gab der ORF eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Unterhaltung“ beim SORA Institute in Auftrag. Die Evaluation fand in drei Erhebungszeiträumen (am 07.10.2014, von 28.10.2014 bis 05.12.2014 sowie am 03.12.2014) statt.

2.8.3.2. Overall-Befragung 2014

Im Jahr 2014 wurde ebenfalls als Teil des Qualitätsmonitorings 2014 eine Repräsentativbefragung der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragung) vom 15.05.2014 bis zum 18.06.2014 in Form von 1.000 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet von den beiden Marktforschungsinstituten Research & Data Competence und GfK durchgeführt.

2.8.3.3. Studien 2014

Der ORF gab im Jahr 2014 einerseits die von Univ.-Prof. Dr. Thomas Steinmaurer und Dr. Corinna Wenzel durchgeführte ORF-Jahresstudie 2014 „Public Network Value“, andererseits die ORF-Publikumsratsstudie 2014 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums an die Regionalberichterstattung im ORF“, die den Befragungszeitraum 09. - 19.01.2015 umfasste, in Auftrag.

2.9. Überprüfung des Qualitätssicherungssystems und gegebenenfalls Anpassung

2.9.1. Überprüfung des Qualitätssicherungssystems

Mit Schreiben des Generaldirektors vom 30.06.2014 informierte dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem 2013.

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 17.09.2014 erläuterte unter anderem Prof. Markus Schächter sein Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2013. In der Sitzung des Stiftungsrates vom 18.09.2014 erläuterte der Sachverständige sein Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2013 den Mitgliedern des Stiftungsrates.

Am 28.09.2014 fand der Workshop „ORF Qualitätssicherung – Evaluation“ statt, an dem neben Mitarbeitern des ORF auch Vertreter einiger Marktforschungsinstitute und der Gutachter Prof. Markus Schächter teilnahmen. Dem Workshop lag folgende Agenda zugrunde:

„1. Begrüßung ...

2. Input Markus Schächter – Erfahrungen aus dem Gutachten 2013 und Einschätzung des ORF-Qualitätssicherungssystems

3. Diskussionsrunde – Feedback und Anregungen der Institute

4. Input Dr. K K – rechtliche Anforderungen

5. Anforderungen an das Qualitätssicherungssystem und Entwicklungsperspektiven aus ORF-Sicht. Offene Diskussion zu Optimierung und Weiterentwicklung der ORF-Qualitätssicherung“

Ergebnis dieses Workshops waren Anregungen zur Optimierung des Qualitätssicherungssystems.

Mit Schreiben des Generaldirektors vom 30.06.2015 informierte dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem 2014.

Sowohl in der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 22.09.2015 als auch in der Sitzung des Stiftungsrates vom 24.09.2015 erläuterte Prof. Markus Schächter jeweils sein Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2014.

Am 24.09.2015 fand abermals der Workshop „ORF Qualitätssicherung – Evaluation“ statt, an dem neben Mitarbeitern des ORF auch Vertreter einiger Marktforschungsinstitute und der Gutachter Prof. Markus Schächter teilnahmen. Dem Workshop lag folgende Agenda zugrunde:

- „1. Begrüßung ...
2. Prof. Dr. h.c. Schächter: Erfahrungen aus dem Gutachten 2014
3. Univ.-Prof. Mag. Dr. Thomas Steinmaurer: Public Value Studie 2014 ‚Public Network Value‘
4. Dr. K K: Rechtliche Anforderungen
5. Institutsrunde: Erfahrungen, künftige Anforderungen an das Qualitätssicherungssystem und Entwicklungsperspektiven
6. Schlussrunde und offene Diskussion zu Optimierung und Weiterentwicklung der ORF-Qualitätssicherung“

Ergebnis dieses Workshops waren wiederum Anregungen zur Optimierung des Qualitätssicherungssystems.

2.9.2. Anpassung des Qualitätssicherungssystems

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.11.2014 wurde der Antrag, das geänderte Qualitätssicherungssystem zu genehmigen, einstimmig befürwortet.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 20.11.2014 wurde das geänderte Qualitätssicherungssystem genehmigt. Das Sitzungsprotokoll von der Sitzung des Stiftungsrates vom 20.11.2014 führt dazu aus:

„Der Antrag zu TO-Punkt 6.2, das Qualitätssicherungssystem mit den oben beschriebenen Änderungen gemäß § 21 Abs. 2 Z 18 ORF-Gesetz in der konsolidierten Fassung (Beilage) zu genehmigen, wird einstimmig angenommen.“

Das Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 20.11.2014 hat folgenden Inhalt:

„Das Qualitätssicherungssystem des ORF

Das ORF-Qualitätssicherungssystem besteht aus folgenden Elementen:

- *Programmstrukturanalyse*
- *Public-Value-Bericht*
- *ORF-Monitoring*
- *ORF-Qualitätsprofile*
- *Publikums- und Expertengespräche*
- *ORF-Jahresstudien*
- *Programmstrukturanalyse*

Zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebots ist für das Fernseh- und das Radioprogramm eine Programmstruktur-Analyse durchzuführen.

Grundlage für die Auswertungen des gesamten Sendevolumens des jeweiligen Kalenderjahres ist eine Gruppierung nach derzeit 268 Fernsehsendungskategorien der Arbeitsgemeinschaft TELETEST (AGTT). Alle Sendungen eines Jahres (Totalerhebung) werden hinsichtlich formaler und inhaltlicher Merkmale vom Marktforschungsinstitut GfK Austria mit einem dreistelligen Sendungscode (Kategorie) kategorisiert. Kleinste Analyseeinheit ist eine Sendung. Die Auswertung des Anteils anspruchsvoller Sendungen in der TV-Primetime (20.00 bis 22.00 Uhr) erfolgt als Stichproben-Untersuchung auf Sendungsebene. Die Programmstrukturanalyse Radio ist ebenfalls als Stichproben-Erhebung angelegt.

Ausgehend von der Programmstrukturanalyse auf Basis der im Jahresbericht (§ 7 ORF-G) ausgewiesenen Programmkategorien sind gemäß § 4a Abs 3 ORF-G auch quantitative Anteile im Qualitätssicherungssystem festzuschreiben. Bei der Festlegung dieser Anteile ist vom ORF-Sendeschema für Fernsehen und Radio auszugehen. Bei der Festlegung dieser Anteile wird eine im Gesetz vorgesehene Schwankungsbreite von +/- 5 Prozentpunkten in einem Durchrechnungszeitraum von vier Jahren festgelegt, um im entsprechenden Rahmen auf programmliche oder wirtschaftlicher Notwendigkeiten reagieren zu können. Auf Basis der Ergebnisse der Programmstrukturanalyse und den geltenden Jahresschemata werden folgende Anteile (jeweils +/- 5 Prozentpunkte im Durchrechnungszeitraum) festgelegt:

Programmstruktur des ORF-Fernsehens (ORF eins + ORF 2)



Information	21%
Kultur / Religion	6%
Wissenschaft / Bildung / Lebenshilfe	10%
Sport	7%
Unterhaltung	44%
Familie (Kinder / Jugend / Senioren)	13%

Prozentuierungsbasis = Netto-Sendezeit (ohne Werbung / Promotion / Sonstiges); durch Rundung auf ganze Zahlen sind von 100 abweichende Summen möglich

Programmstruktur des ORF-Fernsehens (ORF eins, ORF 2, ORF III, ORF SPORT +)

Information	21%
Unterhaltung	32%
Kultur	19%
Sport	29%

Prozentuierungsbasis = Netto-Sendezeit (ohne Werbung / Promotion / Sonstiges); durch Rundung auf ganze Zahlen sind von 100 abweichende Summen möglich; Spartenprogramme jeweils als 24-Stunden-Programm

Programmstruktur der ORF-Radios

				
Information	23%	32%	27%	19%
Kultur	38%	14%	8%	27%
Religion	4%	4%	2%	1%
Wissenschaft / Bildung	19%	8%	3%	8%
Service / Verkehr / Wetter	7%	23%	29%	12%
Sport	-	7%	8%	1%
Familie	2%	3%	3%	1%
Unterhaltung	7%	9%	21%	30%

Prozentuierungsbasis = Wortanteil exklusive Werbung (kommerzielle Werbung, Sozialsots, Eigenwerbung, Jingles); durch Rundung auf ganze Zahlen sind von 100 abweichende Summen möglich

Public-Value-Bericht

Der Public-Value-Bericht stellt eine Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags des ORF dar. Im Gegensatz zu Anbietern mit kommerziellem Interesse stehen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht Werbeeinnahmen bzw. sie begründende Marktanteile und Quoten im Mittelpunkt, vielmehr – wie das Gutachten zur Qualitätssicherung 2009 auswies – ,relevante öffentliche Werte, die wesentlich sind für den demokratischen, sozialen und kulturellen Zusammenhalt der Gesellschaft. Diese Gemeinwohlorientierung gehört zu den entscheidenden Distinktionsmerkmalen der öffentlich-rechtlichen gegenüber den privaten Rundfunkanstalten und damit zu einer der entscheidenden Prämissen für die Legitimation öffentlich-rechtlichen Rundfunks überhaupt.‘

Der Public-Value-Bericht gliedert die Dokumentation der Leistungserfüllung des ORF-Kernauftrages in qualitative Kriterien: Fünf Qualitätsdimensionen und insgesamt 18 Leistungskategorien, die aus dem ORF-Gesetz, den ORF-Programmrichtlinien, den ORF-Leitlinien sowie aktuellen Anforderungsbedingungen in Gesellschaft und Medienentwicklung abgeleitet werden. Dadurch wird unmittelbar auf die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur, und Wissenschaft Bezug genommen. Konkrete, nachvollziehbare Beispiele aus dem gesamten Leistungsspektrum des ORF (Fernsehen, Hörfunk, Teletext, Online, Landesstudios, off air Aktivitäten) dokumentieren die hohe Qualität der Programmproduktion.

Public-Value-Kategorien

Nutzen für Gebührenzahler (zuverlässige Information für alle Bevölkerungsschichten, Konsumentenschutz, Barrierefreiheit, Spezialangebot bei Marktversagen)	- Vertrauen - Service - Unterhaltung - Wissen - Verantwortung	Individueller-Wert
Nutzen für Gesellschaft (Informed Citizen, Bürgerservice, LiD)	- Vielfalt - Orientierung - Integration - Bürgernähe - Kultur und Kunst	Gesellschafts-Wert
Nutzen für Österreich (Filmwirtschaft, öst. Medienplattform, regionale Diversität)	- Identität - Wertschöpfung - Föderalismus	Österreich-Wert
Nutzen für Europa/International Europaberichterstattung, ARTE, 3sat, EBU	- EU-Integration - Globale Perspektiven	Internationaler-Wert
Nutzen für Erhaltung des Unternehmens Neue Technologien, Berichtswesen, Personalentwicklung	- Innovation - Transparenz - Kompetenz	Unternehmens-Wert

Die Qualitätsdimensionen und Leistungskategorien:

1. Individueller Wert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im individuellen Kontext der Mediennutzung ergeben: Zuverlässige, glaubwürdige, vertrauenswürdige kompetente Information, Service und Lebenshilfe für den Alltag, anspruchsvolle, qualitätsorientierte Unterhaltung, Bildungsangebote, die individuell genutzt werden können und nicht zuletzt Initiativen, die soziale Verantwortung, wie etwa Barrierefreiheit und unmittelbare Hilfe für in Not geratene Menschen, zum Ausdruck bringen.

1.1. Vertrauen

u.a. zuverlässige, aktuelle Information für alle Bevölkerungsschichten und ganz Österreich zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Sport und Gesellschaft

1.2. Service

u.a. Lebenshilfe, Konsumentenschutz & Beratungssendungen, Verkehrsservice

1.3. Unterhaltung

u.a. anspruchsvolle, gesellschaftlich relevante Unterhaltung, preisgekrönte Filme & Serien, österr. Veranstaltungen und Events, Sportübertragungen

1.4. Wissen

u.a. Bildung für alle, Kinderprogramme, Dokumentationen

1.5. Verantwortung

u.a. Barrierefreiheit, Service für sinnesbehinderte Menschen, Humanitarian Broadcasting

2. Gesellschaftswert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im gesellschaftlichen Kontext der Mediennutzung ergeben: Bezug zur und Behandlung der gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt, Orientierungs- und Integrationsfunktion, Kulturauftrag, Bürgernähe.

2.1. Vielfalt

u.a. Wahrnehmung der gesellschaftlichen, kulturellen, ethnischen und religiösen Vielfalt

2.2. Orientierung

u.a. Reportagen, Dokumentationen, Gesprächssendungen, Themenschwerpunkte

2.3. Integration

u.a. Volksgruppen, Migration und Globalisierung

2.4. Bürgernähe

u.a. Bürgerrechtssendungen, Publikumskontakte und -partizipation, off air Aktivitäten

2.5. Kultur

u.a. Kulturberichterstattung Reportagen und Dokumentationen zum österr. und internationalen kulturellen und künstlerischen Leben

3. Österreichwert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im Kontext einer originär österreichischen Medienproduktion ergeben: Behandlung relevanter Themen zur österreichischen Identität in Geschichte, Kultur und aktueller gesellschaftlicher Entwicklung, Nutzen für die österreichische Kreativwirtschaft, umfassende Medienproduktion im föderalen Kontext.

3.1. Identität

u.a. österr. Zeitgeschichte, Tradition, Brauchtum, Sport und gesellschaftliche Entwicklung

3.2. Wertschöpfung

u.a. Förderung österr. Kreativwirtschaft, Filmförderung, Kooperationen

3.3. Föderalismus

u.a. Produktion der neun ORF- Landesstudios

4. Internationaler Wert

Medienangebote und Leistungen, die Wert und Nutzen im Kontext europäischer Integration und internationaler Berichterstattung ergeben: Authentische, kompetente Information europa- und weltweit. Eigenständiges, umfangreiches Korrespondent/innennetz, europäische und internationale Kooperationen.

4.1. Europa-Integration

u.a. Europa- Berichterstattung, Reportagen, Dokumentation, europäischer Film, Koproduktionen, ARTE, 3sat und EBU

4.2. Globale Perspektive

u.a. internationale Berichterstattung, Korrespondent/innen, Koproduktionen

5. Unternehmenswert

Leistungen, die den Wert des Unternehmens, seine technologische Innovationskraft, Kompetenz und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit dokumentieren.

5.1. Innovation

u.a. Medienentwicklung, neue Technologien

5.2. Transparenz

u.a. Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation mit dem Publikum

5.3. Kompetenz

u.a. Personalentwicklung, Mitarbeiter/innenschulung

Die festgelegten Qualitätsdimensionen und Leistungskategorien finden auch in den ORF-Publikums- und Expert/innengesprächen, den Jahresstudien sowie insbesondere in den ORF-Qualitätsprofilen Anwendung. Damit ist sichergestellt, dass die Ergebnisse der externen Evaluierungen auch Auswirkungen auf den Qualitätssicherungsprozess und die Programmgestaltung des ORF haben.

Um größtmögliche Transparenz und ein zeitgemäßes Angebot dieser Berichtslegung zu erstellen, wurde eine eigene Unternehmens-Website errichtet. Auf <http://zukunft.orf.at> finden sich die Inhalte des Public-Value-Berichts in audiovisueller Form (Video- und Audiostatements, Programmbeispiele, Zahlen, Daten und Fakten, Studien, Beiträge von wissenschaftlichen Autor/innen). Auf dieser Website finden sich auch alle Veröffentlichungen, zu denen der ORF gem. ORF-G verpflichtet ist.

Zur wissenschaftlichen Erörterung und Fundierung der Qualitätsdimensionen, der Leistungskategorien und Qualitätskriterien wurde zusätzlich die Schriftenreihe ‚TEXTE – öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs‘ etabliert, die Expertisen, Stellungnahmen und Artikel namhafter Wissenschaftler/innen und Expert/innen veröffentlicht.

ORF-Repräsentativbefragung

Mit einer Repräsentativbefragung wird die Zufriedenheit des Publikums mit dem ORF und seinen Programm- und Inhaltsangeboten ermittelt. Seit 2003 wird dabei die Methode der Overall-Befragung angewendet. Das wahrt die Kontinuität und ermöglicht langfristig vergleichbare Publikumsbeurteilungen auf repräsentativer Basis. Ermittelt werden die Ausprägung des grundsätzlichen Interesses an den Programmbereichen Information, Unterhaltung, Kultur und Sport jeweils in Fernsehen, Radio, Teletext und Internet sowie die Zufriedenheit mit den ORF-Angeboten in diesen Programmbereichen.

ORF-Qualitätsprofile

Um sicherzustellen, dass die im ORF-Gesetz geforderten Verfahren und Kriterien der Qualitätskontrolle auch unmittelbar auf die Gestaltung der Programme wirken, werden „Qualitätsprofile“ der einzelnen ORF-Programmkategorien erstellt. Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, die ein Anforderungsprofil an die Programmkategorien und ihre Subkategorien definieren. Damit wird die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur, und Wissenschaft gewährleistet.

Qualitätsprofile bestehen aus:

1. Auftragswerten, die auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen zum ORF Kernauftrag, der ORF-Programmrichtlinien sowie der Public-Value-Leistungskategorien festgelegt werden.
2. genrespezifischen Eigenschaften, die sich auf konkrete, jeweils unterschiedliche Bedingungen und Anforderungen der Arbeitspraxis in den einzelnen Programmkategorien und Subkategorien beziehen.

Insgesamt stellt ein ‚Qualitätsprofil‘ ein SOLL-Bild einer Programmkategorie dar, das durch externe Evaluierung kontrolliert wird und gegebenenfalls zu Optimierungsmaßnahmen der Programme führt.

Die Entwicklung und Evaluierung von ‚Qualitätsprofilen‘ ist ein laufender Prozess. Die ersten Analysen werden im Bereich ORF-Fernsehen durchgeführt. Entsprechend den daraus gewonnen Erkenntnissen und Erfahrungen kann das System schrittweise auf alle ORF-Medien ausgedehnt werden. Dabei sind die medientypischen Anforderungen zu beachten. ‚Qualitätsprofile‘ werden in den fünf Programmkategorien, die das gesamte TV-Spektrum umfassen, erstellt. Die Programmkategorien sind in Subkategorien gegliedert, die aus den jeweiligen Programmgenres bestehen und denen die bestehenden Sendungen und Programmangebote zugeordnet werden.

Programmkategorien



Information

Kultur / Religion

Wissenschaft / Bildung / Lebenshilfe

Sport

Unterhaltung

Die Evaluierung der „Qualitätsprofile“ folgt den fünf Programmkategorien. Da eine alljährliche Beurteilung des gesamten Angebots aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, andererseits eine Regelmäßigkeit der Beurteilung der einzelnen Programmkategorien zur Vergleichbarkeit zweckmäßig ist, soll jeweils eine Programmkategorie pro Jahr untersucht werden. Darüber hinaus ist die jährliche Beurteilung aller Programmbereiche (Information / Unterhaltung / Kultur, Religion / Sport / Wissenschaft, Bildung, Lebenshilfe) in den ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext) durch das Qualitätsmonitoring und die ORF-Publikumsgespräche gewährleistet.

Die Evaluierung der Qualitätsprofile in den jeweiligen Zielgruppen erfolgt mit anerkannten Methoden der qualitativen Publikumsforschung mit externen Instituten.

Publikums- und Expert/innengespräche

Publikums- und Expert/innengespräche sind eine qualitative Maßnahme der ORF-Qualitätssicherung. Im Jahresrhythmus werden auf der Basis der Ansprüche des ORF-Kernauftrages und der ORF Programmrichtlinien die Inhaltsbereiche Information, Kultur/Religion, Sport, Unterhaltung sowie Wissenschaft/Bildung/Lebenshilfe jeweils in den Medien Fernsehen, Radio, Teletext und Internet thematisiert und durch externe Reflexion von Publikum und Expert/innen überprüft.

Publikumsgespräche

Der ORF lädt im Rahmen der Publikumsgespräche in Form strukturierter Gruppendiskussionen ausgewählte Publikumsgruppen ein, im Dialog mit Vertreter/innen der ORF-Gremien bzw. Programmverantwortlichen ihre Einstellungen zu verschiedenen Programmmaßnahmen darzulegen sowie ihre Anforderungen an den ORF zu benennen. Daraus ergeben sich Informationen und Hinweise zur Akzeptanz und gegebenenfalls weiterer Programmgestaltung des ORF. Darüber hinaus wird die Publikumsbindung aktiv betrieben und die Forderung nach Publikumsnähe und Partizipation erfüllt.

Expert/innengespräche

Expert/innengespräche stellen in ihrer Form der moderierten Gruppenveranstaltung eine Maßnahme dar, den Dialog zwischen Programmvertreter/innen und Expert/innen im jeweils thematisierten Bereich zu vertiefen. Der Expertise und Meinung von mit dem jeweiligen Thema befassten Wissenschaftler/innen bzw. Expert/innen wird dadurch breiter Raum gegeben.

ORF-Jahresstudien

Nach § 4a Abs. 5 ORF-G ist im Rahmen des Qualitätssicherungssystems zur Feststellung der Interessen der Hörer/innen und Seher/innen auf die Ergebnisse regelmäßig durchgeführter, repräsentativer Teilnehmer/innenbefragungen Bedacht zu nehmen. Dies passiert in der auf Vorschlag des Publikumsrats jährlich durchgeführten repräsentativen Teilnehmer/innenbefragung. Darüber hinaus beauftragt der ORF jeweils eine Jahresstudie, die sich auf einen besonderen Aspekt seines Leistungsumfanges und Funktionsauftrages bezieht. Dadurch soll eine vertiefende Evaluierung ermöglicht werden, die neben der Qualitätskontrolle auch eine zukunftsorientierte und praxisnahe Grundlage für die Programmarbeit ergibt.

Verfahren

Berichtsperiode ist das jeweilige Kalenderjahr. Aus den Elementen des Qualitätssicherungssystems hat der ORF einen Bericht zu erstellen, der gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G von einer unabhängigen, sachverständigen Person zu beurteilen ist. Der Bericht und die Gesamtbeurteilung der sachverständigen Person sind bis längstens Ende Juni des Folgejahres dem Stiftungs- und dem Publikumsrat gemeinsam mit einer Stellungnahme des Generaldirektors hierzu vorzulegen. Die entwickelten Kriterien und Verfahren werden gemäß § 4a Abs 6 ORF-G jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Ergebnisse werden gemäß § 4a Abs 7 ORF-G auf <http://zukunft.ORF.at> veröffentlicht.“

2.10. Zugänglichmachung

Auf der vom ORF betriebenen Website www.orf.at findet sich der Link „Bekanntgaben laut ORF-G“. Durch die Auswahl dieses Links gelangt der User zur URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=183, unter der zum Stichtag 03.03.2016 folgende Veröffentlichungen gemäß dem ORF-G abrufbar waren:

- Angebotskonzepte
- Qualitätssicherungssystem
- Jahresbericht
- Jahres- und Konzernabschluss
- Kommerzielle Kommunikation
- Weitergabe von Sportrechten
- ORF Public-Value-Bericht
- Programmentgelt
- Verhaltenskodex

Durch Auswahl des Links „Qualitätssicherungssystem“ gelangt man zur URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176. Am 03.03.2016 war unter dieser URL folgender Text veröffentlicht:

„Qualitätssicherungssystem

Zur Sicherstellung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages (§ 4 ORF-G) hat der ORF ein Qualitätssicherungssystem (§ 4a ORF-G) erstellt, das unter besonderer Berücksichtigung u.a. der Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter und der Freiheit der journalistischen Berufsausübung besondere Kriterien und Verfahren definiert.

Der Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am 3.3.2011 der Verlängerung der Bestellung von Prof.Dr.Günter Struve als Sachverständiger für das Qualitätssicherungssystem 2010 und das Folgejahr 2011 gemäß § 4a Abs 2 ORF-G zugestimmt.

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Sitzung am 10.5.2011 das Qualitätssicherungssystem des ORF positiv zur Kenntnis genommen. In dieser Sitzung hat der Publikumsrat weiters folgenden Beschluss gefasst: 'Der ORF-Publikumsrat fordert die Geschäftsführung auf, in der ORF-Repräsentativbefragung im Rahmen des Qualitätssicherungssystem das Publikum auch hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Objektivität der ORF-Berichterstattung mit Blick auf Programmkategorien beziehungsweise Programmangebote und Sendungsprofile zu befragen. Die Ergebnisse sind unter anderem für die Evaluierung von Qualitätsprofilen insbesondere im Informationsbereich heranzuziehen.'

Der ORF-Stiftungsrat hat es in seiner Sitzung am 12.5.2011 gemäß § 21 Abs 1 Z 6a ORF-Gesetz genehmigt.

...

Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am 15.11.2012 die Bestellung des ehemaligen Intendanten des ZDF Markus Schächter als unabhängigen Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des ORF-Qualitätssicherungssystems 2012 – 2016 gemäß § 4a Abs 2 ORF-G einstimmig beschlossen.

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Sitzung am 12.6.2013 folgende Empfehlung beschlossen:

„Der Publikumsrat empfiehlt, die Geschäftsführung möge im Rahmen des Qualitätssicherungssystems des ORF die Zufriedenheit des Publikums mit der Erfüllung der Programmaufträge abfragen lassen.“

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Plenarsitzung vom Mittwoch, dem 6. November 2013, folgende Empfehlung beschlossen:

„Dem ORF-Publikumsrat ist zumindest einmal im Jahr vom Generaldirektor im Qualitätsausschuss des Publikumsrats darüber zu berichten, welche konkreten Maßnahmen der Qualitätssicherung auf Grundlage der Ergebnisse des Qualitätssicherungssystems des Vorjahres im Interesse des Publikums gesetzt wurden.“

Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am Donnerstag, dem 20. November 2014, beschlossen, das [erg.: geänderte] Qualitätssicherungssystem [...] gem § 21 Abs 1 Z 6a ORF-G in der konsolidierten Fassung zu genehmigen:

...

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Plenarsitzung vom Mittwoch, dem 11. November 2015, eine Empfehlung zum Thema Vielfaltsmonitoring beschlossen: Themenvielfalt ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Publikumsrat empfiehlt angesichts der Etablierung eines multimedialen ORF-Newsrooms, ein qualitatives und quantitatives inhaltsanalytisches Monitoring zur Sicherstellung der Themenvielfalt der ORF-Angebote zu verankern. Die Ergebnisse sind einmal im Jahr dem Qualitätsausschuss vorzulegen.“

Zusätzlich wurden folgende Dokumente zum Download bereitgestellt:

- Qualitätssicherungssystem (Stand 12.05.2011)
- Qualitätssicherungssystem (Stand 20.11.2014)

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2013 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2013
- ORF-Jahresstudie 2013
- Jahresbericht 2013 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2013
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2013
- Overall-Befragung 2013
- Evaluierung des Qualitätsprofils 2013

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2014 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2014/15
- ORF-Jahresstudie 2014
- Jahresbericht 2014 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2014
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2014
- Overall-Befragung 2014
- Evaluierung des Qualitätsprofils 2014

2.11. Überprüfung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF in den Jahren 2011 und 2012

Mit Bescheid der KommAustria vom 20.04.2014, KOA 11.285/14-002, wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF in den Jahren 2011 und 2012 überprüft.

Gemäß § 4a Abs. 8 iVm §§ 36 Abs. 1 und 37 Abs. 1 ORF-G wurde von der KommAustria festgestellt, dass

1. der Österreichische Rundfunk entgegen der gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G im Rahmen der Erstellung des Qualitätssicherungssystems keine quantitative Festschreibung der den Programmkategorien Information, Kultur, Unterhaltung und Sport zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Hörfunkangebot für jedes Bundesland gesondert anhand der dort gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 ORF-G verbreiteten Hörfunkprogramme vorgenommen hat, wodurch er gegen § 4a Abs. 3 ORF-G verstoßen hat (Spruchpunkt 1.1.);
2. der Österreichische Rundfunk entgegen der gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G im Rahmen der Erstellung des Qualitätssicherungssystems keine quantitative Festschreibung der den Programmkategorien Information, Kultur, Unterhaltung und Sport zuzurechnenden Anteile am bezughabenden gesamten Fernsehangebot vorgenommen hat, wodurch er gegen § 4a Abs. 3 ORF-G verstoßen hat (Spruchpunkt 1.2.);
3. vom Österreichische Rundfunk entgegen der gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 6 ORF-G verabsäumt wurde, im Rahmen der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems im Jahr 2012 eine Überprüfung der von ihm im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem entwickelten Kriterien und Verfahren vorzunehmen und in den Jahren 2012 und 2013 eine Anpassung der quantitativen Festschreibung der den Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden gesamten Fernsehangebot des ORF, unter Berücksichtigung der

- Programme ORF eins, ORF 2, ORF SPORT PLUS+ und ORF III – Information und Kultur vorzunehmen, wodurch er gegen § 4a Abs. 6 ORF-G verstoßen hat (Spruchpunkt 1.3.);
4. der Österreichische Rundfunk entgegen der gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G im Rahmen der Erstellung des Qualitätssicherungssystems die Beschlüsse des Stiftungsrates vom 03.03.2011 und 15.11.2012 sowie die im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Teilnehmerbefragungen (Evaluation des Qualitätsprofils TV-Information im Jahr 2011, Overall-Befragung vom 26.07.2011 bis zum 08.08.2011, Evaluation des Qualitätsprofils TV-Kultur/Religion im Jahr 2012 und Overall-Befragung vom 18.05.2012 bis zum 06.06.2012) nicht leicht, unmittelbar und ständig auf seiner Website zugänglich gemacht hat, wodurch er gegen § 4a Abs. 7 ORF-G verstoßen hat (Spruchpunkt 1.4.).

Im Übrigen wurde festgestellt, dass der ORF in den Jahren 2011 und 2012 das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems eingehalten hat (Spruchpunkt 2.).

Dem ORF wurde gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G aufgetragen,

1. unverzüglich – jedoch spätestens bis zum 31.12.2014 – in seinem Qualitätssicherungssystem für jedes Bundesland gesondert anhand der dort gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 ORF-G verbreiteten Hörfunkprogramme quantitative Festschreibungen der den Programmkategorien Information, Kultur, Unterhaltung und Sport zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Hörfunkangebot gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G vorzunehmen (Spruchpunkt 3.1.).
2. unverzüglich – jedoch spätestens bis zum 31.12.2014 – in seinem Qualitätssicherungssystem für das gesamte Fernsehangebot des ORF eine quantitative Festschreibungen der den Programmkategorien Information, Kultur, Unterhaltung und Sport zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernsehangebot gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G vorzunehmen (Spruchpunkt 3.2.).
3. unverzüglich die im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Beschlüsse des Stiftungsrates vom 03.03.2011 und 15.11.2012 sowie die im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Teilnehmerbefragungen (Evaluation des Qualitätsprofils TV-Information im Jahr 2011, Overall-Befragung vom 26.07.2011 bis zum 08.08.2011, Evaluation des Qualitätsprofils TV-Kultur/Religion im Jahr 2012 und Overall-Befragung vom 18.05.2012 bis zum 06.06.2012) auf seiner Website leicht, unmittelbar und ständig zugänglich zu machen (Spruchpunkt 3.3.).

Mit Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes (im Folgenden: BVwG) vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, wurden die Spruchpunkte 1.1., 1.2., 1.3. sowie 3.1. und 3.2 des Bescheides der KommAustria vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, ersatzlos behoben. Die Beschwerde gegen die übrigen Spruchpunkte wurde als unbegründet abgewiesen.

Mit Erkenntnis des VwGH vom 13.10.2015, Zl. Ro 2015/03/0034, wurde die gegen die Entscheidung des BVwG vom ORF erhobene Revision als unbegründet abgewiesen.

3. Beweiswürdigung

Die Feststellungen zum Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilage A., die sich insoweit auch mit der Veröffentlichung des Qualitätssicherungssystems unter der URL http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2013/qualitaetssicherung/qualitaetssicherungssystem_de_s_orf_n.pdf deckt.

Die Feststellungen zur Bestellung des Sachverständigen Prof. Markus Schächter gründen sich auf dem vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 als Beilage M. vorgelegten Protokoll der Sitzung des Stiftungsrates vom 15.11.2012 und den im Verfahren zum Bescheid der KommAustria vom 20.04.2014, KOA 11.285/14-002, diesbezüglich vorgelegten Unterlagen.

Die Feststellungen zu den Gutachten des Sachverständigen Prof. Markus Schächter beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilage W. sowie der mit Schreiben vom 31.08.2015 vorgelegten Beilage B. Die vorgelegten Gutachten stimmen beide auch mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Gutachten überein.

Die Feststellungen zu den Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates in den Jahren 2014 und 2015 ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 (Beilage F.) und mit Schreiben vom 04.02.2016 (Beilagen 4. und 5.) vorgelegten Berichten des Qualitätsausschusses des Publikumsrates.

Die Feststellung zur Sitzung des Publikumsrates vom 12.11.2014 ergibt sich aus der vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilage E. Die Feststellungen zur Sitzung und Empfehlung des Publikumsrates vom 11.11.2015 ergeben sich aus dem vom ORF mit Schreiben vom 04.02.2016 vorgelegten Protokoll der Sitzung des Publikumsrates (Beilage 3.). Der Wortlaut der beschlossenen Empfehlung stimmt mit der unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Empfehlung überein.

Die Feststellungen zur Durchführung der Programmstrukturanalysen in den Jahren 2013 und 2014 sowie zur Erstellung der Jahresberichte 2013 und 2014 beruhen auf den vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 als Beilagen O. und X. vorgelegten Jahresberichten 2013 und 2014, die sich mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Jahresberichten decken.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Qualitätsprofile und den Public-Value-Berichten gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 sowie in der Fassung vom 20.11.2014. Die Feststellungen zu den vom ORF erstellten Qualitätsprofilen 2013 und 2014 gründen sich auf der mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilage V. und der mit Schreiben vom 31.08.2015 vorgelegten Beilage G. Die Feststellungen zu den Public-Value-Berichten 2013 und 2014/15 gründen sich auf die vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 als Beilagen P. und Y. vorgelegten Unterlagen, die mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 abrufbaren Public-Value-Berichten 2013 und 2014/15 übereinstimmen.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Publikums- und Expertengespräche gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 und in der Fassung vom 20.11.2014 sowie den diesbezüglichen Ausführungen in den Jahresberichten 2013 und 2014. Die Feststellungen zu den im Rahmen des Qualitätsmonitorings durchgeführten Publikumsgesprächen 2013 und 2014 beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 übermittelten Beilage T. und der mit Schreiben vom 31.08.2015 übermittelten Beilage E., die jeweils Zusammenfassungen der Publikumsgespräche 2013 und 2014 enthalten. Die Feststellungen zu den Expertengesprächen 2013 und 2014 beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilage U. und der mit Schreiben vom 31.08.2015 vorgelegten Beilage F., die jeweils Zusammenfassungen der Expertengespräche 2013 und 2014 enthalten.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Evaluierung der Qualitätsprofile und Erstellung der Overall-Befragungen gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 und in der Fassung vom 20.11.2014 sowie den diesbezüglichen Ausführungen in den Jahresberichten 2013 und 2014. Die Feststellungen zur Evaluierung der Qualitätsprofile 2013 und 2014 gründen sich auf der mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilage V. und der mit Schreiben vom 31.08.2015 vorgelegten Beilage G., die jeweils Zusammenfassungen der Evaluierungen der Qualitätsprofile 2013 und 2014 enthalten. Die Feststellungen zu den in den Jahren 2013 und 2014 durchgeführten Overall-Befragungen beruhen auf der mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilage S. und der mit Schreiben vom 31.08.2015 vorgelegten Beilage D., die jeweils Zusammenfassungen der durchgeführten Overall-Befragungen in den Jahren 2013 und 2014 enthalten.

Die Feststellungen zu den vom ORF im Rahmen des Qualitätssicherungssystems erstellten Studien ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Unterlagen (Beilagen Q., R., Z. und AA.), die sich sowohl hinsichtlich der ORF-Publikumsratsstudie in den Jahren 2013 und 2014 als auch der ORF-Jahresstudien in den Jahren 2013 und 2014 mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Texten decken.

Die Feststellungen zum Schreiben des Generaldirektors vom 30.06.2014, mit dem dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem 2013 informierte, beruhen auf der mit Schreiben des ORF vom Juni 2015 vorgelegten Beilage N. Die Feststellungen zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 17.09.2014 und zur Sitzung des Stiftungsrates vom 18.09.2014 ergeben sich aus den mit Schreiben vom Juni 2015 vorgelegten Beilagen G. und H. Die Feststellungen zu dem am 28.09.2014 abgehaltenen Workshop gründen sich auf die dem Schreiben des ORF vom Juni 2015 angefügte Beilage BB.

Die Feststellungen zum Schreiben des Generaldirektors vom 30.06.2015, mit dem dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem 2014 informierte, beruhen auf der mit Schreiben vom 31.08.2015 vorgelegten Beilage C. Die Feststellungen zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 22.09.2015 beruhen ebenso wie die Feststellung zur Sitzung des Stiftungsrates vom 24.09.2015 auf den vom Beschwerdegegner mit Schreiben vom 04.02.2016 vorgelegten Beilagen 6. und 7. Die Feststellungen zu dem am 24.09.2015 abgehaltenen Workshop gründen sich auf die dem Schreiben des ORF vom 16.11.2015 angefügte Beilage.

Die Feststellungen zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.11.2014 beruhen ebenso wie die Feststellung zur Beschlussfassung des Stiftungsrates vom 20.11.2014 auf den vom Beschwerdegegner mit Schreiben vom 04.02.2016 vorgelegten Beilagen 1. und 2. Die Feststellungen zum Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 20.11.2014 beruhen auf der vom ORF im Juni 2015 vorgelegten Beilage B., die sich insoweit auch mit der Veröffentlichung des Qualitätssicherungssystems unter der URL http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2014/veroeffentlichung/20141120_qs_beschreibung.pdf deckt.

Die Feststellungen zur Zugänglichmachung der unterschiedlichen Inhalte des ORF über den auf der Website www.orf.at auswählbaren Link „Bekanntgaben laut ORF-G“ ergeben sich aus der laufenden Einsichtnahme der KommAustria in die betreffende URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=183, zuletzt am 03.03.2016. Die Feststellungen zur Zugänglichmachung jener Inhalte, die über den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=183 aufrufbaren Link „Qualitätssicherungs-

system“ abrufbar sind, ergeben sich aus der laufenden Einsichtnahme der KommAustria in die betreffende URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176, zuletzt am 03.03.2016.

Die Feststellungen zur Überprüfung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF in den Jahren 2011 und 2012 ergeben sich aus den zitierten Akten der KommAustria und den Erkenntnissen des BVwG und des VwGH.

4. Rechtliche Beurteilung

4.1. Zuständigkeit der Behörde

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

4.2. Rechtsgrundlagen

§ 4a ORF-G lautet auszugsweise:

„Qualitätssicherungssystem

§ 4a. (1) *Der Generaldirektor hat ein Qualitätssicherungssystem zu erstellen, das unter besonderer Berücksichtigung der Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter, der Freiheit der journalistischen Berufsausübung sowie der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Direktoren und Landesdirektoren Kriterien und Verfahren zur Sicherstellung der Erfüllung des gemäß § 4 erteilten öffentlich-rechtlichen Kernauftrages definiert.*

(2) *Das Qualitätssicherungssystem bedarf der Genehmigung des Stiftungsrates. Zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems auf Basis des vorgelegten Jahresberichts, insbesondere ob den Qualitätskriterien in den wesentlichen Belangen entsprochen wurde, ist ein vom Generaldirektor mit Zustimmung des Stiftungsrates beauftragter Sachverständiger heranzuziehen. Der Sachverständige hat eine außerhalb des Unternehmens stehende Person zu sein, muss über die entsprechende berufliche Qualifikation und Erfahrung verfügen und ist in Ausübung der Funktion an keine Weisungen und Aufträge gebunden. Für die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem (§ 30 Abs. 1 Z 7) ist ein ständiger Ausschuss des Publikumsrates zu bilden (Qualitätsausschuss). Der Publikumsrat hat seine Empfehlungen zu begründen.*

(3) *Zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebots (§ 4 Abs. 1 bis 3) und der darauf bezogenen Entscheidungsfindung für die langfristigen Programmpläne sowie die Jahressendeschemen ist neben der Entwicklung qualitativer Kriterien auch in quantitativer Hinsicht die Festschreibung der einzelnen Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernseh- und Hörfunkangebot Bestandteil des Qualitätssicherungssystems. Dazu ist vom Österreichischen Rundfunk eine Programmstrukturanalyse für das Fernseh- und Radioprogramm durchzuführen, wobei bei der Kategorisierung der Sendungen und der Einordnung in Kategorien vom für die Erstellung des Berichts nach § 7 eingesetzten Programmcodierungssystem auszugehen ist. Bei der Festlegung dieser Anteile ist vom ORF-Sendeschema für Fernsehen und Radio auszugehen. Für diese Anteile können unter Berücksichtigung externer, die Programm- und Angebotsplanung und -gestaltung betreffender Faktoren wie insbesondere der Entwicklung der Zuschaueranteile und der Konkurrenzsituation, der Vorhersehbarkeit besonderer Themenschwerpunkte oder auch der Prognosen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung Schwankungsbreiten von bis zu +/- 5 Prozentpunkten für jeweils einen im Durchschnitt von vier Jahren zu erreichenden*

Programmanteil festgelegt werden. Jedenfalls ist bei dieser Festlegung auch auf die Publikumsinteressen und -bedürfnisse Bedacht zu nehmen.

(4) Das Qualitätssicherungssystem für Fernsehen, Radio und Online hat in qualitativer Hinsicht auch begründete Ausführungen zu den im öffentlich-rechtlichen Kernauftrag formulierten Zielen der Unverwechselbarkeit des Inhalts und des Auftritts (§ 4 Abs. 3), der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen (§ 4 Abs. 3) und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft (§ 4 Abs. 4) zu umfassen.

(5) Im Rahmen des Qualitätssicherungssystems ist durch ein kontinuierliches repräsentatives und qualitatives Publikumsmonitoring auch unter Beiziehung externer Fachexperten aus den jeweiligen Bereichen auch die Zufriedenheit des Publikums mit dem Programm- und Inhaltsangebot zu überprüfen. Zur Erstellung und regelmäßigen Überarbeitung der Kriterien für die Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher (§ 4 Abs. 2) ist ergänzend auf die Ergebnisse regelmäßig durchgeführter, repräsentativer Teilnehmerbefragungen durch vom Österreichischen Rundfunk oder seinen Tochtergesellschaften unabhängige, anerkannte Marktforschungsinstitute oder auf repräsentative Studien und Erhebungen fachlich qualifizierter Institutionen Bedacht zu nehmen.

(6) Die vom Österreichischen Rundfunk entwickelten Kriterien und Verfahren sind von ihm zumindest jährlich auf ihre Eignung zu überprüfen (§ 4 Abs. 3) und gegebenenfalls anzupassen.

(7) Das nach den Grundsätzen dieser Bestimmung eingeführte Qualitätssicherungssystem sowie die dazu erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen und die diesbezüglichen Beschlüsse des Stiftungsrates und des Publikumsrates sind auf der Website des Österreichischen Rundfunks leicht, unmittelbar und ständig zugänglich zu machen, soweit dies rechtlich möglich ist und damit nicht berechnete Unternehmensinteressen des Österreichischen Rundfunks beeinträchtigt werden.

(8) Die Regulierungsbehörde hat aufgrund einer Beschwerde gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 die Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems zu überprüfen und festzustellen, ob und durch welchen Sachverhalt gegen die vorstehenden gesetzlichen Bestimmungen verstoßen wurde und kann dazu im Falle des Verstoßes Aufträge zur Einhaltung des Verfahrens erteilen. Eine Überprüfung durch die Regulierungsbehörde hat jedenfalls alle zwei Jahre stattzufinden.“

Die Erläuterungen (RV 611 BlgNR XXIV. GP) zu § 4a ORF-G führen zu Beginn aus:

„Die Regelung dient in Entsprechung der Vorgaben der Europäischen Kommission hinsichtlich der beihilfenrechtlichen Ausgestaltung der Regelungen des ORF-G dem Ausbau des Qualitätssicherungssystems zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Sicherstellung der Erfüllung des Kernauftrags.

Ziel der Regelung ist es, auch durch eine Intensivierung der für die Beschlussfassung über das System notwendigen Verfahrensschritte zu einer optimalen Entsprechung des Angebots des ORF mit den bereits mit der Novelle des Jahres 2001 eingeführten und unverändert beibehaltenen Maßstäben und Zielvorgaben in § 4 Abs. 1 bis 5 zu gelangen. So bestimmt etwa § 4 Abs. 3 letzter Satz der bereits geltenden Rechtslage, dass Qualitätskriterien laufend zu prüfen sind oder regelt § 4 die Anforderung eines differenzierten Gesamtangebots, das sich an der Vielfalt der Interessen der Konsumenten zu orientieren und diese auch ausgewogen zu berücksichtigen hat oder auch, dass sich die Sendungen durch hohe Qualität auszeichnen haben.“

§ 30 ORF-G lautet auszugsweise:

„Aufgaben des Publikumsrats

§ 30. (1) Dem Publikumsrat obliegt

1. – 6. ...

7. die Erstattung von begründeten Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem.

8. ...

(2) – (5) ...“

4.3. Grundsätzliches zum Verfahren

Gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G hat die Regulierungsbehörde aufgrund einer Beschwerde gemäß § 36 Abs. 1 Z 1 ORF-G die Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems zu überprüfen und festzustellen, ob und durch welchen Sachverhalt gegen die vorstehenden gesetzlichen Bestimmungen verstoßen wurde und kann dazu im Falle des Verstoßes Aufträge zur Einhaltung des Verfahrens erteilen. Eine Überprüfung durch die Regulierungsbehörde hat jedenfalls alle zwei Jahre stattzufinden.

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„Mit Abs. 8 wird ein spezifisches Beschwerderecht hinsichtlich der Einhaltung der Verfahrensregelungen dieser Bestimmung geschaffen. Dieses Beschwerderecht tritt zu den schon bestehenden Beschwerderechten des § 36 Abs. 1 ORF-G hinzu. Ergänzend ist auch vorgesehen, dass die Regulierungsbehörde entweder aus Anlass einer Beschwerde oder von Amts wegen jedenfalls alle zwei Jahre eine Überprüfung der Übereinstimmung mit den durch § 4a normierten Anforderungen vornimmt.“

Die KommAustria hat somit im Rahmen der Überprüfung des Qualitätssicherungssystems die Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems zu kontrollieren. Die Überprüfung durch die KommAustria umfasst die Einhaltung der formellen Voraussetzungen der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems. Gemäß dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut und den diesbezüglichen Erläuterungen unterliegt das Qualitätssicherungssystem des ORF keiner inhaltlichen Kontrolle durch die KommAustria. Das BVwG hat in seiner Entscheidung vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, diesbezüglich festgestellt: *„Bei der vom Gesetzgeber gewählten Formulierung liegt es auf der Hand, dass die Abgrenzung zwischen ‚Verfahren[s] der Erstellung‘ und inhaltlicher Kontrolle nicht exakt gezogen werden kann. Die Verwendung der Wortfolge ‚Verfahrens der Erstellung‘ legt aber in Verbindung mit dem Gesetzesmaterialien ... nahe, dass von einem entsprechend restriktiven Verständnis des Begriffes ‚Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung‘ in § 4a Abs. 8 ORF-G auszugehen ist. So sieht § 4a Abs. 2 ORF-G vor, dass das Qualitätssicherungssystem vom Stiftungsrat zu genehmigen ist. Dies legt nahe, dass die inhaltliche Beurteilung des Qualitätssicherungssystems dem Stiftungsrat und dem zu bestellenden externen Gutachter zukommen soll. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass ‚Eignung und Leistungen des Qualitätssicherungssystems nicht nur intern beurteilt werden, sondern in Zukunft auch ein externer Gutachter diese Beurteilung vornehmen soll‘, was aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichtes dafür spricht, dass ‚Eignung und Leistungen‘ gerade nicht – auch – von der belangten Behörde geprüft werden sollen, sodass im Zweifel davon auszugehen ist, dass der KommAustria keine Zuständigkeit zur Prüfung der Eignung des vorgelegten Qualitätssicherungssystems zukommt ... bzw. der Gesetzgeber von einem restriktiven Verständnis der Anordnung ‚Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung‘ ausgegangen ist. Hätte der Gesetzgeber hingegen eine derartige Zuständigkeit der belangten Behörde im Sinn gehabt, die über formale, verfahrensrechtliche Aspekte hinausgeht, wäre es an ihm gelegen, dies durch eine entsprechend deutliche Anordnung zum Ausdruck zu bringen. Die angeführten Umstände (insbesondere der Wortlaut von § 4a*

Abs. 8 ORF-G sowie die zitierten Gesetzesmaterialien) deuten aber in die gegenteilige Richtung, sodass im Zweifel von einer eingeschränkten Kontrollbefugnis der belangten Behörde zu Gunsten des Normunterworfenen auszugehen ist.“ Vor dem Hintergrund des Wortlautes des § 4a Abs. 8 ORF-G und der dazu ergangenen Rechtsprechung obliegt der Regulierungsbehörde somit die Überprüfung der Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems und kommt ihr keine Befugnis zur inhaltlichen Beurteilung des Qualitätssicherungssystems zu.

Gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G hat die KommAustria eine Überprüfung der Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems jedenfalls alle zwei Jahre vorzunehmen. Mit Bescheid der KommAustria vom 20.04.2014, KOA 11.285/14-002, (teilweise bestätigt und teilweise behoben mit der Entscheidung des BVwG 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, diese bestätigt mit Erkenntnis des VwGH 13.10.2015, Zl. Ro 2015/03/0034) wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF in den Jahren 2011 und 2012 überprüft. Im gegenständlichen Verfahren hat die Regulierungsbehörde daher gemäß § 4a Abs. 8 iVm 6 ORF-G eine Überprüfung der Übereinstimmung mit den durch § 4a normierten Anforderungen im Hinblick auf die Qualitätssicherungssysteme 2013 und 2014 durchzuführen und festzustellen, ob das Verfahren der Überarbeitung der Qualitätssicherungssysteme 2013 und 2014 eingehalten wurde, wobei eine negative Feststellung dazu führt, dass dem ORF Aufträge zur Einhaltung des Verfahrens erteilt werden können.

4.4. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates sowie Sitzungen und Empfehlungen des Publikumsrates

4.4.1. Allgemeines

Gemäß § 4a Abs. 2 vierter Satz ORF-G ist für die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem (§ 30 Abs. 1 Z 7 ORF-G) ein ständiger Ausschuss des Publikumsrates zu bilden (Qualitätsausschuss). Gemäß § 4a Abs. 2 letzter Satz ORF-G hat der Publikumsrat seine Empfehlungen zu begründen.

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„Schließlich wird ergänzend vorgesehen, dass neben der Einbindung des Publikumsrates als Gesamtorgan auch organisatorisch dafür verpflichtend Sorge zu tragen ist, dass sich ein eigener kompetenter Ausschuss des Publikumsrates spezifisch mit allen Fragen des Qualitätssicherungssystems befasst und diese Fragen vorberät, um den Publikumsrat besser in die Lage zu versetzen, die Angelegenheit im Plenum ausführlich beraten und seine Empfehlungen mit entsprechend fundierter Begründung versehen zu können. Auch damit soll eine umfassende und auf ausreichendem Input basierende Meinungsbildung im Stiftungsrat gewährleistet sein.“

4.4.2. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates

Gemäß den Erläuterungen zu § 4a Abs. 2 vierter Satz ORF-G soll sich der Qualitätsausschuss des Publikumsrates spezifisch mit allen Fragen des Qualitätssicherungssystems befassen und die Fragen vorberaten, „um den Publikumsrat besser in die Lage zu versetzen, die Angelegenheit im Plenum ausführlich beraten und seine Empfehlungen mit entsprechend fundierter Begründung versehen zu können“.

Im Zusammenhang mit den Qualitätssicherungssystemen der Jahre 2013 und 2014 hat der Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 16.09.2014, 23.09.2015 und 10.11.2015 Sitzungen abgehalten (vgl. Punkt 2.4), in denen unter Anwesenheit des Gutachters die Qualitätssicherungssysteme 2013 und 2014 erläutert wurden und sich die Ausschussmitglieder dadurch mit den Fragen des Qualitätssicherungssystems befassten. Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem wurden vom Qualitätsausschuss des Publikumsrates nicht erstattet.

Vor dem Hintergrund der vorgelegten Berichte des Qualitätsausschusses des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass der Qualitätsausschuss des Publikumsrates seiner Verpflichtung zur Vorberatung der Sitzungen des Publikumsrates nachgekommen ist.

4.4.3. Sitzungen und Empfehlungen des Publikumsrates

Gemäß § 4a Abs. 2 letzter Satz ORF-G hat der Publikumsrat seine Empfehlungen zu begründen. § 30 Abs. 1 Z 7 ORF-G regelt, dass dem Publikumsrat die Erstattung von begründeten Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem obliegt.

Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen obliegt die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem somit dem Publikumsrat, der diese – gemäß dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut (§§ 4a Abs. 2 und 30 Abs. 1 Z 7 ORF-G) – zu begründen hat.

In der Sitzung des Publikumsrates vom 12.11.2014 wurde keine Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem beschlossen. Hingegen hat der Publikumsrat in seiner Plenarsitzung am 11.11.2015 folgende Empfehlung zum Thema Qualitätssicherungssystem beschlossen: *„Themenvielfalt ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Publikumsrat empfiehlt angesichts der Etablierung eines multimedialen ORF-Newsrooms, ein qualitatives und quantitatives inhaltsanalytisches Monitoring zur Sicherstellung der Themenvielfalt der ORF-Angebote zu verankern. Die Ergebnisse sind einmal im Jahr dem Qualitätsausschuss vorzulegen“*.

Der Publikumsrat hat somit in seiner Sitzung vom 11.11.2015 eine – zumindest rudimentär – begründete Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem verabschiedet (vgl. Punkt 2.4). Die KommAustria kann in diesem Zusammenhang keinen Mangel im Hinblick auf die Einhaltung des Verfahrens der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems in den Jahren 2013 und 2014 erkennen. Zur verpflichteten Zugänglichmachung der begründeten Empfehlung des Publikumsrates vom 11.11.2015 vgl. die Ausführungen zu Punkt 4.11.3).

4.5. Bestellung des Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems und Erstellung des Gutachtens des Sachverständigen

4.5.1. Allgemeines

Gemäß § 4a Abs. 2 zweiter Satz ORF-G ist zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems auf Basis des vorgelegten Jahresberichts, insbesondere ob den Qualitätskriterien in den wesentlichen Belangen entsprochen wurde, ein vom Generaldirektor mit Zustimmung des Stiftungsrates beauftragter Sachverständiger heranzuziehen. Gemäß dem dritten Satz leg.cit. hat der Sachverständige eine außerhalb des Unternehmens stehende Person zu sein, muss über die entsprechende berufliche Qualifikation und Erfahrung verfügen und ist in Ausübung der Funktion an keine Weisungen und Aufträge gebunden.

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„Ein weiterer bisher nicht gesetzlich verankerter Verfahrensschritt soll dadurch hinzutreten, dass Eignung und Leistungen des Qualitätssicherungssystems nicht nur intern beurteilt werden, sondern in Zukunft auch ein externer Gutachter diese Beurteilung vornehmen soll, um Zweifel an der Aussagekraft der Beurteilung entgegenzuwirken. Bei diesem externen Sachverständigen muss es sich um eine von den Interessen des ORF unabhängige, keinerlei Aufträgen oder Weisungen unterliegende Person handeln. Diese externe Beurteilung soll auch einen der Faktoren bei zukünftigen Überarbeitungen und Ergänzungen des Systems beisteuern.“

Im Zusammenhang mit den vom ORF erstellten Qualitätssicherungssystem hat der ORF somit externe Gutachter zu bestellen, die Eignung und Leistungen der Qualitätssicherungssysteme in den einzelnen Jahren zu evaluieren haben und deren Beurteilung gegebenenfalls in die Überarbeitung und Ergänzung des Qualitätssicherungssystems einfließen sollen.

4.5.2. Bestellung des Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich, dass für die Beurteilung der Gesamtleistungen der Qualitätssicherungssysteme 2013 und 2014 Prof. Markus Schächter (vgl. Punkt 2.2) auf Antrag des Generaldirektors vom Stiftungsrat zum Sachverständigen bestellt wurde.

Die Bedingung der Bestellung eines Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems für die Jahre 2013 und 2014 wurde somit vom ORF erfüllt. Für die KommAustria ergeben sich darüber hinaus aufgrund der Berufserfahrung des Sachverständigen auch keine Zweifel daran, dass Prof. Markus Schächter über die entsprechenden beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen verfügt und somit die Voraussetzungen des § 4a Abs. 2 zweiter Satz ORF-G erfüllt.

4.5.3. Erstellung des Gutachtens des Sachverständigen

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich weiters, dass vom Sachverständigen Prof. Markus Schächter die Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2013“ sowie „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2014“ zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems erstellt wurden (vgl. die Punkte 2.3.1 und 2.3.2).

Vor dem Hintergrund, dass der KommAustria – wie bereits ausgeführt – im vorliegenden Fall lediglich die Überprüfung der Einhaltung des Verfahrens der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems obliegt, ist im Ergebnis festzuhalten, dass die Bedingung der externen Beurteilung der Gesamtleistungen der Qualitätssicherungssysteme für die Jahre 2013 und 2014 durch externe Sachverständige erfüllt wurde. Zur Berücksichtigung der erstellten Gutachten im Hinblick auf die Überprüfung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems und gegebenenfalls Anpassung siehe Punkt 4.10.2.

4.6. Durchführung einer Programmstrukturanalyse und quantitative Festschreibung der einzelnen Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernseh- und Hörfunkangebot

4.6.1. Allgemeines

Gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G ist „zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebots (§ 4 Abs. 1 bis 3) und der darauf bezogenen Entscheidungsfindung für die langfristigen Programmpläne sowie die Jahressendeschemen ... neben der Entwicklung qualitativer Kriterien auch in quantitativer Hinsicht die Festschreibung der einzelnen Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernseh- und Hörfunkangebot Bestandteil des Qualitätssicherungssystems. Dazu ist vom Österreichischen Rundfunk eine Programmstrukturanalyse für das Fernseh- und Radioprogramm durchzuführen, wobei bei der Kategorisierung der Sendungen und der Einordnung in Kategorien vom für die Erstellung des Berichts nach § 7 eingesetzten Programmcodierungssystem auszugehen ist. Bei der Festlegung dieser Anteile ist vom ORF-Sendeschema für Fernsehen und Radio auszugehen. Für diese Anteile können unter Berücksichtigung externer, die Programm- und Angebotsplanung und -gestaltung betreffender Faktoren wie insbesondere der Entwicklung der Zuschaueranteile und der Konkurrenzsituation, der Vorhersehbarkeit besonderer Themenschwerpunkte oder auch der Prognosen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung Schwankungsbreiten von bis zu +/- 5 Prozentpunkten für jeweils einen im Durchschnitt von vier Jahren zu erreichenden Programmanteil festgelegt werden. Jedenfalls ist bei dieser Festlegung auch auf die Publikumsinteressen und -bedürfnisse Bedacht zu nehmen.“

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„Das Qualitätssicherungssystem soll sich aber nicht nur auf verfahrenstechnische Maßnahmen beschränken, sondern auch dazu führen, dass im unternehmensinternen Prozess (ergänzt um den externen Sachverstand) die Zielvorgaben des Gesetzes weiter ausdifferenziert und praktisch handhabbar werden. Regelmäßige Programmstrukturanalysen bilden dabei einen zentralen Ansatzpunkt für die Beurteilung der quantitativen Aspekte des Programmangebots im ORF. Mit der Festlegung von Anteilen an Programmkategorien im bestehenden Angebot sollen Orientierungsgrößen definiert werden, die ihrerseits eine interne Überprüfung durch sämtliche Organe des ORF erleichtern und gleichzeitig im Sinne einer ausreichenden Flexibilität bestimmten Schwankungen unterliegen können. Es ist dabei die zentrale Aufgabe und Verantwortung der zuständigen Organe, diese Selbstverpflichtung einer ständigen Überprüfung zu unterziehen und Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Die Bedachtnahme auf die Publikumsinteressen und -bedürfnisse bedeutet auch, dass die Festlegung der Anteile von Programmanteilen durch den ORF die Komplementärprogrammierung, die sich aus der unterschiedlichen Positionierung der einzelnen Kanäle ergibt, zu berücksichtigen hat.

Hervorzuheben ist, dass die vorliegenden Regelungen nichts daran ändern, dass § 4 ORF G den Gestaltungsspielraum bei der Programmerstellung nicht durch Sendungsinhalte determiniert, die jedenfalls Programmbestandteil sein müssen. Durch die Anordnung, unterschiedliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, wird dem ORF vielmehr eine Richtschnur gegeben, dass über einen längeren Zeitraum gesehen die Zielsetzungen bei der Programmgestaltung maßgeblich waren (vgl. dazu (VfSlg. 16911/2003 und auch VwGH 21.4.2004, 2004/04/0009). Der vorliegende Entwurf soll dazu verhalten, ausreichende Kriterien zu entwickeln, um dieser Richtschnur unter den gesetzlichen Prämissen optimal zu entsprechen. Dennoch geht der Entwurf davon aus, dass es auch möglich ist, die dem ORF ebenfalls bereits mit der Novelle des Jahres 2001 erteilten ‚qualitativen‘ Vorgaben weiter zu konkretisieren, wobei erneut auf die soeben erwähnte verfassungsgerichtliche Judikatur etwa zur Frage der ‚Definition‘ von ‚anspruchsvollen‘ Inhalten zu verweisen ist.“

Das BVwG hat in seiner Entscheidung vom 03.06.2015, GZ W120 2008689-1/6E, im Zusammenhang mit § 4a Abs. 8 iVm Abs. 3 ORF-G festgestellt, dass der KommAustria nur

zukommt, „die Einhaltung des in § 4a Abs. 1 und 2 festgelegten Verfahrens zu überprüfen, nicht aber eine inhaltliche Beurteilung des Qualitätssicherungssystems in der Weise vorzunehmen, ob quantitative Festschreibungen der bestimmten „Programmkategorien“ zuzurechnenden Anteilen am bezughabenden gesamten Hörfunk- bzw. Fernsehprogramm vorgenommen wurden“.

Vor diesem Hintergrund hat die KommAustria somit im Rahmen des Verfahrens gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G nicht zu überprüfen, ob der ORF gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G in quantitativer Hinsicht die Festschreibung der einzelnen Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernseh- und Hörfunkangebot im Rahmen des Qualitätssicherungssystems vorgenommen hat.

4.6.2. Durchführung einer Programmstrukturanalyse

§ 4a Abs. 3 zweiter Satz ORF-G regelt, dass zur quantitativen Festschreibung der einzelnen Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernseh- und Hörfunkangebot „vom Österreichischen Rundfunk eine Programmstrukturanalyse für das Fernseh- und Radioprogramm durchzuführen [ist], wobei bei der Kategorisierung der Sendungen und der Einordnung in Kategorien vom für die Erstellung des Berichts nach § 7 eingesetzten Programmcodierungssystem auszugehen ist.“

Der Generaldirektor hat im Rahmen der Erstellung des Qualitätssicherungssystems zur verpflichtenden Durchführung einer Programmstrukturanalyse gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G festgehalten:

„Zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebots ist für das Fernseh- und das Radioprogramm eine Programmstruktur-Analyse durchzuführen.“

Grundlage für die Auswertungen des gesamten Sendevolumens des jeweiligen Kalenderjahres ist eine Gruppierung nach derzeit 268 Fernsehsendungskategorien der Arbeitsgemeinschaft TELETEST (AGTT). Alle Sendungen eines Jahres (Totalerhebung) werden hinsichtlich formaler und inhaltlicher Merkmale vom Marktforschungsinstitut GfK Austria mit einem dreistelligen Sendungscode (Kategorie) kategorisiert. Kleinste Analyseeinheit ist eine Sendung. Die Auswertung des Anteils anspruchsvoller Sendungen in der TV-Primetime (20.00 bis 22.00 Uhr) erfolgt als Stichproben-Untersuchung auf Sendungsebene. Die Programmstrukturanalyse Radio ist ebenfalls als Stichproben-Erhebung angelegt.“

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich, dass der ORF für die Jahre 2013 und 2014 Programmstrukturanalysen seiner Fernseh- und Hörfunkprogramme durchgeführt hat, die auch der ausgewerteten Programmstruktur des Fernseh- und Hörfunkangebotes des ORF in den Jahren 2013 und 2014 in den Jahresberichten 2013 und 2014 zugrunde gelegt wurden (vgl. die Punkte 2.5.1 und 2.5.2).

Die KommAustria geht – wie bereits im Bescheid der KommAustria vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, ausgeführt – weiterhin davon aus, dass der ORF eine Auswertung der Programmstruktur seines Fernseh- und Hörfunkangebotes nach den in § 4 Abs. 2 ORF-G genannten vier Kategorien Information, Kultur, Unterhaltung und Sport vorzunehmen hat.

Der ORF kam somit insofern seiner Verpflichtung zur Durchführung von Programmstrukturanalysen in den Jahren 2013 und 2014 nach.

4.7. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages

4.7.1. Allgemeines

Gemäß § 4a Abs. 3 ORF-G hat der ORF zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebotes (§ 4 Abs. 1 bis 3) und der darauf bezogenen Entscheidungsfindung für die langfristigen Programmpläne sowie die Jahressendeschemata unter anderem auch qualitative Kriterien zu entwickeln.

Gemäß § 4a Abs. 4 ORF-G hat darüber hinaus „*das Qualitätssicherungssystem für Fernsehen, Radio und Online ... in qualitativer Hinsicht auch begründete Ausführungen zu den im öffentlich-rechtlichen Kernauftrag formulierten Zielen der Unverwechselbarkeit des Inhalts und des Auftritts (§ 4 Abs. 3), der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen (§ 4 Abs. 3) und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft (§ 4 Abs. 4) zu umfassen.*“

Gemäß den § 4a Abs. 3 und 4 ORF-G sind somit sowohl die Entwicklung qualitativer Kriterien zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebotes gemäß § 4 ORF-G als auch inhaltliche Ausführungen zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages Bestandteile des Qualitätssicherungssystems. Im Hinblick auf diese Verpflichtungen des ORF ist zunächst anzumerken, dass die KommAustria – wie bereits ausgeführt (vgl. Punkt 4.3) – gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G lediglich die Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems zu überprüfen hat. Weder die vom ORF entwickelten qualitativen Kriterien noch die von ihm vorgenommene Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages unterliegen daher einer inhaltlichen Kontrolle durch die KommAustria.

4.7.2. Qualitätsprofile

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich, dass der ORF in Form von Qualitätsprofilen Soll-Bilder einzelner Programmkategorien erstellt, die durch externe Evaluierungen kontrolliert werden (vgl. dazu Punkt 2.6.1). Diese Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, die ein Anforderungsprofil an die Programmkategorien und ihre Subkategorien definieren.

Im Jahr 2013 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „Sport“, das entlang der fünf Leistungskriterien Vertrauen, Vielfalt, Verantwortung, Kompetenz und Föderalismus konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte (vgl. Punkt 2.6.2.1). Im Jahr 2014 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „Unterhaltung“, das entlang der fünf Leistungskriterien Vertrauen, Vielfalt, Wertschöpfung, Verantwortung und Wissen konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte (vgl. Punkt 2.6.3.1). Vor diesem Hintergrund kann die KommAustria nicht finden, dass das Qualitätssicherungssystem für Fernsehen, Radio und Online keine Ausführungen zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebotes bzw. zur Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur, und Wissenschaft enthält. Da zusätzlich zu den Qualitätsprofilen auch die Public-Value-Berichte die Erfüllung der Voraussetzungen gemäß § 4a Abs. 3 und 4 ORF-G (siehe dazu Punkt 4.7.3) dokumentieren, kann dem ORF in formeller Hinsicht auch nicht entgegengetreten werden, wenn er jährlich lediglich eine der – von ihm untersuchten fünf – Programmkategorien untersucht.

4.7.3. Public-Value-Bericht

Gemäß § 4a Abs. 4 ORF-G ist die Dokumentation der Erfüllung der in § 4 Abs. 3 und 4 ORF-G genannten qualitativen Anforderungen an das Gesamtprogramm des ORF Bestandteil des Qualitätssicherungssystems. Im Hinblick auf die in § 4a Abs. 3 und 4 ORF-G genannten Verpflichtungen erstellte der ORF die Public-Value-Berichte 2013 und 2014/15, die begründete Ausführungen zur Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft enthielten.

4.7.4. Ergebnis

Die KommAustria geht somit angesichts der Erstellung der Public-Value-Berichte 2013 und 2014/15 sowie der Qualitätsprofile „Sport“ und „Unterhaltung“ für die Jahre 2013 und 2014 von der ordnungsgemäßen Entwicklung qualitativer Kriterien gemäß § 4a Abs. 3 und 4 ORF-G aus.

4.8. Überprüfung der Zufriedenheit des Publikums

Gemäß § 4a Abs. 5 erster Satz ORF-G hat der ORF im Rahmen des Qualitätssicherungssystems *„durch ein kontinuierliches repräsentatives und qualitatives Publikumsmonitoring auch unter Beiziehung externer Fachexperten aus den jeweiligen Bereichen auch die Zufriedenheit des Publikums mit dem Programm- und Inhaltsangebot zu überprüfen.“*

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„Im Hinblick auf die schon derzeit bestehenden Vorgaben des Gesetzes zur Berücksichtigung der Vielfalt der Konsumenteninteressen ist aber auch zukünftig verpflichtend vorgesehen, diesen Vorgaben auch durch ein kontinuierliches Publikumsmonitoring so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Auch bei diesem Publikumsmonitoring soll es allerdings nicht nur um den Geschmack und die Anliegen des auch in der Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und des Bundeskommunikationssenates als Maßfigur herangezogenen Durchschnittskonsumenten gehen. Vielmehr trägt Abs. 5 des vorliegenden Entwurfs auch auf, die Beurteilung einschlägiger Fachexperten über das Inhaltsangebot in dieses Publikumsmonitoring einzubeziehen.“

Gemäß § 4a Abs. 5 erster Satz ORF-G hat der ORF somit im Rahmen des Qualitätssicherungssystems die Zufriedenheit des Publikums mit dem Programm- und Inhaltsangebot des ORF zu überprüfen, wobei gemäß dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut nicht nur das Publikum, sondern auch Fachexperten in die Überprüfung einzubeziehen sind.

Um der Anforderung des § 4a Abs. 5 erster Satz ORF-G nachzukommen, führt der ORF einerseits Publikums- und andererseits Expertengespräche durch.

Im Rahmen der Publikumsgespräche lädt der ORF in Form strukturierter Gruppendiskussionen ausgewählte Publikumsgruppen ein, im Dialog mit Vertretern der ORF-Gremien bzw. Programmverantwortlichen ihre Kritik, ihre Ansprüche und Erwartungen zu den ORF-Programmen und -Aktivitäten darzulegen. Daraus ergeben sich Informationen und Hinweise zur Akzeptanz und gegebenenfalls weiterer Programmgestaltung des ORF. Die vom ORF zusätzlich durchgeführten Expertengespräche werden in Form der moderierten Gruppenveranstaltung zwischen Programmvertretern und Experten abgehalten.

Gegenstand der Expertengespräche ist es, Fachleute zum jeweiligen Thema zu befragen und in einen aktiven Diskussionsprozess mit ORF-Sendungsverantwortlichen einzubeziehen.

Der ORF führte im Jahr 2013 vier und im Jahr 2014 drei Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch. Die Publikumsgespräche fanden zu den Bereichen „Information“, „Unterhaltung“, „Wissenschaft & Lebenshilfe, Service, Konsumenten-/Konsumentinnenschutz“, „Kultur“ und „Sport“ an unterschiedlichen Orten in Österreich statt und befassten sich mit der qualitativen Erhebung der Zufriedenheit des Publikums mit dem jeweiligen Angebot der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext.

Darüber hinaus führte der ORF im Jahr 2013 ein Expertengespräch zum Thema „Sport“ und im Jahr 2014 ein Expertengespräch zum Thema „Unterhaltung“ durch und kam dadurch seiner Verpflichtung, in die Überprüfung der Zufriedenheit des Publikums auch die Beurteilung einschlägiger Fachexperten über das Inhaltsangebot des ORF einzubeziehen, nach.

Vor dem Hintergrund der in den Jahren 2013 und 2014 durchgeführten Publikums- und Expertengespräche geht die KommAustria – soweit ihr die Überprüfung der Erfüllung der Voraussetzung des § 4a Abs. 5 erster Satz ORF-G obliegt – davon aus, dass der ORF seiner Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 5 erster Satz ORF-G nachgekommen ist.

4.9. Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher

Gemäß § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G ist vom ORF im Rahmen des Qualitätssicherungssystems *„zur Erstellung und regelmäßigen Überarbeitung der Kriterien für die Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher (§ 4 Abs. 2) ... ergänzend auf die Ergebnisse regelmäßig durchgeführter, repräsentativer Teilnehmerbefragungen durch vom Österreichischen Rundfunk oder seinen Tochtergesellschaften unabhängige, anerkannte Marktforschungsinstitute oder auf repräsentative Studien und Erhebungen fachlich qualifizierter Institutionen Bedacht zu nehmen.“*

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„Schließlich sieht die Regelung auch vor, die bereits derzeit im geltenden Recht vorgesehene Möglichkeit der repräsentativen Teilnehmerbefragung zu nutzen und alle Grundlagen auch durch repräsentative Studien und Erhebungen zu ergänzen.“

Gemäß § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G hat der ORF somit im Rahmen des Qualitätssicherungssystems zur Erstellung und regelmäßigen Überarbeitung der Kriterien für die Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher Teilnehmerbefragungen bzw. Studien und Erhebungen durchzuführen.

Auf der Grundlage des § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G führt der ORF einerseits Repräsentativbefragungen in Form von Overall-Befragungen durch und lässt andererseits die von ihm erstellten Qualitätsprofile (vgl. Punkt 4.7.2) evaluieren. Darüber hinaus gibt er im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Ausgewogenheit und der Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher Studien in Auftrag.

Entsprechend seiner Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G gab der ORF in den Jahren 2013 und 2014 Repräsentativbefragungen der österreichischen Bevölkerung ab

15 Jahren (Overall-Befragungen) in Auftrag, die in Form von 1.000 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet durchgeführt wurden. Im Rahmen der Overall-Befragungen wurde die Ausprägung des grundsätzlichen Interesses an den Programmbereichen Information, Unterhaltung, Kultur und Sport jeweils in Fernsehen, Radio, Teletext und Internet sowie die Zufriedenheit mit den ORF-Angeboten in diesen Programmbereichen ermittelt.

Vor dem Hintergrund des § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G gab der ORF im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2013 zusätzlich eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Sport“ und im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2014 eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Unterhaltung“ beim SORA Institut in Auftrag. Gegenstand der Evaluierung der Qualitätsprofile war es, das vom ORF erarbeitete Soll-Bild der jeweiligen Kategorie mittels Methoden der qualitativen Sozialforschung dem Publikum vorzulegen und einer Bewertung zu unterziehen.

Darüber hinaus wurde im Jahr 2013 die ORF-Jahresstudie „Unterhaltung als öffentlich-rechtlicher Auftrag“ sowie die ORF-Publikumsratsstudie 2013 „Anforderungen an das ORF Kinderprogramm aus der Sicht der Eltern“ und im Jahr 2014 die ORF-Jahresstudie „Public Network Value“ und die ORF-Publikumsratsstudie 2014 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums an die Regionalberichterstattung im ORF“ in Auftrag gegeben.

Vor dem Hintergrund des § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G kann die KommAustria somit keine Verletzung im Hinblick auf die Einhaltung des Verfahrens der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems erkennen. Die KommAustria geht daher von der ordnungsgemäßen Erfüllung der Voraussetzung des § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G aus.

4.10. Überprüfung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems und gegebenenfalls Anpassung

4.10.1. Allgemeines

Gemäß § 4a Abs. 6 ORF-G sind *„die vom Österreichischen Rundfunk entwickelten Kriterien und Verfahren ... von ihm zumindest jährlich auf ihre Eignung zu überprüfen (§ 4 Abs. 3) und gegebenenfalls anzupassen.“*

Gemäß § 4 Abs. 3 letzter Satz ORF-G sind die Qualitätskriterien vom ORF laufend zu überprüfen.

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu aus:

„Die Regelung des Abs. 6 soll sicherstellen, dass der Ausbau und die Fortentwicklung des Systems auch regelmäßig beobachtet wird, um einem Änderungsbedarf frühzeitig Rechnung tragen zu können.“

Gemäß der Regelung des § 4a Abs. 6 iVm § 4 Abs. 3 ORF-G sind somit die vom Generaldirektor gemäß Abs. 1 leg.cit. erstellten Kriterien und Verfahren zur Sicherstellung der Erfüllung des gemäß § 4 erteilten öffentlich-rechtlichen Kernauftrages vom ORF zumindest jährlich auf ihre Eignung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Allfällige Änderungen des Qualitätssicherungssystems sind vom Stiftungsrat zu genehmigen. Gemäß den Erläuterungen zu § 4a Abs. 2 ORF-G soll darüber hinaus die externe Beurteilung des Qualitätssicherungssystems durch den Sachverständigen *„auch einen der Faktoren bei zukünftigen Überarbeitungen und Ergänzungen des Systems beisteuern.“* Die Beurteilung des Qualitätssicherungssystems durch den externen Sachverständigen stellt somit ebenfalls

einen Bestandteil der Überprüfung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems dar.

Im Zusammenhang mit der Verpflichtung die Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen hat das BVwG in seiner Entscheidung vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, festgehalten: *„Der belangten Behörde kommt lediglich zu, zu überprüfen, ob die Beschwerdeführerin die von ihr entwickelten Kriterien und Verfahren zumindest jährlich auf ihre Eignung geprüft und gegebenenfalls angepasst hat. Die belangte Behörde hat demgegenüber auch in diesem Punkt selbst eine – letztlich inhaltliche – Beurteilung der Eignung vorgenommen, da sie explizit eine quantitative Festschreibung der den Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernsehangebot einforderte, und sich nicht darauf beschränkte, den Umstand der Prüfung durch die Beschwerdeführerin zu kontrollieren. Wie ausgeführt, kommt der belangten Behörde dazu keine Zuständigkeit zu.“*

4.10.2. Überprüfung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 17.09.2014 erläuterte Prof. Markus Schächter sein Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2013“. In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 22.09.2015 erläuterte Prof. Markus Schächter sein Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2014“. Weder aus den Gutachten von Prof. Markus Schächter zu den Qualitätssicherungssystemen 2013 und 2014 noch aus seinen Berichten in den jeweiligen Sitzungen des Programmausschusses des Stiftungsrates ergaben sich Anregungen für eine allfällige Überarbeitung und Ergänzung des Qualitätssicherungssystems (vgl. die Punkte 2.3.1 und 2.3.2).

Aus den vom ORF vorgelegten Unterlagen ist ersichtlich, dass der Generaldirektor in den Jahren 2014 und 2015 die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem 2013 bzw. 2014 informiert hat. Darüber hinaus fanden am 28.09.2014 und am 24.09.2015 zwei Workshops mit dem Titel „ORF Qualitätssicherung – Evaluation“ statt.

Im Hinblick auf die vom ORF gemäß § 4a Abs. 6 ORF-G vorzunehmende Überprüfung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems hat der ORF in den Jahren 2014 und 2015 Schritte zur Evaluierung des Qualitätssicherungssystems unternommen.

4.10.3. Anpassung des Qualitätssicherungssystems

Gemäß § 4a Abs. 2 erster Satz ORF-G bedarf das Qualitätssicherungssystem der Genehmigung des Stiftungsrates.

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„In weiterer Folge tritt hinzu, dass der Stiftungsrat das vom Generaldirektor vorgeschlagene System samt dessen Änderungen ausdrücklich zu genehmigen hat, während dem Stiftungsrat bislang ausdrücklich nur im Rahmen der Kompetenzzuweisungen die Beratung der Einführung von Qualitätssicherungssystemen zukam.“

Gemäß § 21 Abs. 1 Z 6a ORF-G obliegt dem Stiftungsrat die Genehmigung des Qualitätssicherungssystems. Gemäß den Erläuterungen hat der Stiftungsrat somit die Erstellung des Qualitätssicherungssystems sowie dessen Anpassung zu genehmigen.

Gemäß § 4a Abs. 2 erster Satz ORF-G und den Erläuterungen hat die KommAustria somit auch die Genehmigung der Anpassung des Qualitätssicherungssystems durch den Stiftungsrat zu überprüfen.

Der ORF hat im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 im Jahr 2014 insofern eine Anpassung vorgenommen, als im Rahmen der quantitativen Festschreibung der den Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden gesamten Fernsehangebot des ORF, unter Berücksichtigung der Programme ORF eins, ORF 2, ORF SPORT+ und ORF III – Information und Kultur, zusätzlich zu den Kategorien Information, Kultur/Religion, Wissenschaft/Bildung/Lebenshilfe, Sport, Unterhaltung, Familie (Kinder/Jugend/Senioren) eine Festschreibung nach den vier Kategorien Information, Unterhaltung, Sport und Kultur vorgenommen wurde.

Damit wurde die von der KommAustria mit Bescheid vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, festgestellte und vom BVwG mit Erkenntnis vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, aus formalen Gründen behobene Rechtswidrigkeit des Qualitätssicherungssystems im Zusammenhang mit den Erfordernissen des § 4a Abs. 6 ORF-G beseitigt.

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.11.2014 wurde der Antrag, das geänderte Qualitätssicherungssystem zu genehmigen, einstimmig befürwortet.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 20.11.2014 wurde das geänderte Qualitätssicherungssystem genehmigt.

Vor dem Hintergrund des § 4a Abs. 2 erster Satz ORF-G kann die KommAustria somit keine Verletzung im Hinblick auf die Einhaltung des Verfahrens der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems erkennen.

4.10.4. Zusammenfassung

Im Hinblick auf die vom ORF gemäß § 4a Abs. 6 ORF-G vorzunehmende jährliche Überprüfung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems und gegebenenfalls Anpassung ist somit im Ergebnis festzuhalten, dass der ORF in den Jahren 2014 und 2015 Evaluationsschritte unternommen hat. Gemäß den Erläuterungen hat der ORF den „*Ausbau und die Fortentwicklung des Systems auch regelmäßig ... [zu beobachten], um einem Änderungsbedarf frühzeitig Rechnung tragen zu können*“. Vor dem Hintergrund der vom ORF im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem vorgelegten Unterlagen kann die KommAustria nicht finden, dass der ORF seiner Verpflichtung zur zumindest jährlichen Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems nicht nachgekommen wäre.

4.11. Zugänglichmachung

4.11.1. Allgemeines

Gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G sind „*das nach den Grundsätzen dieser Bestimmung eingeführte Qualitätssicherungssystem sowie die dazu erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen und die diesbezüglichen Beschlüsse des Stiftungsrates und des Publikumsrates ... auf der Website des Österreichischen Rundfunks leicht, unmittelbar und ständig zugänglich zu machen, soweit dies rechtlich möglich ist und damit nicht berechnete Unternehmensinteressen des Österreichischen Rundfunks beeinträchtigt werden.*“

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR XXIV. GP) führen dazu auszugsweise aus:

„Abs. 7 normiert im Sinne der Transparenz des Entscheidungsprozesses die Veröffentlichung der Grundlagen des Qualitätssicherungssystems und sämtlicher dazu ergangenen begründeten Entscheidungen der Organe des ORF aber auch der externen ‚Gutachten‘. Für zusätzliche Transparenz sorgt die Ergänzung des dem Nationalrat vom Bundeskanzler vorzulegen Jahresberichts des ORF gemäß § 7 um eine Darstellung über Anwendung und Einhaltung der durch das Qualitätssicherungssystem vorgegebenen Kriterien und Verfahren.“

Dem § 4a Abs. 7 ORF-G ist somit zu entnehmen, welche im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Inhalte in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt vom ORF zugänglich gemacht werden müssen.

4.11.2. Art der Zugänglichmachung

Gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G sind die genannten, im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Inhalte *„auf der Website des Österreichischen Rundfunks leicht, unmittelbar und ständig zugänglich zu machen“*.

Die Formulierung der leichten, unmittelbaren und ständigen Zugänglichmachung findet sich an mehreren Stellen des ORF-G (vgl. §§ 5a Abs. 2 [Angebotskonzept], 6a Abs. 2 [Auftragsvorprüfung], 7 Abs. 3 [Jahresbericht], 7 Abs. 4 [Jahresabschluss und Konzernabschluss], 13 Abs. 8 [Richtlinien für HFSS-Kommunikation], 13 Abs. 9 [Richtlinien für kommerzielle Kommunikation], 14 Abs. 3 [Richtlinien Werbezeiten], 18a Abs. 1 [Informationspflichten], 31 Abs. 19 ORF-G [Tarifwerke zur kommerziellen Kommunikation]). Zweck der Regelungen der leichten, unmittelbaren und ständigen Zugänglichmachung bestimmter, den ORF betreffenden Inhalte ist die Transparenz der jeweiligen – den ORF betreffenden – Informationen. Die Erläuterungen zu § 4a Abs. 7 ORF-G führen diesbezüglich explizit aus, dass die Bestimmung im Sinne der Transparenz des Entscheidungsprozesses die Veröffentlichung der Grundlagen des Qualitätssicherungssystems normiert.

Auch in anderen gesetzlichen Bestimmungen finden sich Offenlegungsverpflichtungen für die Rechtsunterworfenen, die hinsichtlich der Art der Veröffentlichungsverpflichtung eine ähnliche Formulierung aufweisen. § 25 Mediengesetz sieht vor, dass bestimmte Informationen ständig leicht und unmittelbar zur Verfügung zu stellen sind. Die Erläuterungen zu § 25 Mediengesetz (RV 784 BlgNR XXII. GP) halten diesbezüglich fest, dass *„der Entwurf ... nur vor(sieht), dass die jeweiligen Angaben leicht und unmittelbar zugänglich sind (vgl. den vorletzten Satz in Abs. 1). Die Formulierung wurde nach dem Vorbild des § 5 ECG gewählt (vgl. dazu die RV zum ECG zu § 5 Abs. 1, wonach ‚es ausreicht, wenn der Nutzer diese Informationen ohne besonderen Aufwand und ohne besondere Kenntnisse auffinden kann, etwa über einen Link oder einen Hinweis auf eine Homepage‘)“*.

Auch gemäß § 5 E-Commerce-Gesetz sind bestimmte Informationen leicht und unmittelbar zugänglich zur Verfügung zu stellen. Gemäß den Erläuterungen zu § 5 E-Commerce-Gesetz (RV 817 BlgNR XXI. GP) verpflichtet § 5 Abs. 1 leg.cit. *„die Diensteanbieter, ihren Nutzern die unerlässlichen allgemeinen Informationen ständig sowie leicht und unmittelbar zugänglich zur Verfügung zu stellen. Dabei reicht es aus, wenn der Nutzer diese Informationen ohne besonderen Aufwand und ohne besondere Kenntnisse auffinden kann, etwa wenn er zu diesen Informationen auf einer Website über einen Link gelangen kann, der einen Hinweis auf diese allgemeinen Informationen oder ähnliche Klarstellungen (zB ‚Wir über uns‘ u. dgl.) enthält“*.

Vor dem Hintergrund der Feststellungen, wonach sich auf der vom ORF betriebenen Website www.orf.at der Link „Bekanntgaben laut ORF-G“ befindet und durch Auswahl dieses Links eine Weiterleitung auf die vom ORF bereitgestellten, zu veröffentlichenden unterschiedlichen Informationen erfolgt, geht die KommAustria davon aus, dass der in § 4a Abs. 7 ORF-G vorgesehene Verpflichtung zur leichten und unmittelbaren Zugänglichmachung der entsprechenden Inhalte des Qualitätssicherungssystems entsprochen wird. Der einzelne interessierte Bürger kann diese Informationen ohne besonderen Aufwand und ohne besondere Kenntnisse auffinden. Durch diese Art der Zugänglichmachung der betreffenden Inhalte kommt der ORF somit seiner Transparenzverpflichtung nach.

Zusätzlich zur Verpflichtung der leichten und unmittelbaren Zugänglichmachung der betroffenen Inhalte hat der ORF diese gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G darüber hinaus ständig zugänglich zu machen.

§ 4a Abs. 7 ORF-G sieht keinen ausdrücklichen Beginn der Zugänglichmachung der genannten Inhalte vor. Wie bereits ausgeführt, sieht das ORF-G an mehreren Stellen die Verpflichtung des ORF zur leichten, unmittelbaren und ständigen Zugänglichmachung bestimmter Inhalte vor. Zwar sehen beispielsweise die §§ 5a Abs. 2 und 6a Abs. 2 ORF-G vor, bis zu welchem Zeitpunkt die Zugänglichmachung des Angebotskonzeptes bzw. des Vorschlages für ein neues Angebot zu geschehen hat, ein ausdrücklicher Beginn der Veröffentlichungsverpflichtungen ist diesen Bestimmungen jedoch ebenfalls nicht zu entnehmen. Vor dem Hintergrund des Umstandes, dass der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der an mehreren Stellen des ORF-G enthaltenen Verpflichtung zur Zugänglichmachung ähnliche Formulierungen verwendet hat und die Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem zu veröffentlichenden Informationen zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstehen kann, ist davon auszugehen, dass die einzelnen Informationen in einem zeitlichen Naheverhältnis zur Erstellung der betreffenden Unterlagen auf Dauer veröffentlicht werden sollen.

Im Hinblick auf die ständige Zugänglichmachung der in § 4a Abs. 7 ORF-G genannten Unterlagen führte der VwGH in seiner Entscheidung vom 13.10.2015, Zl. Ro 2015/03/0034, aus: *„Da die Veröffentlichung dieser Beschlüsse nach § 4a Abs. 7 ORF-G so zu erfolgen hat, dass sie auf der Website des ORF ‚ständig‘ (also nicht bloß vorübergehend) zugänglich sind, vermag der Verwaltungsgerichtshof auch den Einwänden des ORF gegen die diesbezüglichen Aufträge nach § 4a Abs. 8 ORF-G nicht zu folgen. Soweit in der Revision geltend gemacht wird, dass diese Verpflichtung im Laufe der Zeit zur Unübersichtlichkeit der Website führen werde und deshalb dem Zweck der Transparenz widerspreche, ist dem ORF zu entgegen, dass er selbst die Möglichkeit hat und es daher auch ihm obliegt, durch eine entsprechende Gestaltung der Website deren Übersichtlichkeit zu erhalten.“*

Um insbesondere auch dem Transparenzgebot Rechnung zu tragen, geht die KommAustria vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VwGH somit davon aus, dass die gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G zugänglich zu machenden Unterlagen (siehe dazu Punkt 4.11.3) vom ORF jeweils leicht und unmittelbar sowie in einem zeitlichen Naheverhältnis zu deren Erstellung auf Dauer zugänglich gemacht werden müssen.

4.11.3. Inhalt der Zugänglichmachung

Gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G sind *„das nach den Grundsätzen dieser Bestimmung eingeführte Qualitätssicherungssystem sowie die dazu erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen und die diesbezüglichen Beschlüsse des Stiftungsrates und des Publikumsrates ... auf der Website des Österreichischen Rundfunks ... zugänglich zu machen, soweit dies rechtlich*

möglich ist und damit nicht berechnigte Unternehmensinteressen des Österreichischen Rundfunks beeinträchtigt werden.“

Vom ORF wurden mit Stichtag 03.03.2016 im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 folgende Texte veröffentlicht:

„Qualitätssicherungssystem

Zur Sicherstellung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages (§ 4 ORF-G) hat der ORF ein Qualitätssicherungssystem (§ 4a ORF-G) erstellt, das unter besonderer Berücksichtigung u.a. der Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter und der Freiheit der journalistischen Berufsausübung besondere Kriterien und Verfahren definiert.

Der Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am 3.3.2011 der Verlängerung der Bestellung von Prof.Dr. Günter Struve als Sachverständiger für das Qualitätssicherungssystem 2010 und das Folgejahr 2011 gemäß § 4a Abs 2 ORF-G zugestimmt.

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Sitzung am 10.5.2011 das Qualitätssicherungssystem des ORF positiv zur Kenntnis genommen. In dieser Sitzung hat der Publikumsrat weiters folgenden Beschluss gefasst: ‘Der ORF-Publikumsrat fordert die Geschäftsführung auf, in der ORF-Repräsentativbefragung im Rahmen des Qualitätssicherungssystem das Publikum auch hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Objektivität der ORF-Berichterstattung mit Blick auf Programmkategorien beziehungsweise Programmangebote und Sendungsprofile zu befragen. Die Ergebnisse sind unter anderem für die Evaluierung von Qualitätsprofilen insbesondere im Informationsbereich heranzuziehen.’

Der ORF-Stiftungsrat hat es in seiner Sitzung am 12.5.2011 gemäß § 21 Abs 1 Z 6a ORF-Gesetz genehmigt.

...

Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am 15.11.2012 die Bestellung des ehemaligen Intendanten des ZDF Markus Schächter als unabhängigen Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des ORF-Qualitätssicherungssystem 2012 – 2016 gemäß § 4a Abs 2 ORF-G einstimmig beschlossen.

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Sitzung am 12.6.2013 folgende Empfehlung beschlossen:

„Der Publikumsrat empfiehlt, die Geschäftsführung möge im Rahmen des Qualitätssicherungssystem des ORF die Zufriedenheit des Publikums mit der Erfüllung der Programmaufträge abfragen lassen.’

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Plenarsitzung vom Mittwoch, dem 6. November 2013, folgende Empfehlung beschlossen:

„Dem ORF-Publikumsrat ist zumindest einmal im Jahr vom Generaldirektor im Qualitätsausschuss des Publikumsrats darüber zu berichten, welche konkreten Maßnahmen der Qualitätssicherung auf Grundlage der Ergebnisse des Qualitätssicherungssystem des Vorjahres im Interesse des Publikums gesetzt wurden.’

Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am Donnerstag, dem 20. November 2014, beschlossen, das [erg.: geänderte] Qualitätssicherungssystem [...] gem § 21 Abs 1 Z 6a ORF-G in der konsolidierten Fassung zu genehmigen:

...

Der ORF-Publikumsrat hat in seiner Plenarsitzung vom Mittwoch, dem 11. November 2015, eine Empfehlung zum Thema Vielfaltsmonitoring beschlossen: Themenvielfalt ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Publikumsrat empfiehlt angesichts der Etablierung eines multimedialen ORF-Newsrooms, ein qualitatives und quantitatives inhaltsanalytisches Monitoring zur Sicherstellung der Themenvielfalt der ORF-Angebote zu verankern. Die Ergebnisse sind einmal im Jahr dem Qualitätsausschuss vorzulegen.“

Zusätzlich wurde sowohl das Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 als auch das Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 20.11.2014 zum Download bereitgestellt.

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2013 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2013
- ORF-Jahresstudie 2013
- Jahresbericht 2013 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2013
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2013
- Overall-Befragung 2013
- Evaluierung des Qualitätsprofils 2013

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2014 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2014/15
- ORF-Jahresstudie 2014
- Jahresbericht 2014 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2014
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2014
- Overall-Befragung 2014
- Evaluierung des Qualitätsprofils 2014

Gemäß dem Gesetzeswortlaut sind

- das Qualitätssicherungssystem
 - die dazu erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen
 - die diesbezüglichen Beschlüsse des Stiftungsrates und
 - die diesbezüglichen Beschlüsse des Publikumsrates
- zugänglich zu machen soweit
- dies rechtlich möglich ist und
 - damit nicht berechnigte Unternehmensinteressen des ORF beeinträchtigt werden.

§ 4a Abs. 7 ORF-G regelt somit, dass die im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem zugänglich zu machenden Unterlagen nur insofern zu veröffentlichen sind, soweit dies rechtlich möglich ist und damit nicht berechnigte

Unternehmensinteressen des ORF beeinträchtigt werden. Dem Gesetz ist jedoch keine Legaldefinition des Begriffes „berechtigte Unternehmensinteressen“ zu entnehmen.

Gemäß den Erläuterungen zu § 4a Abs. 7 ORF-G normiert die Bestimmung im Sinne der Transparenz des Entscheidungsprozesses die Veröffentlichung bestimmter Unterlagen im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem. Vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks geht die KommAustria somit davon aus, dass im Sinne der Transparenz des den ORF treffenden Qualitätssicherungsprozesses die genannten Unterlagen prinzipiell zu veröffentlichen sind, wobei es im Zusammenhang mit der Zugänglichmachung gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G Informationen geben kann, deren Veröffentlichung auf der Website berechnete Unternehmensinteressen des ORF entgegenstehen.

Die KommAustria hat bereits im Bescheid vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002 in Bezug auf § 4a Abs. 7 ORF-G und die vom ORF geltend gemachten berechtigten Unternehmensinteressen ausgeführt, dass *„allfällige berechnete Unternehmensinteressen wohl allenfalls nur beeinträchtigt werden können, sofern Informationen veröffentlicht werden, die eine zukünftige Vorgehensweise des ORF erahnen lassen. Die Veröffentlichung von Daten, die die bestehende Wertschätzung des Publikums mit vergangenen Maßnahmen des ORF betreffen, können wohl kaum berechnete Unternehmensinteressen des ORF beeinträchtigen. ... Vor dem Hintergrund des Inhalts der vom ORF im Rahmen des Qualitätssicherungssystems erstellten Teilnehmerbefragungen (Overall-Befragungen und Evaluierung der Qualitätsprofile) kann die KommAustria nicht erkennen, dass durch die Zugänglichmachung dieser Inhalte berechnete Unternehmensinteressen des ORF beeinträchtigt würden, zumal sich aus den Zusammenfassungen lediglich Anhaltspunkte hinsichtlich der Sicherstellung der Ausgewogenheit und Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher im Hinblick auf die vergangenen Programmplanungen und Maßnahmen des ORF ergeben“*.

Im Zusammenhang mit der Veröffentlichungsverpflichtung gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G hat der VwGH in seiner Entscheidung vom 13.10.2015, Zl. Ro 2015/03/0034, festgehalten: *„Die Veröffentlichungspflicht nach § 4a Abs. 7 ORF-G ist nicht unbeschränkt, sondern besteht nur soweit, als dadurch die berechtigten Unternehmensinteressen des ORF nicht beeinträchtigt werden. Wäre eine derartige Beeinträchtigung gegeben, könnten diesbezügliche Teile der Befragung von der Veröffentlichung ausgenommen werden. Dabei obliegt es allerdings dem ORF, das Vorliegen dieser Voraussetzungen für die Ausnahme von der grundsätzlich gegebenen Veröffentlichungspflicht durch konkretes Vorbringen darzulegen. Wenn der ORF im vorliegenden Fall berechnete Unternehmensinteressen behauptet, die einer Veröffentlichung der (gesamten) Teilnehmerbefragungen entgegenstehen sollen, mangelt es seinem Vorbringen an der erforderlichen Konkretheit. Dem ORF ist zwar zuzustimmen, dass die Veröffentlichung von Teilnehmerbefragungen Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation haben kann, weil diese Informationen auch den Mitbewerbern bekannt werden und allenfalls strategisch genutzt werden können. Dies gilt aber unter Umständen auch für jene Teilnehmerbefragungen, die nach § 4a Abs. 5 ORF-G eingeholt werden und nach Abs. 7 leg cit grundsätzlich der Veröffentlichungspflicht unterliegen. Allein das kann aber nicht dazu führen, dass diese Teilnehmerbefragungen im Allgemeinen und zur Gänze von der Verpflichtung zur Veröffentlichung ausgeschlossen wären, würde damit doch der gesetzliche Auftrag an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sein Qualitätssicherungssystem für die Öffentlichkeit transparent zu machen, ad absurdum geführt. Es ist daher zu verlangen, dass der ORF jene Teile der Teilnehmerbefragung, deren Veröffentlichung nach seinem Dafürhalten seine berechtigten Unternehmensinteressen beeinträchtigt, konkret bezeichnet und im Einzelnen darlegt, welche Unternehmensinteressen aus welchen Gründen betroffen sind. Nur so vermag er die Regulierungsbehörde (bzw das nachprüfende Verwaltungsgericht) in die Lage zu versetzen, die Ausnahme von der grundsätzlich*

gegebenen Veröffentlichungspflicht nach § 4a Abs 7 ORF-G zu beurteilen. Diesen Anforderungen hat der ORF im vorliegenden Verfahren durch seine allgemeinen Hinweise auf die mögliche Beeinträchtigung seiner Unternehmensinteressen nicht entsprochen.“

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VwGH wäre somit das Vorliegen von berechtigten Unternehmensinteressen, die einer Zugänglichmachung iSd § 4a Abs. 7 ORF-G entgegenstünden, vom ORF durch ein entsprechend konkretes Vorbringen darzulegen. Werden vom ORF hingegen keine substantiierten berechtigten Unternehmensinteressen vorgebracht, ist vom Vorliegen einer Veröffentlichungsverpflichtung der in § 4a Abs. 7 ORF-G genannten Unterlagen auszugehen.

Hinsichtlich der Verpflichtung zur Zugänglichmachung des nach den Grundsätzen des § 4a ORF-G eingeführten Qualitätssicherungssystems kam der ORF der Veröffentlichungsverpflichtung gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G nach (vgl. Punkt 2.10).

Gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G hat der ORF darüber hinaus die im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates zugänglich zu machen. Die KommAustria geht vor dem Hintergrund der Formulierung des § 4a Abs. 7 ORF-G davon aus, dass der ORF sämtliche im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates zugänglich zu machen hat.

Im Erkenntnis des BVwG vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, wurde im Hinblick auf die Zugänglichmachung gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G festgestellt:

„Soweit die Beschwerdeführerin einwendet, dass nur die das Qualitätssicherungssystem selbst betreffenden Beschlüsse des Stiftungsrates zu veröffentlichen seien, ist ihr der Wortlaut von § 4a Abs. 7 ORF-G iVm den ... Gesetzesmaterialien entgegenzuhalten. In den Gesetzesmaterialien ist die Rede von der Veröffentlichung der Grundlagen des Qualitätssicherungssystems, worunter aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichtes jedenfalls auch Beschlüsse des Stiftungsrates, mit denen bestimmte Personen zu Sachverständigen für das Qualitätssicherungssystem bestellt werden, zu verstehen sind. Soweit die Beschwerdeführerin unter Anführung dreier Fundstellen (<http://kundendienst.orf.at/unternehmen/menschen> bzw zu den jeweiligen Beschlüssen http://kundendienst.orf.at/unternehmen/menschen/gremien/110303_2.html und <http://kundendienst.orf.at/unternehmen/menschen/gremien/121115.html>, die selbstverständlich zum ursprünglichen Zeitpunkt in das Online-Angebot des ORF prominent eingebunden waren) darauf verweist, dass die Beschwerdeführerin über die Beschlüsse des Stiftungsrates ‚informiert und diese daher – anders als die KommAustria vermeint – veröffentlicht hat‘, ist ihr abermals der Wortlaut von § 4a Abs. 7 ORF-G entgegenzuhalten. Selbst bei Wahrunterstellung des von der Beschwerdeführerin behaupteten Sachverhaltes kann aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichtes nicht davon gesprochen werden, dass damit den in § 4a Abs. 7 ORF-G aufgestellten Anforderungen (‚leicht – unmittelbar und ständig zugänglich‘ entsprochen wurde, zumal die behauptete bloße Berichterstattung über Beschlüsse gerade nicht als ständige Zugänglichmachung der Beschlüsse an sich gewertet werden kann.“

Nach Auffassung des BVwG konnte somit die unter der URL <http://kundendienst.orf.at/unternehmen/menschen> erfolgte bloße Berichterstattung über die beiden Beschlüsse des Stiftungsrates vom 03.03.2011 und 15.11.2012 nicht als ständige Zugänglichmachung der Beschlüsse gewertet werden.

Im vorliegenden Zusammenhang ist zunächst zu beachten, dass aufgrund der Entscheidung des BVwG unter anderem der Beschluss des Stiftungsrates vom 15.11.2012 und im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem für die Jahre 2013 und 2014 darüber hinaus der Beschluss des Stiftungsrates vom 20.11.2014 mit folgendem Wortlaut unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 veröffentlicht wurden:

„Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am 15.11.2012 die Bestellung des ehemaligen Intendanten des ZDF Markus Schächter als unabhängigen Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des ORF-Qualitätssicherungssystems 2012 – 2016 gemäß § 4a Abs 2 ORF-G einstimmig beschlossen.“

„Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am Donnerstag, dem 20. November 2014, beschlossen, das [erg.: geänderte] Qualitätssicherungssystem [...] gem § 21 Abs 1 Z 6a ORF-G in der konsolidierten Fassung zu genehmigen.“

Der ORF hat somit nunmehr – aufgrund der Entscheidung des BVwG – unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 eine Wiedergabe der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem für die Jahre 2013 und 2014 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates vorgenommen. Die KommAustria geht vor dem Hintergrund der Formulierung auf der Website davon aus, dass es sich bei der Veröffentlichung dieser Beschlüsse des Stiftungsrates nicht um eine – vom BVwG beanstandete – bloße Berichterstattung über die Beschlüsse des Stiftungsrates handelt, sondern diese vom ORF iSd § 4a Abs. 7 ORF-G ständig zugänglich gemacht wurden. Angesichts des Umstandes, dass der materielle Gegenstand der Beschlüsse wörtlich wiedergegeben wurde, wurde den gesetzlichen Anforderungen des § 4a Abs. 7 ORF-G entsprochen und kam der ORF somit seiner Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem in den Jahren 2013 und 2014 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates nach.

Im Hinblick auf die den ORF treffende Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem ergangenen Beschlüsse des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass den ORF eine Veröffentlichungsverpflichtung im Hinblick auf die gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G erlassenen Beschlüsse des Publikumsrates trifft. Wie bereits dargestellt, hat der Publikumsrat im Beobachtungszeitraum eine begründete Empfehlung gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G erlassen (vgl. Punkt 4.4.3). Der ORF hat im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem in den Jahren 2013 und 2014 die Empfehlung des Publikumsrates vom 11.11.2015 unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 wörtlich wiedergegeben. Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Rechtsauffassung zum Inhalt der Zugänglichmachung war daher auch in Bezug auf die Empfehlung des Publikumsrates vom 11.11.2015 festzustellen, dass diese gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G zugänglich gemacht wurde.

Im Hinblick auf die Verpflichtung des ORF zur Zugänglichmachung von im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Teilnehmerbefragungen geht die KommAustria angesichts des Wortlautes des § 4a Abs. 7 ORF-G davon aus, dass sich die Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Teilnehmerbefragungen auf die in § 4a Abs. 5 ORF-G genannten Teilnehmerbefragungen in Bezug auf die Sicherstellung der Ausgewogenheit und Berücksichtigung der Vielfalt der Interessen der Hörer und Seher bezieht. Dem Gesetz kann hingegen keine Verpflichtung zur Zugänglichmachung des im Zusammenhang mit der Überprüfung der Zufriedenheit des Publikums mit dem Programm- und Inhaltsangebot durchgeführten Publikumsmonitorings bzw. der Expertengespräche entnommen werden.

Im Hinblick auf die Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen ist zunächst festzuhalten, dass das BVwG in seiner Entscheidung vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, ausgeführt hat, dass nach dem Gesetzeswortlaut des § 4a Abs. 7 ORF-G die zum Qualitätssicherungssystem erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen zu veröffentlichen sind und die Veröffentlichung von – aus Sicht des ORF maßgeblichen – Informationen über die Teilnehmerbefragung durch Veröffentlichung des Befundes der Gutachten der Sachverständigen nicht ausreichend ist.

Im Zusammenhang mit der Veröffentlichungsverpflichtung der Teilnehmerbefragungen hielt der VwGH in seiner Entscheidung vom 13.10.2015, Z. Ro 2015/03/0034, fest: „Dem ORF ist dahingehend zuzustimmen, dass nicht jede von ihm in Auftrag gegebene Befragung der Hörer und Seher der Veröffentlichungspflicht nach § 4a Abs. 7 ORF-G unterliegt, sondern eine solche nur für Teilnehmerbefragungen besteht, die mit dem eingeführten Qualitätssicherungssystem in Zusammenhang stehen. Diese sind jedoch nicht bloß in Form einer Zusammenfassung oder einer Aufbereitung im Rahmen eines Gutachtens, sondern in authentischer Form zu veröffentlichen, wie sich aus der insoweit klaren Anordnung des § 4a Abs. 7 ORF-G ergibt (argumentum: ‚die dazu erstellten ... Teilnehmerbefragungen‘).“

Im Hinblick auf die Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen ist festzuhalten, dass der ORF sowohl die ORF-Jahresstudien 2013 und 2014, die ORF-Publikumsratsstudien 2013 und 2014 als auch die Overall-Befragungen 2013 und 2014 sowie die Evaluierungen der Qualitätsprofile 2013 und 2014 auf seiner Website zugänglich gemacht hat.

4.11.4. Zusammenfassung

Der ORF hat im vorliegenden Verfahren im Hinblick auf die Verpflichtung zur Zugänglichmachung der die Qualitätssicherungssysteme in den Jahren 2013 und 2014 betreffenden Unterlagen gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G keine berechtigten Unternehmensinteressen geltend gemacht und ist seiner gesetzlichen Verpflichtung zur leichten, unmittelbaren und ständigen Zugänglichmachung des vom Generaldirektor erstellten Qualitätssicherungssystems (samt geänderter Fassung), der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem in den Jahren 2013 und 2014 erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen (ORF-Jahresstudien 2013 und 2014, ORF-Publikumsratsstudien 2013 und 2014, Overall-Befragungen 2013 und 2014 und Evaluierungen der Qualitätsprofile 2013 und 2014) sowie der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem in den Jahren 2013 und 2014 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates und Publikumsrates gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G nachgekommen.

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 30,- an das Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glückspiel (IBAN: AT830100000005504109, BIC: BUNDATWW, Verwendungszweck: „Bundesverwaltungsgericht / GZ KOA **11.285/16-003**“, Vermerk: „Name des Beschwerdeführers“) zu entrichten. Die Entrichtung der Gebühr ist durch einen Zahlungsbeleg oder einen Ausdruck über die erfolgte Erteilung einer Zahlungsanweisung nachzuweisen.

Wien, am 7. April 2016

Kommunikationsbehörde Austria
Der Senatsvorsitzende

Dr. Florian Philapitsch, LL.M.
(Vorsitzender-Stellvertreter)

Zustellverfügung:

1. Österreichischer Rundfunk
 2. Generaldirektor Dr. Alexander Wrabetz
1. und 2. vertreten durch Dr. Klaus Kassai, LL.M., Würzburggasse 30, 1136 Wien, **amtssigniert per E-Mail an gra@orf.at**

