



Bescheid

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) hat durch Senat I, bestehend aus dem Vorsitzenden Mag. Michael Ogris als Senatsvorsitzenden und den weiteren Mitgliedern Dr. Katharina Urbanek und Mag. Thomas Petz, LL.M., im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht 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. 247/2021, wird festgestellt, dass der Österreichische Rundfunk in den Jahren 2019 und 2020 das Verfahren der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems eingehalten hat.

II. Begründung

1. Gang des Verfahrens

Mit Schreiben der KommAustria vom 02.06.2021 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 vier Wochen ab Erhalt dieses Schreibens alle mit der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems hinsichtlich der Jahre 2019 und 2020 im Zusammenhang stehenden Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben des ORF vom 30.06.2021 übermittelte dieser folgende Unterlagen, die es der KommAustria nach Auffassung des ORF ermöglichen sollten, ihren Aufgaben gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G nachzukommen:

- Das Qualitätssicherungssystem (Fassung 2013)
- ORF Programmrichtlinien
- Auszug aus der Geschäftsordnung des Publikumsrates (Stand 23.05.2019)
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 14.03.2019
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 27.03.2019
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 28.03.2019
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 23.05.2019
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 06.06.2019
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 12.09.2019
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 17.09.2019

- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 18.09.2019
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 19.09.2019
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 28.11.2019
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 12.12.2019
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 04.06.2020
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.06.2020
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 24.06.2020
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 25.06.2020
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 10.09.2020
- Empfehlung des Publikumsrates an den Generaldirektor vom 10.09.2020
- Antwort des Generaldirektors vom 10.12.2020 zur Empfehlung des Publikumsrates
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 15.09.2020
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 16.09.2020
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 17.09.2020
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 26.11.2020
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 03.12.2020
- ORF-Jahresbericht 2019 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Jahresbericht 2020 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- Public-Value-Bericht 2020 Bildung
- Public-Value-Bericht 2020 Europa
- Public-Value-Bericht 2020 Information
- Public-Value-Bericht 2020 Kultur
- Public-Value-Bericht 2020 Österreich
- Public-Value-Bericht 2020-2021
- ORF-Publikumsratsstudie 2019 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums bezüglich Meinungs- und Themenvielfalt“
- Zusammenfassung Overall-Befragung 2019
- Zusammenfassung der Evaluierung des Qualitätsprofils 2019
- Zusammenfassung ExpertInnengespräch 2019
- Zusammenfassung Publikumsgespräche 2019
- Gutachten Prof. Dr. h.c. Markus Schächter „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2019“
- Ergebnisprotokoll Evaluation ORF-Qualitätssicherungssystem vom 17.09.2020

Mit Schreiben der KommAustria vom 20.10.2021 wurde der ORF aufgefordert, binnen einer Frist von zwei Wochen weitere mit der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems hinsichtlich der Jahre 2019 und 2020 im Zusammenhang stehende Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben vom 03.11.2021 übermittelte der ORF folgende weitere Unterlagen:

- Stellungnahme des Generaldirektors zum Qualitätssicherungssystem 2019
- ExpertInnengespräch Information
- Public-Value-Jahresstudie 2020 Transformation
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 04.03.2021
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 06.05.2021
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 20.05.2021
- Protokoll des Präsidialausschusses des Publikumsrates vom 09.09.2021
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 05.10.2021

Mit Schreiben vom 16.12.2021 übermittelte der ORF folgende weitere Unterlagen:

- Stellungnahme des Generaldirektors zum Qualitätssicherungssystem 2020
- Gutachten Ingrid Deltenre „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2020“
- Zusammenfassung der Evaluierung des Qualitätsprofils 2020
- Zusammenfassung Publikumsgespräche 2020
- Zusammenfassung ExpertInnengespräch 2020
- Zusammenfassung Publikumsratsstudie 2020
- Zusammenfassung Overall-Befragung 2020
- Ergebnisprotokoll – Workshop „Evaluation ORF-Qualitätssicherungssystem“ vom 01.12.2021
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.11.2021
- Vorabauszug des Protokolls der Sitzung des Publikumsrates vom 25.11.2021
- Vorabauszug des Protokolls des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 01.12.2021
- Vorabauszug des Protokolls der Sitzung des Stiftungsrates vom 02.12.2021

2. Sachverhalt

Aufgrund des durchgeführten Ermittlungsverfahrens steht folgender entscheidungswesentlicher 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 betreffend die Jahre 2019 bzw. 2020 bezieht sich auf die Anwendung des jeweils geltenden Qualitätssicherungssystems in dem betreffenden Jahr.

2.1. Das Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 20.11.2014

„Das Qualitätssicherungssystem des ORF

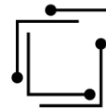
Das ORF-Qualitätssicherungssystem besteht aus folgenden Elementen:

- *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 TELETTEST (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

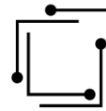


Information	23%	32%	27%	19%
Kultur	38%	14%	8%	27%
Religion	4%	4%	2%	1%
Wissenschaft / Bildung	19%	8%	3%	8%
Service / Verkehr / Wetter	7%	23%	29%	12%
Sport	-	7%	8%	1%
Familie	2%	3%	3%	1%
Unterhaltung	7%	9%	21%	30%

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.

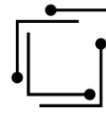
Die Evaluierung der Qualitätsprofile in den jeweiligen Zielgruppen erfolgt mit anerkannten Methoden der qualitativen Publikumsforschung mit externen Instituten.

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 ihm 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.“

2.2. Bestellung zur/zum Sachverständigen

2.2.1. Bestellung zum Sachverständigen für das Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2017 bis 2019

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 16.11.2016 wurde der Antrag des Generaldirektors, „der Programmausschuss möge dem Stiftungsrat empfehlen, der Verlängerung von Prof. Dr. h.c. Markus Schächter als Sachverständiger für das Qualitätssicherungssystem 2017 bis 2019 gem § 4a Abs 2 ORF-G zuzustimmen“, einstimmig angenommen.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 17.11.2016 wurde folgender Beschluss gefasst:

„Der Antrag zu TO-Punkt 5.1 Qualitätssicherungssystem – Bestellung des Sachverständigen (§ 4a Abs 2 ORF-G), der Stiftungsrat möge der Verlängerung der Bestellung von Prof. Dr. h.c. Markus

Schächter als Sachverständiger für das Qualitätssicherungssystem 2017 bis 2019 gem § 4a Abs 2 ORF-G zustimmen, wird einstimmig angenommen.“

2.2.2. Bestellung zur Sachverständigen für das Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2020 bis 2024

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 24.06.2020 wurde der Antrag des Generaldirektors, *„der Programmausschuss möge dem Stiftungsrat empfehlen, der Bestellung von Frau Ingrid Deltenre als Sachverständige für das Qualitätssicherungssystem 2020 bis 2024 gem § 4a Abs 2 ORF-G zuzustimmen“*, einstimmig angenommen.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 25.06.2020 wurde folgender Beschluss gefasst:

„Der Antrag, der Stiftungsrat möge der Bestellung von Frau Ingrid Deltenre als Sachverständige für das Qualitätssicherungssystem 2020 bis 2024 gem § 4a Abs 2 ORF-G zustimmen, wird einstimmig angenommen.“

2.3. Gutachten der/des Sachverständigen zum Qualitätssicherungssystem

2.3.1. Gutachten zum Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019

Im Mai/Juni 2020 erstattete Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2019“.

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

„Das vorliegende Gutachten ‚Das Qualitätssicherungssystem des ORF‘ beschreibt eine Bewertung der gesamten Anstrengungen, die der ORF laut ORF-Gesetz und Gremienvorgaben im Rahmen des vorgegebenen Kanons von Qualitätssicherungsmaßnahmen zu erbringen hat. Es untersucht, inwieweit der ORF in der Lage war, ein vielfältiges Gesamtprogramm zu gewährleisten und mit einer Gewichtung von Information, Kultur, Unterhaltung und Sport den Forderungen des Gesetzes nach ‚Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags‘ nachzukommen. Es versteht das Qualitätssicherungssystem des ORF als ein Bündel von Leistungen, mit denen die unterschiedlichsten Dimensionen des medialen Prozesses (Vertrauen und Orientierung, Vielfalt und Föderalismus, Kultur und Unterhaltung, Verantwortung und Identitätsstiftung, Innovation und Kompetenz, Zukunft und Verantwortung) zusammengesehen werden. Die grundsätzliche Frage, die im Qualitätsmonitoring gestellt wird, heißt: Werden der ORF und sein Gesamtprogramm in der Vielfalt der Anstrengungen und der Relevanz der Inhalte

- den Vorgaben des Gesetzes,
- den konkreten Auflagen der Gremien,
- dem eigenen Anspruch zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags
- und dem vielfältigen Interesse seines Publikums gerecht?

Nach ausführlicher Prüfung der empirischen, analytischen, diskursiven und konzeptionellen Darlegung des Hauses ist grundsätzlich festzuhalten: Der ORF hat im Geschäftsjahr 2019 die Vorgaben des ORF-Gesetzes und des geforderten Qualitätsmanagements erfüllt. Er hat in

umfangreichen Studien, in Diskussionen mit dem Publikum und in zahlreichen Veröffentlichungen die Vorgaben der Gremien und die selbstgesetzten Überlegungen zur Qualität erfüllt.

Der ORF hat im Jahre 2019 den Kriterienkatalog für die Qualität des Unternehmens in allen Punkten abgearbeitet. Meine Aufgabe besteht in reinlicher Prüfung der Frage, inwieweit die gesetzlich vorgegebenen Standards strukturell, programmlich und auch aus der Perspektive des Publikums eingehalten worden sind. Ich kann auf der Grundlage der sehr vielfältigen Inhalts- bzw. Programmstrukturanalysen darlegen:

Der ORF hat 2019 den festgelegten Qualitätskriterien in den wesentlichen Punkten entsprochen. Dem ORF ist zu bestätigen, dass er in einem gesetzeskonformen Verfahren mit qualitativen und quantitativen Auswertungen den Vorgaben des Gesetzes einer umfassenden Qualitätssicherung gerecht geworden ist. Er hat das geforderte Qualitätsmanagement im Jahre 2019 effektiv und erfolgreich umgesetzt.“

2.3.2. Gutachten zum Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020

Im Mai 2021 erstattete Ingrid Deltenre das Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2020“.

Die Gutachterin kommt nach der Darstellung der einzelnen Elemente des Qualitätssicherungssystems zu folgendem Ergebnis:

„Die grundsätzliche Frage, die im Qualitätsmonitoring des ORF gestellt wird, heißt: Wird der ORF mit seinem Programm den Vorgaben des Gesetzes, den konkreten Auflagen der Gremien, den Erwartungen des Publikums sowie dem eigenen Anspruch zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags gerecht?

Aufgrund der Daten und Fakten im ORF-Jahresbericht kann festgehalten werden, dass die formalen, inhaltlichen und technischen Anforderungen an das publizistische Angebot gemäß dem ORF-Gesetz erfüllt sind.

Das befragte Publikum, die Expertinnen und Experten bescheinigen dem ORF sowohl in empirischen Umfragen als auch im direkten Diskurs eine hohe Programmqualität und -vielfalt und äußern sich insgesamt überaus zufrieden mit der publizistischen Leistung.

Der ORF beschäftigt sich im Rahmen der Qualitätssicherung nicht nur mit dem bereits produzierten und verbreiteten Programmangebot, sondern räumt auch Themen der unmittelbaren Zukunft großen Raum ein.

Die gewählten Verfahren zur Qualitätssicherung sind methodisch ausgereift, bewährt und einwandfrei eingesetzt worden.

Die Bedürfnisse der Mediennutzer/innen ändern sich. Die Gremien des ORF haben deshalb eine strategische Neuausrichtung beschlossen (vom Public Service Broadcaster zur Public Service Media Plattform). Es könnte daher sinnvoll sein, die Mediennutzung in einem größeren Kontext darzustellen, indem auch die Streaming- und Social-Media-Plattformen in die Befragungen integriert werden. Allerdings ist dazu der Gesetzgeber aufgerufen, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen.

Dem ORF ist zu bestätigen, dass er in einem gesetzeskonformen Vorgehen, auf der Basis von qualitativen und quantitativen Verfahren, den inhaltlichen Vorgaben des Gesetzes gerecht geworden ist. Er hat das geforderte Qualitätsmanagement im Jahre 2020 effektiv und erfolgreich umgesetzt. Er erfreut sich in der österreichischen Bevölkerung einer sehr hohen Beliebtheit und Glaubwürdigkeit.“

2.4. Bildung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates

In der Sitzung des Publikumsrates vom 16.03.2010 wurde der Antrag auf Einrichtung eines weiteren Arbeitsausschusses durch Ergänzung des § 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Publikumsrates um die Ziffer 7 mit dem Wortlaut *„7. ein Ausschuss für die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem (Qualitätsausschuss), bestehend aus dem Vorsitzenden des Publikumsrats und seinem Stellvertreter sowie den Vorsitzenden der anderen Ausschüsse und deren Stellvertretern und den gemäß § 28 Abs. 3 Z 5 ORF-G bestellten Mitgliedern des Publikumsrats, soweit sie nicht schon als Mitglied der vorgenannten Ausschüsse im Qualitätsausschuss vertreten sind. Ausschussvorsitzender ist der Vorsitzende des Publikumsrats, Vorsitzenden-Stellvertreter des Qualitätsausschusses ist der Vorsitzende-Stellvertreter des Publikumsrats“* mit Stimmenmehrheit (20 Ja, 13 Nein, 3 Stimmenthaltungen) angenommen.

§ 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Publikumsrates, idF vom 23.05.2019, lautet: *„Für die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem hat der Publikumsrat aus seiner Mitte einen ständigen Ausschuss zu bilden (Qualitätsausschuss, § 4a Abs. 2 ORF-G). Zur Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben gem § 30 ORF-G kann der Publikumsrat weitere Ausschüsse aus seiner Mitte bilden. Aktuell bestehende Ausschüsse, deren Aufgaben und Zusammensetzung sind in Anhang 1 aufgelistet.“*

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

2.5.1. Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.06.2020 wurde das Qualitätssicherungssystem und dessen Weiterentwicklung ausführlich diskutiert. In der Sitzung des Publikumsrates vom 10.09.2020 wurde über die Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.06.2020 berichtet und folgende Empfehlung mit nachstehender Begründung einstimmig beschlossen:

„Auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit dem Qualitätssicherungssystem des ORF empfiehlt der ORF-Publikumsrat die methodische Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems und seine wirksame Nutzung zur nachweislichen Qualitätsverbesserung der Programmleistungen des ORF. Insbesondere sollen dabei folgende Punkte berücksichtigt werden:

- 1. Die Zufriedenheit des Publikums mit der Erfüllung der Programmaufträge soll regelmäßig gemessen werden.*
- 2. Die Themen Objektivität, Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt sollen in die repräsentative Overall-Umfrage aufgenommen werden.*

3. Die eingesetzten Instrumente sollen kritisch hinterfragt und um inhaltsanalytische Verfahren erweitert werden.

4. Im jährlichen Qualitätsmonitoring soll auch über konkrete Verbesserungsmaßnahmen auf Basis der Befunde Bericht erstattet werden.

Begründung

Zufriedenheit des Publikums mit der Erfüllung der Programmaufträge messen: Der öffentlich-rechtliche Kernauftrag des ORF umfasst 19 Aufträge. Die Zufriedenheit des Publikums mit deren Erfüllung sollte regelmäßig geprüft werden, um allfällige Versorgungslücken aus Sicht des Publikums identifizieren und entsprechende Maßnahmen setzen zu können.

Aufnahme der Themen Objektivität, Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt in die repräsentative Overall-Umfrage: Der ORF-Publikumsrat hat in seinen Jahresstudien 2018 und 2019 die methodischen Grundlagen geschaffen, um die öffentlich-rechtlichen Kernwerte der Objektivität, Ausgewogenheit, Meinungs- und Themenvielfalt aus Publikumssicht zu erheben. Entsprechende Fragen sollen in die repräsentative, jährliche Overall-Umfrage des ORF für das Qualitätssicherungssystem aufgenommen werden, um die Weiterentwicklung dieser wichtigen Dimensionen auf eine empirische Basis zu stellen.

Anpassungen von Instrumenten und Methoden: Das Qualitätssicherungssystem des ORF basiert zum Teil auf quantitativen Auswertungen, deren Basis für repräsentative Aussagen zu schmal ist. Wenig aussagekräftige Methoden und Auswertungen sollten daher kritisch durchforstet werden. Das Methodenset soll um inhaltsanalytische Verfahren erweitert werden, um wissenschaftlich fundierte Aussagen zu Produktqualitäten treffen zu können (z.B. Analyse der Trennung von Nachricht und Meinung, Meinungsvielfalt in Programmgestaltung und Berichterstattung).

Berichterstattung über Verbesserungsmaßnahmen: Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Befunde des Qualitätssicherungssystems nur punktuell herangezogen wurden, um Leistungen des ORF weiterzuentwickeln. Der Publikumsrat fordert daher, dass im jährlichen Qualitätsmonitoring des Qualitätssicherungssystems auch über konkrete Verbesserungsmaßnahmen auf Basis der Befunde des Vorjahres bzw. der Vorjahre Bericht erstattet wird. Ziel des Qualitätssicherungssystems sollte es aus Sicht des Publikumsrats nicht nur sein, die Qualitäten des ORF zu beschreiben, sondern auch einen Beitrag zu deren Weiterentwicklung zu leisten.“

Mit Schreiben vom selben Tag übermittelte der Publikumsrat seine Empfehlung dem Generaldirektor des ORF.

Mit Schreiben vom 10.12.2020 übermittelte der Generaldirektor des ORF an die Mitglieder des Publikumsrates folgende Antwort zu ihrer Empfehlung vom 10.09.2020:

„Sehr geehrte Mitglieder des Publikumsrats,

der ORF verfügt über ein umfassendes Qualitätssicherungssystem, das europaweit Vorbildwirkung genießt. Es trägt dazu bei, die öffentlich-rechtliche Programmqualität im Interesse des Publikums weiter zu verbessern und die Markt- und Qualitätsführerschaft des ORF in Österreich abzusichern.

Derzeit wird an der weiteren Verfeinerung der komplexen Verfahren und Instrumente des Qualitätssicherungssystems gearbeitet. Die Ergebnisse dieses Prozesses werden dem ORF-Stiftungsrat, der sich in seiner Plenarsitzung vom 17. September 2020 ebenfalls mit dieser Thematik auseinandergesetzt und die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems veranlasst hat, im kommenden Jahr präsentiert. Über die Eckpunkte der methodischen Weiterentwicklung werde ich Sie anschließend gerne informieren.

Unterdessen darf ich darauf verweisen, dass die in Ihrer Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem vom 10. September 2020 angeregte Prüfung der ORF-Qualitätssicherung bereits umfassend durch die Medienbehörde erfolgt. Die ebenfalls angeregte, kritische Hinterfragung der eingesetzten Instrumente wiederum erfolgt in regelmäßigen Workshops, an denen alle an der ORF-Qualitätssicherung beteiligten Institute, sowie ausgewählte ORF-Abteilungen und der externe Gutachter teilnehmen. Die geforderten inhaltsanalytischen Verfahren werden ebenfalls bereits eingesetzt, etwa in den Expertengesprächen, den Qualitätsprofilen und in den Jahresstudien.

In der Sitzung des Publikumsrates vom 04.03.2021 wurde auf die Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020 Bezug genommen und ausgeführt, dass es im laufenden Jahr gemeinsam mit dem Stiftungsrat zu Weiterentwicklungen des Systems kommen solle. Der Publikumsrat sei mit dem Stiftungsrat im Gespräch und wünsche eine entsprechende Einbindung. Auch der Generaldirektor, werde gebeten, den Publikumsrat entsprechend mit einzubeziehen.

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 06.05.2021 wurde der Status Quo des Qualitätssicherungssystems besprochen. In der darauffolgenden Sitzung des Publikumsrates vom 20.05.2021 wurde über die Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 06.05.2021 berichtet und wurden allfällige Verbesserungen im Qualitätssicherungssystem besprochen.

In der Sitzung des Präsidialausschusses des Publikumsrates vom 09.09.2021 wurde unter dem Punkt „Anliegen an die neue Geschäftsführung“ vom Vorsitzenden ausgeführt, dass der Vorsitzende der Umsetzung der Empfehlung zur Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems, der sich auch der Stiftungsrat angeschlossen habe, nachgehen werde.

2.5.2. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates und des Publikumsrates zum Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2019 und 2020

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 15.09.2020 berichtete Prof. Dr. h.c. Markus Schächter über das Qualitätssicherungssystem des ORF betreffend das Jahr 2019. In der Sitzung des Publikumsrates vom 26.11.2020 wurde über die Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 15.09.2020 berichtet.

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.11.2021 berichtete Ingrid Deltenre über das Qualitätssicherungssystem des ORF betreffend das Jahr 2020, über welches in der Folge diskutiert wurde. In der Sitzung des Publikumsrates vom 25.11.2021 wurde auf das Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.11.2021 verwiesen.

2.6. 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.

2.6.1. Programmstrukturanalyse 2019

Auf Basis der im Auftrag des ORF durchgeführten Programmstrukturanalyse des Fernseh- und Radioprogramms des ORF erstellte dieser im März 2020 den ORF-Jahresbericht 2019, der eine Programmstruktur des Fernseh- und Radioprogramms des Jahres 2019 enthielt.

2.6.2. Programmstrukturanalyse 2020

Auf Basis der im Auftrag des ORF durchgeführten Programmstrukturanalyse des Fernseh- und Radioprogramms des ORF erstellte dieser im März 2021 den ORF-Jahresbericht 2020, der eine Programmstruktur des Fernseh- und Radioprogramms des Jahres 2020 enthielt.

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

2.7.1. Allgemeines

Der ORF erstellt in Form von Qualitätsprofilen Soll-Bilder einzelner Programmkategorien, die durch externe Evaluierungen kontrolliert werden (vgl. dazu Punkt 2.9.1). 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, die in der Regel anspruchsvolle Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und die hohe 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.

2.7.2. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages im Jahr 2019

2.7.2.1. Qualitätsprofile 2019

Im Jahr 2019 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „TV-Kultur/Religion und Ethik“, das entlang der Leistungskriterien Vertrauen, Vielfalt, Wissen, Identität, Kompetenz und Innovation konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte.

2.7.2.2. Public-Value-Bericht 2020

Zur Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages des ORF erstellte dieser den in mehrere Teile gegliederten Public-Value-Bericht 2020, der auf die

Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts des ORF, die in der Regel anspruchsvolle Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen des ORF und die hohe Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft in den Programmen des ORF Bezug nahm.

2.7.3. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages im Jahr 2020

2.7.3.1. Qualitätsprofile 2020

Im Jahr 2020 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „TV-Wissenschaft/Bildung/Service/Lebenshilfe“, das entlang der Leistungskriterien Vertrauen, Orientierung, Föderalismus, Vielfalt, Verantwortung und Kompetenz konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte.

2.7.3.2. Public-Value-Bericht 2020/2021

Im Hinblick auf die im Qualitätssicherungssystem geforderte Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages des ORF erstellte dieser im Rahmen des Qualitätssicherungssystems 2020 den Public-Value-Bericht 2020/2021, in dem ebenfalls wiederum auf die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts des ORF, die in der Regel anspruchsvolle Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen des ORF und die hohe Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft in den Programmen des ORF Bezug genommen wurde.

2.8. Überprüfung der Zufriedenheit des Publikums

2.8.1. 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.

2.8.2. Qualitätsmonitoring 2019

2.8.2.1. Publikumsgespräche 2019

Im Jahr 2019 führte der ORF im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2019 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 und Qualitätswahrnehmung des sportaffinen Publikums mit den Sportangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des qualitativen Qualitätsmonitorings und fand am 03.04.2019 in Wien statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Kultur/Religion“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des kultur- und religionsaffinen Publikums mit den Kultur- und Religionsangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems. Die Untersuchung fand am 15.10.2019 in Oberösterreich statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Information“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des informationsaffinen Publikums mit den Informationsangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems und fand am 26.11.2019 im Burgenland statt.

2.8.2.2. Expertengespräch 2019

Darüber hinaus führte der ORF 2019 als Ergänzung zu den Publikumsgesprächen ein Expertengespräch 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.

2.8.3. Qualitätsmonitoring 2020

2.8.3.1. Publikumsgespräche 2020

Im Jahr 2020 führte der ORF im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2020 drei Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Fernsehen“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des Publikums mit dem ORF-Fernsehen zu den Themen Unterhaltung, Sport und Kultur/Religion und fand am 24.08.2020 in Wien statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Radio“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und der Qualitätswahrnehmung des Publikums mit den ORF-Angeboten im Radio zu den Themen Unterhaltung, Sport und Kultur/Religion. Es fand am 22.10.2020 in Graz statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Internet/Teletext“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und der Qualitätswahrnehmung des Publikums mit dem ORF-Angebot in den Bereichen Internet und Teletext. Die Erhebung umfasste die Themen Unterhaltung, Sport und Kultur/Religion im Rahmen von ORF.at, ORF-TVthek und ORF-Teletext. Die Untersuchung fand am 01.12.2020 in Wien statt.

2.8.3.2. Expertengespräche 2020

Als Ergänzung zu den Publikumsgesprächen führte der ORF im Jahr 2020 ein Expertengespräch zum Thema „Information“ durch. Gegenstand des Expertengesprächs war es, Fachleute zum Thema „Information“ um eine – coronabedingt – schriftliche Expertise zu bitten.

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

2.9.1. 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 2.7.1), 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 dem 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.

2.9.2. Qualitätsmonitoring 2019

2.9.2.1. Evaluierung der Qualitätsprofile 2019

Im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2019 gab der ORF eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Kultur/Religion und Ethik“ beim SORA Institute for Social Research and Consulting (im Folgenden: SORA Institute) in Auftrag. Gegenstand der Studie des Qualitätsprofils „TV-Kultur/Religion und Ethik“ war es, das vom ORF erarbeitete Soll-Bild der Kategorie „TV-Kultur/Religion und Ethik“ mittels Methoden der qualitativen Sozialforschung dem Publikum vorzulegen und einer Bewertung zu unterziehen. Die Evaluation fand an einem Erhebungszeitpunkt (16.10.2019) und in einem Erhebungszeitraum (07.11.2019 bis 26.11.2019) statt.

2.9.2.2. Overall-Befragung 2019

Teil der Teilnehmerbefragung 2019 war des Weiteren eine Repräsentativbefragung der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragung), die vom 02.05.2019 bis zum

09.06.2019 in Form von 1.001 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet vom Institut für empirische Sozialforschung durchgeführt wurde.

2.9.2.3. Studien 2019

Im Jahr 2019 gab der ORF im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem zwei Studien in Auftrag. Einerseits die ORF-Jahresstudie 2019 „Informationsdeprivation & News-Avoiding“, andererseits die ORF-Publikumsratsstudie 2019 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums bezüglich Meinungs- und Themenvielfalt“, die den Befragungszeitraum 15.10.2019 bis 08.11.2019 umfasste.

2.9.3. Qualitätsmonitoring 2020

2.9.3.1. Evaluierung der Qualitätsprofile 2020

Im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2020 gab der ORF eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Wissenschaft/Bildung/Service/Lebenshilfe“ beim SORA Institute in Auftrag. Die Evaluation fand im Erhebungszeitraum 03.11.2020 bis 11.12.2020 statt.

2.9.3.2. Overall-Befragung 2020

Im Jahr 2020 wurde ebenfalls als Teil des Qualitätsmonitorings 2020 eine Repräsentativbefragung der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragung) vom 05.05.2020 bis zum 28.05.2020 in Form von 1.000 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet vom Institut für empirische Sozialforschung durchgeführt.

2.9.3.3. Studien 2020

Der ORF gab im Jahr 2020 einerseits die ORF-Jahresstudie 2020 „Digitale Transformation vom Broadcaster zum Qualitätsnetzwerk“, andererseits die ORF-Publikumsratsstudie 2020 „Anforderungen und Erwartungen an non-fiktionale Unterhaltung im ORF Fernsehen“, die den Befragungszeitraum 09.11.2020 bis 27.11.2020 umfasste, in Auftrag.

2.10. Überprüfung des Qualitätssicherungssystems und gegebenenfalls Anpassung

2.10.1. Anpassung des Qualitätssicherungssystems im Jahr 2014

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.“

Zum Inhalt des Qualitätssicherungssystems in der Fassung vom 20.11.2014 siehe Punkt 2.1.

2.10.2. Überprüfung des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2019 und 2020

Mit Schreiben des Generaldirektors vom 29.06.2020 informierte dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019.

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 16.09.2020 erläuterte zunächst Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2019. Er führte unter anderem aus, dass die Integration neuer digitaler Notwendigkeiten und die Fortschreibung qualitativer Aspekte es wert seien, über eine Modifikation des Qualitätssicherungssystems nachzudenken. Im Anschluss wurde die Empfehlung des Publikumsrates zum Qualitätssicherungssystem vom 10.09.2020 einstimmig vom Programmausschuss des Stiftungsrates unterstützt.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 17.09.2020 wurde über die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 16.09.2020 und das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019 berichtet. Darüber hinaus wurde der Antrag, *„der Stiftungsrat möge die Empfehlung des Publikumsrates ‚Qualitätssicherungssystem‘ vom 10.09.2020 unterstützen; der Generaldirektor möge im Lichte der geführten Diskussion Vorschläge zur Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems ausarbeiten und dem Stiftungsrat zur Beschlussfassung vorlegen,“* einstimmig angenommen.

Am 17.09.2020 fand der Workshop „Evaluation ORF-Qualitätssicherungssystem“ statt, an dem neben Mitarbeitern des ORF auch Vertreter einiger Marktforschungsinstitute teilnahmen. Dem Workshop lag folgende Agenda zugrunde:

„Begrüßung ...

Input Prof. Dr. Schächter – Erkenntnisse aus dem Gutachten 2019 (in Vertretung durch ...)

Feedbackrunde der Institute zur Durchführung der Erhebung 2019 – Stärken/Schwächen

Überblick K M zur ORF-Jahresstudie

Input Dr. K/Mag. S – rechtliche Entwicklungen

Offene Diskussion zu Optimierung und Weiterentwicklung der ORF-Qualitätssicherung“

Ergebnis dieses Workshops waren Anregungen zur Optimierung des Qualitätssicherungssystems.

Mit Schreiben des Generaldirektors vom 30.06.2021 informierte dieser die Mitglieder des Stiftungsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020.

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 01.12.2021 erläuterte zunächst Ingrid Deltenre das Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2020. Im Anschluss wurde über das Qualitätssicherungssystem und eine allfällige Überarbeitung desselben diskutiert.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 02.12.2021 wurde über die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 01.12.2021 und das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020 berichtet. Unter anderem wurde vom Vorsitzenden ausgeführt, dass die gesetzlichen Rahmenvorgaben für das Qualitätssicherungssystem aus dem Jahr 2010 stammen und der Stiftungsrat auf dieser Grundlage das heute angewandte System der Qualitätssicherung beschlossen hat, weshalb sich der Stiftungsrat mit der Möglichkeit der Verbesserung des Systems in Zukunft ernsthaft auseinandersetzen soll.

Am 01.12.2021 fand abermals der Workshop „Evaluation ORF Qualitätssicherungssystem“ statt, an dem neben Mitarbeitern des ORF auch Vertreter einiger Marktforschungsinstitute und die Gutachterin Ingrid Deltenre teilnahmen. Dem Workshop lag folgende Agenda zugrunde:

„Begrüßung ...

Input Ingrid Deltenre – Erkenntnisse aus dem Gutachten 2020

Feedbackrunde der Institute zur Durchführung der Erhebungen 2020 – Stärken/Schwächen

Überblick K M zur ORF-Jahresstudie

Input Dr. K/Mag. S – rechtliche Entwicklungen im Zusammenhang mit der ORF-Qualitätssicherung

Offene Diskussion zu Optimierung und Weiterentwicklung der ORF-Qualitätssicherung“

Ergebnis dieses Workshops waren wiederum Anregungen zur Optimierung des Qualitätssicherungssystems.

2.11. 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 24.01.2022 folgende Veröffentlichungen gemäß dem ORF-G abrufbar waren:

- Angebotskonzepte
- Abgeschlossene Auftragsprüfungen
- Laufende Auftragsprüfungen
- Qualitätssicherungssystem
- Jahresbericht
- Jahres- und Konzernabschluss
- Aktionsplan: ORF barrierefrei
- Kommerzielle Kommunikation
- Weitergabe von Sportrechten
- ORF Public-Value-Bericht
- Programmengelt
- Verhaltenskodex

Durch Auswahl des Links „*Qualitätssicherungssystem*“ gelangt man zur URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176. Am 24.01.2022 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.

Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Direktoren- und Landesdirektorenwahl-Plenarsitzung am 17. November 2016 der Verlängerung der Bestellung von Prof. Dr. h.c. Markus Schächter als

Sachverständiger für das Qualitätssicherungssystem 2017-2019 gem § 4a Abs 2 ORF-G zugestimmt (einstimmig).

Ingrid Deltenre, vormalige Generaldirektorin der European Broadcasting Union, wird an keine Weisungen und Aufträge gebundene Sachverständige für das Qualitätssicherungssystem des ORF 2020 bis 2024:

Der ORF-Stiftungsrat hat ihre Bestellung in seiner Plenarsitzung am 25.06.2020 gem § 4a Abs 2 ORF-G einstimmig beschlossen.

Der ORF-Publikumsrat hat am 10.09.2020 diese Empfehlung (Anmerkung: Verlinkung) zum Qualitätssicherungssystem einstimmig beschlossen. Am 17.09.2020 hat der ORF Stiftungsrat beschlossen, diese Empfehlung des Publikumsrat(es) zur Qualitätssicherung zu unterstützen. Der GD möge im Lichte der geführten Diskussion Vorschläge zur Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems ausarbeiten und dem Stiftungsrat zur Beschlussfassung vorlegen. (einstimmig).“

Durch Aufruf der Verlinkung bei der genannten Empfehlung des Publikumsrates gelangt man zur URL

https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/veroeffentlichungen/2020/20200910_empfehlung_pkr_an_gd_qualitaetssicherungssystem.pdf unter der das Schreiben des Publikumsrates an den Generaldirektor betreffend die Empfehlung samt Begründung des Publikumsrates vom 10.09.2020 abrufbar ist.

Zusätzlich wurden folgende Dokumente zum Download bereitgestellt:

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

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2019 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public-Value-Bericht 2019 (entspricht Public-Value-Bericht 2020)
- Qualitätsprofil 2019
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2019
- Overall-Befragung 2019
- ORF-Publikumsratsstudie 2019
- Public Value Jahresstudie 2019
- Jahresbericht 2019

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2020 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public-Value-Bericht 2020 (entspricht Public-Value-Bericht 2020/2021)
- Qualitätsprofil 2020
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2020
- Overall-Befragung 2020
- ORF-Publikumsratsstudie 2020

- Public Value Jahresstudie 2020
- Jahresbericht 2020

2.12. Überprüfung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 bis 2018

Mit Bescheid der KommAustria vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 und 2012 überprüft. Mit Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes (im Folgenden: BVwG) vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, wurden Teile des Bescheides der KommAustria vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, ersatzlos behoben; im Übrigen wurde die Beschwerde als unbegründet abgewiesen. Mit Erkenntnis des VwGH vom 13.10.2015, Ro 2015/03/0034, wurde die gegen die Entscheidung des BVwG vom ORF erhobene Revision als unbegründet abgewiesen.

Mit Bescheid der KommAustria vom 07.04.2016, KOA 11.285/16-003, wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2013 und 2014 überprüft. Eine Rechtsverletzung wurde nicht festgestellt.

Mit Bescheid der KommAustria vom 15.03.2018, KOA 11.285/18-003, wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2015 und 2016 überprüft. Eine Rechtsverletzung wurde nicht festgestellt.

Mit Bescheid der KommAustria vom 11.02.2020, KOA 11.285/20-002, wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2017 und 2018 überprüft. In Spruchpunkt 1. wurde gemäß § 4a Abs. 8 iVm §§ 36 Abs. 1 und 37 Abs. 1 ORF-G festgestellt, dass der ORF entgegen der gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G im Rahmen der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems betreffend das Jahr 2018 den Publikumsrat nicht befasst hat, wodurch er gegen § 4a Abs. 2 ORF-G verstoßen hat. Im Übrigen wurde in Spruchpunkt 2. festgestellt, dass der ORF betreffend die Jahre 2017 und 2018 das Verfahren der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems eingehalten hat. Die gegen Spruchpunkt 1. erhobene Beschwerde wurde mit Erkenntnis des BVwG vom 29.09.2021, W194 2231588-1/7E, W194 2231809-1/7E, mit der Maßgabe als unbegründet abgewiesen, dass Spruchpunkt 1. lautet: *„Gemäß § 4a Abs. 8 iVm §§ 36 Abs. 1 und 37 Abs. 1 ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 idF BGBl. I Nr. 61/2018, wird festgestellt, dass der Österreichische Rundfunk dadurch, dass sich der Publikumsrat entgegen der gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 4a Abs. 2 und § 4a Abs. 6 ORF-G mit der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems betreffend das Jahr 2018 nicht zumindest innerhalb eines Jahres befasste, gegen § 4a Abs. 2 ORF-G verstoßen hat.“*

3. Beweismwürdigung

Die Feststellungen zum Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 20.11.2014 beruhen auf der Veröffentlichung des entsprechenden PDFs unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 (vgl. http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2014/veroeffentlichung/20141120_qs_beschreibung.pdf) sowie den Akten der KommAustria.

Die Feststellungen zur Bestellung des Sachverständigen Prof. Dr. h.c. Markus Schächter beruhen auf den im Verfahren zum Bescheid der KommAustria vom 15.03.2018, KOA 11.285/18-003,

diesbezüglich vorgelegten Unterlagen, die sich insofern mit dem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Beschluss des Stiftungsrates vom 17.11.2016 decken.

Die Feststellungen zur Bestellung der Sachverständigen Ingrid Deltenre beruhen auf den mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Protokollen der Sitzungen des Programmausschusses des Stiftungsrates und des Stiftungsrates (Beilagen ./17 und ./18). Der vorgelegte Beschluss des Stiftungsrates deckt sich insofern mit dem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Beschluss des Stiftungsrates vom 25.06.2020.

Die Feststellungen zu den Gutachten des Sachverständigen Prof. Dr. h.c. Markus Schächter sowie der Sachverständigen Ingrid Deltenre beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Beilage ./39 sowie der mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegten Beilage ./50. Die beiden vorgelegten Gutachten stimmen auch mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Gutachten überein.

Die Feststellung zur Beschlussfassung des Publikumsrates betreffend die Ergänzung der Geschäftsordnung des Publikumsrates hinsichtlich der Bildung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates im Jahr 2010 ergibt sich aus den Akten der KommAustria. Die Feststellung zum Wortlaut des § 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Publikumsrates ergibt sich aus der mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Beilage ./3.

Die Feststellungen zur konkreten Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020 und dessen Übermittlung an den Generaldirektor ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben 30.06.2021 vorgelegten Beilagen (Beilagen ./19 und ./19.1). Der vorgelegte Beschluss des Publikumsrates deckt sich insofern mit dem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Beschluss des Publikumsrates vom 10.09.2020.

Die Feststellung zur Antwort des Generaldirektors zur Empfehlung des Publikumsrates ergibt sich aus der vom ORF mit Schreiben 30.06.2021 vorgelegten Beilage (Beilage ./19.2).

Die Feststellungen zu den Sitzungen des Publikumsrates vom 04.03.2021, des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 06.05.2021, des Publikumsrates vom 20.05.2021 sowie des Präsidialausschusses des Publikumsrates vom 09.09.2021 ergeben sich aus den mit Schreiben des ORF vom 03.11.2021 vorgelegten entsprechenden Sitzungsprotokollen der Gremien (Beilagen ./44 bis ./47).

Die Feststellungen zu den Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates in den Jahren 2020 und 2021 ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben vom 30.06.2021 (Beilagen ./16 und ./20) und vom 16.12.2021 (Beilage ./57) vorgelegten Protokollen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates.

Die Feststellung zu den Sitzungen des Publikumsrates in den Jahren 2020 und 2021 ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben 30.06.2021 (Beilagen ./19 und ./23) und vom 16.12.2021 (Beilage ./58) vorgelegten Protokollen der Sitzungen des Publikumsrates.

Die Feststellungen zur Durchführung der Programmstrukturanalysen 2019 und 2020 sowie zur Erstellung der Jahresberichte 2019 und 2020 beruhen auf den vom ORF mit Schreiben vom 30.06.2021 als Beilagen ./25 und ./26 vorgelegten Jahresberichten 2019 und 2020, 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 20.11.2014. Die Feststellungen zu den vom ORF erstellten Qualitätsprofilen 2019 und 2020 gründen sich auf der mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Beilage ./36 und der mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegten Beilage ./51. Die Feststellungen zu den Public-Value-Berichten 2020 und 2020/2021 gründen sich auf die vom ORF mit Schreiben vom 30.06.2021 als Beilagen ./27 bis ./32 vorgelegten Unterlagen, die mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 abrufbaren „Public-Value-Bericht 2019“ und „Public-Value-Bericht 2020“ übereinstimmen.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Publikums- und Expertengespräche gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 20.11.2014 sowie den diesbezüglichen Ausführungen in den Jahresberichten 2019 und 2020. Die Feststellungen zu den im Rahmen des Qualitätsmonitorings durchgeführten Publikumsgesprächen 2019 und 2020 beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom 30.06.2021 übermittelten Beilage ./38 und der mit Schreiben vom 16.12.2021 übermittelten Beilage ./52, die jeweils Zusammenfassungen der Publikumsgespräche 2019 und 2020 enthalten. Die Feststellungen zu den Expertengesprächen 2019 und 2020 beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Beilage ./37, der vom ORF mit Schreiben vom 03.11.2021 vorgelegten Beilage ./42 bzw. der mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegten Beilage ./53, die jeweils Zusammenfassungen der Expertengespräche 2019 und 2020 enthalten.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Evaluierung der Qualitätsprofile und der Erstellung der Overall-Befragungen gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 20.11.2014 sowie den diesbezüglichen Ausführungen in den Jahresberichten 2019 und 2020. Die Feststellungen zur Evaluierung der Qualitätsprofile 2019 und 2020 gründen sich auf die mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegte Beilage ./36 und die mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegte Beilage ./51, die jeweils Zusammenfassungen der Evaluierungen der Qualitätsprofile 2019 und 2020 enthalten. Die Feststellungen zu den in den Jahren 2019 und 2020 durchgeführten Overall-Befragungen beruhen auf der mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Beilage ./35 und der mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegten Beilage ./55, die jeweils Zusammenfassungen der durchgeführten Overall-Befragungen in den Jahren 2019 und 2021 enthalten.

Die Feststellungen zu den vom ORF im Rahmen des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2019 und 2020 erstellten Studien ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Unterlagen (Beilagen ./33 und ./34), der vom ORF mit Schreiben vom 03.11.2021 vorgelegten Beilage ./43 sowie der vom ORF mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegten Beilage ./54, die sich sowohl hinsichtlich der ORF Publikumsratsstudie in den Jahren 2019 und 2020 als auch der ORF-Jahresstudien in den Jahren 2019 und 2020 mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Texten decken.

Die Feststellungen zur Anpassung des Qualitätssicherungssystems im Jahr 2014 und den diesbezüglichen Sitzungen des Programmausschusses des Stiftungsrates sowie des Stiftungsrates beruhen auf den im Verfahren zum Bescheid der KommAustria vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, diesbezüglich vorgelegten Unterlagen, die sich insofern mit dem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Beschluss des Stiftungsrates vom 20.11.2014 decken.

Die Feststellungen zum Schreiben des Generaldirektors vom 29.06.2020, mit dem dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019 informierte, beruhen auf der mit Schreiben des ORF vom 03.11.2021 vorgelegten Beilage ./41.

Die Feststellungen zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 16.09.2020 beruhen ebenso wie die Feststellung zur Sitzung des Stiftungsrates vom 17.09.2020 und zu dem Beschluss des Stiftungsrates auf den mit Schreiben vom 30.06.2021 vorgelegten Beilagen ./21, ./22 und ./22.1. Der vorgelegte Beschluss des Stiftungsrates deckt sich insofern mit dem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Beschluss des Stiftungsrates vom 17.09.2020.

Die Feststellungen zu dem am 17.09.2020 abgehaltenen Workshop gründen sich auf die dem Schreiben des ORF vom 30.06.2021 angefügte Beilage ./40.

Die Feststellungen zum Schreiben des Generaldirektors vom 30.06.2021, mit dem dieser die Mitglieder des Stiftungsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020 informierte, beruhen auf der mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegten Beilage ./49.

Die Feststellungen zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 01.12.2021 beruhen ebenso wie die Feststellungen zur Sitzung des Stiftungsrates vom 02.12.2021 auf den mit Schreiben vom 16.12.2021 vorgelegten Beilagen ./59 und ./60.

Die Feststellungen zu dem am 01.12.2021 abgehaltenen Workshop gründen sich auf die dem Schreiben des ORF vom 16.12.2021 angefügte Beilage ./56.

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 24.01.2022. Die Feststellungen zur Zugänglichmachung jener Inhalte, die über den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=183 aufrufbaren Link „Qualitätssicherungssystem“ 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 24.01.2022.

Die Feststellung zur Verlinkung hinsichtlich der Empfehlung des Publikumsrates auf die URL https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/veroeffentlichungen/2020/20200910_empfehlung_pkr_a_n_gd_qualitaetssicherungssystem.pdf ergibt sich sowohl aus der Einsichtnahme der KommAustria in die URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 als auch die URL https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/veroeffentlichungen/2020/20200910_empfehlung_pkr_a_n_gd_qualitaetssicherungssystem.pdf.

Die Feststellungen zur Überprüfung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 bis 2018 ergeben sich aus den zitierten Bescheiden der KommAustria und den Erkenntnissen des BVwG und des VwGH.

4. Rechtliche Beurteilung

4.1. Zuständigkeit

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:

„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 24. 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.“

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 24. 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 den 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.“ Darüber hinaus hielt das BVwG vor dem Hintergrund der von der KommAustria in erster Instanz festgestellten Rechtsverletzung fest: „Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichtes kommt der KommAustria daher nur etwa zu, die Einhaltung des in § 4a Abs. 1 und Abs. 2 festgelegten Verfahrens zu überprüfen (beispielsweise die Genehmigung durch den Stiftungsrat), nicht aber eine inhaltliche Beurteilung des Qualitätssicherungssystems in der Weise vorzunehmen, ob quantitative Festschreibungen der bestimmten ‚Programmkategorien‘ zuzurechnenden Anteile am bezughabenden gesamten Hörfunk- bzw. Fernsehprogramm vorgenommen wurden, sodass schon aus diesem Grund die Spruchpunkte ... des angefochtenen Bescheides gemäß § 28 Abs. 1 und 2 iVm. Abs. 5 VwGVG aufzuheben waren, da diese auf einer unzulässigen inhaltlichen Beurteilung des vorgelegten Qualitätssicherungssystems beruhen.“

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 rechtskräftigem Bescheid der KommAustria vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, (teilweise bestätigt und teilweise behoben mit dem Erkenntnis des BVwG vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, dieses bestätigt mit Erkenntnis des VwGH vom 13.10.2015, Ro 2015/03/0034) wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 und 2012 überprüft.

Mit rechtskräftigem Bescheid der KommAustria vom 07.04.2016, KOA 11.285/16-003, wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2013 und 2014 überprüft. Eine Rechtsverletzung wurde nicht festgestellt.

Mit rechtskräftigem Bescheid der KommAustria vom 15.03.2018, KOA 11.285/18-003, wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2015 und 2016 überprüft. Eine Rechtsverletzung wurde nicht festgestellt.

Mit rechtskräftigem Bescheid der KommAustria vom 11.02.2020, KOA 11.285/20-002, (bestätigt mit dem Erkenntnis des BVwG vom 29.09.2021, W194 2231588-1/7E, W194 2231809-1/7E) wurde das Verfahren der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2017 und 2018 überprüft.

Im gegenständlichen Verfahren hat die Regulierungsbehörde daher gemäß § 4a Abs. 8 iVm 6 ORF-G in Bezug auf das Qualitätssicherungssystems eine Überprüfung der Übereinstimmung mit den durch § 4a ORF-G normierten Anforderungen im Hinblick auf die Jahre 2019 und 2020 durchzuführen und festzustellen, ob das Verfahren der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2019 und 2020 eingehalten wurde, wobei eine negative Feststellung dazu führt, dass dem ORF Aufträge zur Einhaltung des Verfahrens erteilt werden können.

4.4. Bildung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates, 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 24. 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. Bildung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates

Gemäß § 4a Abs. 2 vierter Satz ORF-G ist im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem ein ständiger Ausschuss des Publikumsrates, mit dem Namen „Qualitätsausschuss“ zu bilden, der die Erstattung von Empfehlungen des Publikumsrates zum Qualitätssicherungssystem vorzubereiten hat.

Aus den Feststellungen (vgl. Punkt 2.4) ergibt sich, dass in der Sitzung des Publikumsrates vom 16.03.2010 die Einrichtung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates beschlossen und dieser in der Folge auch eingerichtet wurde. § 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Publikumsrates, idF vom 23.05.2019, sieht vor, dass *„für die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem ... der Publikumsrat aus seiner Mitte einen ständigen Ausschuss zu bilden (Qualitätsausschuss, § 4a Abs. 2 ORF-G)“* hat. Die Bedingung der Bildung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates ist somit vorliegend erfüllt.

4.4.3. 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“*.

Vor dem Hintergrund der Erläuterungen zu § 4a Abs. 2 vierter Satz ORF-G hat der Qualitätsausschuss des Publikumsrates somit die Sitzungen bzw. Empfehlungen des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem vorzubereiten.

Im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem hat der Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 18.06.2020 und am 06.05.2021 das Qualitätssicherungssystem und dessen Weiterentwicklung ausführlich diskutiert (vgl. Punkt 2.5.1).

Vor dem Hintergrund des vorgelegten Berichtes des Qualitätsausschusses des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass der Qualitätsausschuss des Publikumsrates seiner Verpflichtung zur Vorberaterung der Sitzungen des Publikumsrates im Hinblick auf Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem nachgekommen ist.

4.4.3.1. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019

Betreffend das Qualitätssicherungssystem des Jahres 2019 hat der Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 15.09.2020 eine Sitzung abgehalten (vgl. Punkt 2.5.2), in der unter Anwesenheit des Gutachters das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019 erläutert wurde und sich die Ausschussmitglieder dadurch mit den Fragen des Qualitätssicherungssystems befasst haben. Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem wurden vom Qualitätsausschuss des Publikumsrates in dieser Sitzung nicht verabschiedet.

Vor dem Hintergrund des vorgelegten Protokolls des Qualitätsausschusses des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass der Qualitätsausschuss des Publikumsrates seiner Verpflichtung zur Vorberaterung der Sitzungen des Publikumsrates im Jahr 2019 nachgekommen ist.

4.4.3.2. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020

Im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020 hat der Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 18.11.2021 eine Sitzung abgehalten (vgl. Punkt 2.5.2), in der unter Anwesenheit der Gutachterin das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020 erläutert wurde und sich die Ausschussmitglieder dadurch mit den Fragen des Qualitätssicherungssystems befassten. Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem wurden vom Qualitätsausschuss des Publikumsrates in dieser Sitzung nicht erstattet.

Vor dem Hintergrund des vorgelegten Protokolls des Qualitätsausschusses des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass der Qualitätsausschuss des Publikumsrates seiner Verpflichtung zur Vorberaterung der Sitzungen des Publikumsrates im Jahr 2020 nachgekommen ist.

4.4.4. 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. Auch die Erläuterungen zu § 4a Abs. 2 ORF-G führen dazu aus, dass die Empfehlungen des Publikumsrates mit einer „entsprechend fundierte(n) Begründung“ zu versehen sind.

Wie bereits unter Punkt 4.3. ausgeführt, obliegt der KommAustria die Überprüfung der Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems und kommt ihr keine Befugnis zur inhaltlichen Beurteilung des Qualitätssicherungssystems zu. Das BVwG hat in seiner Entscheidung vom 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, diesbezüglich unter anderem festgestellt: „Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichtes kommt der KommAustria daher nur etwa zu, die Einhaltung des in § 4a Abs. 1 und Abs. 2 festgelegten Verfahrens zu überprüfen (beispielsweise die Genehmigung durch den Stiftungsrat), nicht aber eine inhaltliche Beurteilung des Qualitätssicherungssystems...“. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung hat die KommAustria somit im Rahmen der Überprüfung der Einhaltung des Verfahrens der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems unter anderem die Einhaltung des Verfahrens gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G (Befassung des Stiftungsrates, Bestellung eines Gutachters, Befassung des Qualitätssicherungsausschusses des Publikumsrates sowie des Publikumsrates) zu überprüfen.

4.4.4.1. Empfehlung des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem

Der Publikumsrat hat in seiner Sitzung vom 10.09.2020, in der zunächst über die Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.06.2020 berichtet wurde, eine Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem beschlossen, der darüber hinaus eine ausführliche Begründung angeschlossen wurde.

Im Hinblick auf diese Empfehlung des Publikumsrates teilte der Generaldirektor des ORF den Mitgliedern des Publikumsrates mit Schreiben vom 10.12.2020 mit, dass an der weiteren Verfeinerung der Verfahren und Instrumente des Qualitätssicherungssystems gearbeitet wird. Die Ergebnisse dieses Prozesses würden dem Stiftungsrat im kommenden Jahr präsentiert und die Mitglieder des Publikumsrates über die Eckpunkte der methodischen Weiterentwicklung informiert.

In den Sitzungen des Publikumsrates vom 04.03.2021 und vom 20.05.2021 sowie in der Sitzung des Präsidialausschusses des Publikumsrates vom 09.09.2021 wurde die vom Publikumsrat erlassene Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem thematisiert und vereinbart, deren Umsetzung nachzugehen (vgl. dazu die Ausführungen zu Punkt 4.10.2).

Im Hinblick auf die Überprüfung der Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems, ist daher festzuhalten, dass der Publikumsrat seiner Verpflichtung zur Begründung seiner am 10.09.2020 beschlossenen Empfehlung nachgekommen ist.

4.4.4.2. Sitzungen des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019

In der Sitzung des Publikumsrates vom 26.11.2020 wurde über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019 beraten und keine Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem beschlossen.

Vor dem Hintergrund des vorgelegten Protokolls der Sitzung des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass der Publikumsrat seiner Verpflichtung zur Beratung über die Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems im Jahr 2019 nachgekommen ist.

4.4.4.3. Sitzungen des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020

In der Sitzung des Publikumsrates vom 25.11.2021 wurde von der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 18.11.2021 berichtet und keine Empfehlung zum Qualitätssicherungssystem beschlossen.

Vor dem Hintergrund des vorgelegten Protokolls der Sitzung des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass der Publikumsrat seiner Verpflichtung zur Beratung über die Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems im Jahr 2020 nachgekommen ist.

4.5. Bestellung des/der Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems und Erstellung des Gutachtens des/der 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 24. 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 Zweifeln 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 dem vom ORF erstellten Qualitätssicherungssystem hat der ORF somit externe Gutachter zu bestellen, die Eignung und Leistungen des Qualitätssicherungssystems in den einzelnen Jahren zu evaluieren haben und deren Beurteilung gegebenenfalls in die Überarbeitung und Ergänzung des Qualitätssicherungssystems einfließen soll.

4.5.2. Bestellung des/der Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich, dass für die Beurteilung der Gesamtleistungen der Qualitätssicherungssysteme betreffend das Jahr 2019 Prof. Dr. h.c. Markus Schächter (vgl. Punkt 2.2.1) auf Antrag des Generaldirektors vom Stiftungsrat zum Sachverständigen bestellt wurde.

Der Antrag des Generaldirektors, der Bestellung von Ingrid Deltenre als Sachverständige für das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020 zuzustimmen, wurde vom Stiftungsrat angenommen (vgl. Punkt 2.2.2).

Die Bedingung der Bestellung eines Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2019 und 2020 wurde somit vom ORF erfüllt. Für die KommAustria ergeben sich darüber hinaus aufgrund der Berufserfahrung des Sachverständigen bzw. der Sachverständigen auch keine Zweifel daran, dass Prof. Dr. h.c. Markus Schächter bzw. Ingrid Deltenre über die entsprechenden beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen verfügen und somit die Voraussetzungen des § 4a Abs. 2 zweiter Satz ORF-G erfüllen.

4.5.3. Erstellung des Gutachtens des/der Sachverständigen

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich weiters, dass vom Sachverständigen Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten „*Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2019*“ sowie von der Sachverständigen Ingrid Deltenre das Gutachten „*Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2020*“ 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 betreffend die Jahre 2019 und 2020 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.

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 24. 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, 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 TELETTEST (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 betreffend die Jahre 2019 und 2020 Programmstrukturanalysen seiner Fernseh- und Hörfunkprogramme durchgeführt hat, die auch der ausgewerteten Programmstruktur des Fernseh- und Hörfunkangebotes des ORF in den Jahren 2019 und 2020 in den Jahresberichten 2019 und 2020 zugrunde gelegt wurden (vgl. die Punkte 2.6.1 und 2.6.2).

Der ORF kam somit insofern seiner Verpflichtung zur Durchführung von Programmstrukturanalysen in den Jahren 2019 und 2020 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 ORF-G) 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 2.7.1). Diese Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, die ein Anforderungsprofil an die Programmkategorien und ihre Subkategorien definieren.

Im Jahr 2019 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „TV-Kultur/Religion und Ethik“, das entlang der Leistungskriterien Vertrauen, Vielfalt, Wissen, Identität, Kompetenz und Innovation konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte (vgl. Punkt 2.7.2.1). Im Jahr 2020 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „TV-Wissenschaft/Bildung/Service/Lebenshilfe“, das entlang der Leistungskriterien Vertrauen, Orientierung, Föderalismus, Vielfalt, Verantwortung und Kompetenz konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte (vgl. Punkt 2.7.3.1). 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 2020 und 2020/2021, 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 2020 und 2020/2021 sowie der Qualitätsprofile „TV-Kultur/Religion und Ethik“ und „TV-Wissenschaft/Bildung/Service/Lebenshilfe“ betreffend die Jahre 2019 und 2020 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 24. 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 weiteren 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 Sendungsverantwortlichen einzubeziehen.

Der ORF führte im Jahr 2019 und im Jahr 2020 jeweils drei Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch. Die Publikumsgespräche fanden 2019 zu den Bereichen „Sport“, „Kultur/Religion“ und „Information“ und 2020 zu den Bereichen „Fernsehen“, „Radio“ und „Internet/Teletext“ an unterschiedlichen Orten in Österreich statt und befassten sich mit der qualitativen Erhebung der Zufriedenheit des Publikums mit den jeweiligen Angeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext.

Darüber hinaus führte der ORF im Jahr 2019 ein Expertengespräch zum Thema „Unterhaltung“ und im Jahr 2020 ein Expertengespräch zum Thema „Information“ 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 2019 und 2020 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 BlgNR 24. 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 2019 und 2020 Repräsentativbefragungen der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragungen) in Auftrag, die in Form von 1.000 bzw. 1.001 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 betreffend das Jahr 2019 zusätzlich eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Kultur/Religion und Ethik“ und im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020 eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Wissenschaft/Bildung/Service/Lebenshilfe“ 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 2019 die ORF-Jahresstudie „Informationsdeprivation & News-Avoiding“ sowie die ORF-Publikumsratsstudie 2019 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums bezüglich Meinungs- und Themenvielfalt“ und im Jahr 2020 die ORF-Jahresstudie

„Digitale Transformation vom Broadcaster zum Qualitätsnetzwerk“ und die ORF-Publikumsratsstudie 2020 „Anforderungen und Erwartungen an non-fiktionale Unterhaltung im ORF Fernsehen“ 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 24. 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 ORF-G 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 16.09.2020 erläuterte zunächst Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2019. Er führte unter anderem aus, dass die Integration neuer digitaler Notwendigkeiten und die Fortschreibung qualitativer Aspekte es wert seien, über eine Modifikation des Qualitätssicherungssystems nachzudenken. Im Anschluss wurde die Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020 vom Programmausschuss des Stiftungsrates einstimmig unterstützt.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 17.09.2020 wurde über die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 16.09.2020 und das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019 berichtet. Darüber hinaus wurde der Antrag, des Stiftungsrat möge die Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020 unterstützen, einstimmig angenommen.

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 01.12.2021 erläuterte zunächst Ingrid Deltenre das Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2020. Im Anschluss wurde über das Qualitätssicherungssystem und eine allfällige Überarbeitung desselben diskutiert.

In der Sitzung des Stiftungsrates vom 02.12.2021 wurde über die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 01.12.2021 und das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2020 berichtet. Unter anderem wurde vom Vorsitzenden ausgeführt, dass die gesetzlichen Rahmenvorgaben für das Qualitätssicherungssystem aus dem Jahr 2010 stammen und der Stiftungsrat auf dieser Grundlage das heute angewandte System der Qualitätssicherung beschlossen hat, weshalb sich der Stiftungsrat mit der Möglichkeit der Verbesserung des Systems in Zukunft ernsthaft auseinandersetzen soll.

Weder aus den Gutachten von Prof. Dr. h.c. Markus Schächter bzw. Ingrid Deltenre zum Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2019 und 2020, noch aus den Protokollen der Sitzungen des Programmausschusses des Stiftungsrates und des Stiftungsrates ergaben sich konkrete Anregungen für eine allfällige Überarbeitung und Ergänzung des Qualitätssicherungssystems, jedoch wurde die Anregung, die Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020 zu unterstützen, von beiden Gremien einstimmig angenommen.

Aus den vom ORF vorgelegten Unterlagen ist ersichtlich, dass der Generaldirektor in den Jahren 2020 und 2021 die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2019 bzw. 2020 informiert hat. Darüber hinaus fanden am 17.09.2020 und am 01.12.2021 Workshops mit dem Titel „Evaluation ORF Qualitätssicherungssystem“ statt, in denen unter dem Punkt „Offene Diskussion zu Optimierung und Weiterentwicklung der ORF-Qualitätssicherung“ unter anderem ausführlich über die Empfehlung des Publikumsrates und eine allfällige Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems beraten wurde.

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 2020 und 2021 Schritte zur Evaluierung des Qualitätssicherungssystems unternommen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Hinblick auf die weitere Evaluierung des Qualitätssicherungssystems und dessen allfälliger Anpassung im Rahmen der folgenden Überprüfungen der Einhaltung des Verfahrens der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems

allenfalls zu berücksichtigen sein wird, inwieweit sich der ORF mit der begründeten Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020, der sich auch der Stiftungsrat angeschlossen hat, – wie vom Generaldirektor in seinem Schreiben vom 10.12.2020 zugesichert wurde – auseinandergesetzt hat.

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 24. 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.

Im Beobachtungszeitraum wurden keinerlei Anpassungen des Qualitätssicherungssystems vorgenommen.

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 2020 und 2021 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 berechnigte Unternehmensinteressen des Österreichischen Rundfunks beeinträchtigt werden.“

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR 24. 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 22. 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 21. 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 VfGH in seiner Entscheidung vom 13.10.2015, 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 VfGH 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.“

Gemäß dem Gesetzeswortlaut sind

- das Qualitätssicherungssystem
- die dazu erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen
- die diesbezüglichen Beschlüsse des Stiftungsrates und
- die diesbezüglichen Beschlüsse des Publikumsrates

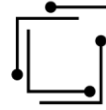
zugänglich zu machen soweit

- 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 „berechnigte 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 berechnigte Unternehmensinteressen des ORF entgegenstehen.

Im Zusammenhang mit der Veröffentlichungsverpflichtung gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G hat der VwGH in seiner Entscheidung vom 13.10.2015, Ro 2015/03/0034, festgehalten: „Die Veröffentlichungspflicht nach § 4a Abs. 7 ORF-G ist nicht unbeschränkt, sondern besteht nur soweit, als dadurch die berechnigten 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 Veröffentlichungsverpflichtung durch konkretes Vorbringen darzulegen. Wenn der ORF im vorliegenden Fall berechnigte 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 VfGH 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 2.11).

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.“

Im vorliegenden Zusammenhang ist zu beachten, dass vom ORF die Beschlüsse des Stiftungsrates vom 25.06.2020 und 17.09.2020 folgendermaßen unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 veröffentlicht wurden:

„Ingrid Deltenre, vormalige Generaldirektorin der European Broadcasting Union, wird an keine Weisungen und Aufträge gebundene Sachverständige für das Qualitätssicherungssystem des ORF 2020 bis 2024:

Der ORF-Stiftungsrat hat ihre Bestellung in seiner Plenarsitzung am 25.06.2020 gem § 4a Abs 2 ORF-G einstimmig beschlossen.

Der ORF-Publikumsrat hat am 10.09.2020 diese Empfehlung (Anmerkung: Verlinkung) zum Qualitätssicherungssystem einstimmig beschlossen. Am 17.09.2020 hat der ORF Stiftungsrat beschlossen, diese Empfehlung des Publikumsrat(es) zur Qualitätssicherung zu unterstützen. Der GD möge im Lichte der geführten Diskussion Vorschläge zur Weiterentwicklung des Qualitätssicherungssystems ausarbeiten und dem Stiftungsrat zur Beschlussfassung vorlegen. (einstimmig).“

Der ORF hat somit unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 eine Wiedergabe der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2019 und 2020 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates vorgenommen. Die KommAustria geht vor dem Hintergrund der veröffentlichten Formulierungen davon aus, dass es sich bei den Veröffentlichungen der Beschlüsse des Stiftungsrates gerade noch 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 wiedergegeben wurde, wurde den gesetzlichen Anforderungen des § 4a Abs. 7 ORF-G gerade noch entsprochen und kam der ORF somit seiner Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2019 und 2020 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates nach (vgl. dazu die Bescheide der KommAustria vom 07.04.2016, KOA 11.285/16-003, vom 15.03.2018, KOA 11.285/18-003, sowie vom 11.02.2020, KOA 11.285/20-002).

Im Hinblick auf die im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem ergangenen Beschlüsse des Publikumsrates trifft den ORF ebenfalls eine Veröffentlichungsverpflichtung gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G. Den gesetzlichen Anforderungen des § 4a Abs. 7 ORF-G wurde im Hinblick auf die Zugänglichmachung der Empfehlung des Publikumsrates vom 10.09.2020 durch die vorgenommene Verlinkung auf die URL https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/veroeffentlichungen/2020/20200910_empfehlung_pkr_an_gd_qualitaetsicherungssystem.pdf gerade noch entsprochen und kam der ORF somit seiner Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2019 und 2020 ergangenen Beschlüsse des Publikumsrates nach.

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, 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 2019 und 2020, die ORF-Publikumsratsstudien 2019 und 2020, als auch die Overall-Befragungen 2019 und 2020 sowie die Evaluierungen der Qualitätsprofile 2019 und 2020 auf seiner Website leicht, unmittelbar und ständig zugänglich gemacht hat.

4.11.4. Zusammenfassung

Der ORF hat im vorliegenden Verfahren im Hinblick auf die Verpflichtung zur Zugänglichmachung der die Qualitätssicherungssysteme betreffend die Jahre 2019 und 2020 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 konsolidierter Fassung), der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem in den Jahren 2019 und 2020 erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen (ORF-Jahresstudien 2019 und 2020, ORF-Publikumsratsstudien 2019 und 2020, Overall-Befragungen 2019 und 2020 und Evaluierungen der Qualitätsprofile 2019 und 2020) sowie der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2019 und 2020 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates und der Empfehlung des 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: AT83010000005504109, BIC: BUNDATWW, Verwendungszweck: „Bundesverwaltungsgericht / KOA 11.285/22-001“, Vermerk: „Name des Beschwerdeführers“) zu entrichten. Bei elektronischer Überweisung der Beschwerdegebühr mit der „Finanzamtszahlung“ sind die Steuernummer/Abgabekontonummer 109999102, die Abgabenart „EEE – Beschwerdegebühr“, das Datum des Bescheides als Zeitraum und der Betrag anzugeben. Die Entrichtung der Gebühr ist durch einen Zahlungsbeleg oder einen Ausdruck über die erfolgte Erteilung einer Zahlungsanweisung nachzuweisen.

Wien, am 16. Februar 2022

Kommunikationsbehörde Austria
Der Senatsvorsitzende

Mag. Michael Ogris
(Vorsitzender)