



Bescheid

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) hat durch Senat II, bestehend aus der Vorsitzenden-Stellvertreterin Dr. Susanne Lackner als Senatsvorsitzende und den weiteren Mitgliedern Dr. Martina Hohensinn und Dr. Katharina Urbanek, im Rahmen der Rechtsaufsicht wie folgt entschieden:

I. Spruch

1. 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 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.

2. Im Übrigen wird festgestellt, dass der Österreichische Rundfunk betreffend die Jahre 2017 und 2018 das Verfahren der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems eingehalten hat.

II. Begründung

1. Gang des Verfahrens

Mit Schreiben der KommAustria vom 23.05.2019 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 2017 und 2018 im Zusammenhang stehenden Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben des ORF vom 03.07.2019 übermittelte dieser folgende Unterlagen, die es der KommAustria nach Auffassung des ORF ermöglichen sollten, ihren Aufgaben gemäß § 4a Abs. 8 ORF-G nachzukommen:

- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 06.12.2017
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 01.03.2018
- Protokoll der Sitzung des Publikumsrates vom 29.11.2018

- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 15.09.2017
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 24.01.2018
- Protokoll der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 01.10.2018
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 13.09.2017
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 21.03.2018
- Protokoll der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.09.2018
- Bericht und Antrag des Generaldirektors auf Bestellung des Gutachters zum Qualitätssicherungssystem
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 14.09.2017
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 22.03.2018
- Protokoll der Plenarsitzung des Stiftungsrates vom 20.09.2018
- Stellungnahme des Generaldirektors zum Qualitätssicherungssystem 2017 vom 29.06.2018
- ORF-Jahresbericht 2017 (inklusive Programmstrukturanalyse 2017)
- Public-Value-Bericht 2017/2018
- ORF-Jahresstudie 2017 „Der Auftrag: Demokratie“
- ORF-Jahresstudie/Publikumsratsstudie 2017 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums zum Thema ‚Digitaler Wandel‘“
- Zusammenfassung Qualitätsmonitoring 2017
- Zusammenfassung der drei Publikumsgespräche 2017
- Zusammenfassung des Expertengesprächs 2017
- Expertengespräch 2018
- Zusammenfassung der Evaluierung des Qualitätsprofils „Internet/Teletext“
- Gutachten Prof. Dr. h.c. Markus Schächter „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2017“
- ORF-Jahresbericht 2018 (inklusive Programmstrukturanalyse 2018)
- Public-Value-Bericht 2019

- Ergebnisprotokoll – Workshop „Evaluation ORF-Qualitätssicherungssystem“ vom 20.09.2018

Mit Schreiben der KommAustria vom 15.11.2019 wurde der ORF aufgefordert, binnen einer Frist von zwei Wochen weitere mit der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems hinsichtlich der Jahre 2017 und 2018 im Zusammenhang stehende Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben vom 12.12.2019 übermittelte der ORF folgende weitere Unterlagen:

- 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
- Stellungnahme des Generaldirektors zum Qualitätssicherungssystem 2018 vom 28.06.2019
- ORF-Jahresstudie 2018 „Allianzen, Kooperationen, Plattformen“
- ORF-Jahresstudie/Publikumsratsstudie 2018 „Vertrauen in die ORF-Information. Erwartungen und Anforderungen des Publikums rund um Objektivität, Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt“
- Zusammenfassung Qualitätsmonitoring 2018
- Zusammenfassung der drei Publikumsgespräche 2018
- Expertengespräch 2018
- Zusammenfassung der Evaluierung des Qualitätsprofils „TV-Information“
- Gutachten Prof. Dr. h.c. Markus Schächter „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2018“
- Ergebnisprotokoll – Workshop „Evaluation ORF-Qualitätssicherungssystem“ vom 19.09.2019

Mit Schreiben der KommAustria vom 07.01.2020 wurde der ORF abermals aufgefordert, binnen einer Frist von zwei Wochen weitere Protokolle der Sitzungen des Publikumsrates, die das Qualitätssicherungssystem für das Jahr 2018 betreffen, vorzulegen.

Mit Schreiben vom 17.01.2020 teilte der ORF mit, dass das Protokoll der Plenarsitzung des Publikumsrats vom 28.11.2019 noch nicht vorliege, dieses werde in der kommenden Sitzung am 12.3.2020 zur Genehmigung vorgelegt. Das Thema Qualitätssicherung sei jedoch nicht auf der Tagesordnung der Plenarsitzung vom 28.11.2019 gewesen. Es seien keine Beschlüsse zum Qualitätssicherungssystem gefasst worden und es habe keinerlei Wortmeldungen gegeben, die das Qualitätssicherungssystem für das Jahr 2018 betroffen haben.

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 2017 bzw. 2018 bezieht sich auf die Anwendung des jeweils geltenden Qualitätssicherungssystems in dem betreffenden Jahr.

2.1. Das Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011

„Das Qualitätssicherungssystem des ORF

Das ORF-Qualitätssicherungssystem besteht aus folgenden Elementen:

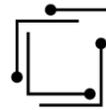
- *Programmstrukturanalyse*
- *Public-Value-Bericht*
- *ORF-Monitoring*
- *ORF-Qualitätsprofile*
- *Publikums- und Expertengespräche*
- *ORF-Jahresstudien*

Programmstrukturanalyse

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

Grundlage für die Auswertungen des gesamten Sendevolumens des jeweiligen Kalenderjahres ist eine Gruppierung nach derzeit 268 Fernsehsendungskategorien der Arbeitsgemeinschaft 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 aktuellen Programmstrukturanalyse 2010 und den geltenden Jahresschemata werden folgende Anteile (jeweils +/- 5 Prozentpunkte im Durchrechnungszeitraum) festgelegt:

Programmstruktur des ORF-Fernsehens



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

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

Programmstruktur der ORF-Radios



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

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

Programmstruktur des ORF-Spartenkanals ORF SPORT PLUS



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

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

Public-Value-Bericht

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

damit zu einer der entscheidenden Prämissen für die Legitimation öffentlich-rechtlichen Rundfunks überhaupt.'

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

Public-Value-Kategorien		
Nutzen für Gebührenzahler (zuverlässige Information für alle Bevölkerungsschichten, Konsumentenschutz, Barrierefreiheit, Spezialangebot bei Marktversagen)	<ul style="list-style-type: none"> - Vertrauen - Service - Freizeit - Wissen - Verantwortung 	Individueller-Wert
Nutzen für Gesellschaft (Informed Citizen, Bürgerservice, LiD)	<ul style="list-style-type: none"> - Vielfalt - Orientierung - Integration - Bürgernähe - Kultur und Kunst 	Gesellschafts-Wert
Nutzen für Österreich (Filmwirtschaft, öst. Medienplattform, regionale Diversität)	<ul style="list-style-type: none"> - Identität - Wertschöpfung - Föderalismus 	Österreich-Wert
Nutzen für Europa/International Europaberichterstattung, ARTE, 3sat, BRalpha, EBU	<ul style="list-style-type: none"> - EU-Integration - Globale Perspektiven 	Internationaler-Wert
Nutzen für Erhaltung des Unternehmens Neue Technologien, Berichtswesen, Personalentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Innovation - Transparenz - Kompetenz 	Unternehmens-Wert

Die Qualitätsdimensionen und Leistungskategorien:

1. Individueller Wert

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

1.1. Vertrauen

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

1.2. Service

u.a. Lebenshilfe, Konsumentenschutz & Beratungssendungen, Verkehrsservice

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

1.4. Wissen

u.a. Bildung für alle, Kinderprogramme, Dokumentationen

1.5. Verantwortung

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

2. Gesellschaftswert

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

2.1. Vielfalt

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

2.2. Orientierung

u.a. Reportagen, Dokumentationen, Gesprächssendungen, Themenschwerpunkte

2.3. Integration

u.a. Volksgruppen, Migration und Globalisierung

2.4. Bürgernähe

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

2.5. Kultur

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

3. Österreichwert

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

3.1. Identität

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

3.2. Wertschöpfung

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

3.3. Föderalismus

u.a. Produktion der neun ORF- Landesstudios

4. Internationaler Wert

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

4.1. Europa-Integration

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

4.2. Globale Perspektive

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

5. Unternehmenswert

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

5.1. Innovation

u.a. Medienentwicklung, neue Technologien

5.2. Transparenz

u.a. Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation mit dem Publikum

5.3. Kompetenz

u.a. Personalentwicklung, Mitarbeiter/innenschulung

Die festgelegten Qualitätsdimensionen und Leistungskategorien finden auch in den ORF-Publikums- und Expert/innengesprächen, den Jahresstudien sowie insbesondere in den ORF-Qualitätsprofilen

Anwendung. Damit ist sichergestellt, dass die Ergebnisse der externen Evaluierungen auch Auswirkungen auf den Qualitätssicherungsprozess und die Programmgestaltung des ORF haben.

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

Zur wissenschaftlichen Erörterung und Fundierung der Qualitätsdimensionen, der Leistungskategorien und Qualitätskriterien wurde zusätzlich die Schriftenreihe „TEXTE - öffentliche 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

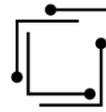
Um sicherzustellen, dass die im ORF-Gesetz geforderten Verfahren und Kriterien der Qualitätskontrolle auch unmittelbar auf die Gestaltung der Programme wirken, werden ‚Qualitätsprofile‘ der einzelnen ORF-Programmkategorien erstellt. Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, 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

ORF

Information

Kultur / Religion

Wissenschaft / Bildung / Lebenshilfe

Sport

Unterhaltung

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

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

Publikums- und Expert/innengespräche

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

1. Publikumsgespräche

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

2. Expert/innengespräche

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

ORF-Jahresstudien

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

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

Verfahren

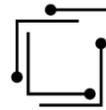
Berichtsperiode ist das jeweilige Kalenderjahr, erstmals das Jahr 2011. Aus den Elementen des Qualitätssicherungssystems hat der ORF einen Jahresbericht zu erstellen, der gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G von einer unabhängigen, sachverständigen Person zu beurteilen ist. Der Jahresbericht und die Gesamtbeurteilung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

2.2. Das Qualitätssicherungssystem in der konsolidierten 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

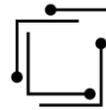
Zur Sicherstellung der Ausgewogenheit des Inhaltsangebots ist für das Fernseh- und das Radioprogramm eine Programmstruktur-Analyse durchzuführen.

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

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

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

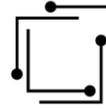
Programmstruktur der ORF-Radios				
				
Information	23%	32%	27%	19%
Kultur	38%	14%	8%	27%
Religion	4%	4%	2%	1%
Wissenschaft / Bildung	19%	8%	3%	8%
Service / Verkehr / Wetter	7%	23%	29%	12%
Sport	-	7%	8%	1%
Familie	2%	3%	3%	1%
Unterhaltung	7%	9%	21%	30%

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.

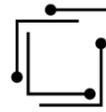
Qualitätsprofile bestehen aus:

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
ORF
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.“

2.3. 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.“

2.4. Gutachten des Sachverständigen zum Qualitätssicherungssystem

2.4.1. Gutachten zum Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017

Im Mai/Juni 2018 erstattete Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2017“.

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

„Aus den Public-Value-Berichten wird deutlich, dass der ORF das gesetzlich aufgetragene Monitoring einer regelmäßigen Qualitätssicherung von sich aus als Bringschuld betrachtet und aus

Eigeninteresse das Element einer gelungenen Qualitätssicherung prominent darstellt. Die umfangreichen methodischen Annäherungen und empirischen Ergebnisse sind ein Beleg dafür, in welcher Konsequenz und in welcher Breite der Vielfalt des ORF an der Darstellung seiner Qualitätskonzepte interessiert ist. Es bleibt für mich als externer Gutachter nach wie vor sehr eindrucksvoll, wie der ORF seine Qualitätssicherung auch im Jahr 2017 als ein System von unterschiedlich ineinandergreifenden und argumentativ zusammenhängenden Einzelanalysen ausweitet und begründet.

Meine Aufgabe war es zu prüfen, inwieweit gesetzlich vorgegebene Qualitätsstandards strukturell, programmlich und aus der Perspektive des Publikums eingehalten worden sind. Die sehr vielfältigen Inhalts- bzw. Programmstrukturanalysen ermöglichen die Aussage:

Der ORF hat im Jahr 2017 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 Jahr 2017 effektiv und erfolgreich eingesetzt.“

2.4.2. Gutachten zum Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018

Im Mai/Juni 2019 erstattete Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2018“.

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

„Aus den Public-Value-Berichten mit ihrer Kreativität und Variabilität in den Ansätzen wird auch in diesem Jahr wieder deutlich, dass der ORF das gesetzlich aufgetragene Monitoring einer regelmäßigen Qualitätssicherung von sich aus als eigenes journalistisches Schwerpunktthema betrachtet und in der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen mehr als nur eine Bringschuld sieht. Die programmliche Darstellung und die selbstbewussten Publikationen machen deutlich, dass man im ORF sehr wohl weiß, dass die umfangreichen methodischen Anstrengungen und empirischen Befunde belegen können, dass der ORF in seiner konzeptionellen Ausrichtung die Kontinuität der Qualität als Kompass betrachtet. Für mich als externer Gutachter bleibt wie in den letzten Jahren der Eindruck, dass der ORF große Sorgfalt und geradlinige Elaboration investiert, das System der Qualitätssicherung, das in dieser komplexen und auch anstrengenden Weise einzigartig in Europa ist, mit Leben zu erfüllen. Das System von unterschiedlich ineinandergreifenden, argumentativ konsistent zusammendenkenden Einzelanalysen wird auch für das Jahr 2018 sehr konsequent umgesetzt.

Meine Aufgabe war es zu prüfen, inwieweit gesetzlich vorgegebene Qualitätsstandards strukturell, programmlich und aus der Perspektive des Publikums eingehalten worden sind. Die sehr vielfältigen Inhalts- bzw. Programmstrukturanalysen ermöglichen die Aussage:

Der ORF hat in 2018 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 Jahr 2018 effektiv und erfolgreich eingesetzt.“

2.5. 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.“*

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

Im Rahmen der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 bis 2016 wurde das Qualitätssicherungssystem jährlich zunächst im Qualitätsausschuss des Publikumsrates vorberaten und wurde in der Folge in einer der nächsten Sitzungen des Publikumsrates behandelt.

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 24.01.2018 wurden der Leiter und der stellvertretende Leiter der Abteilung für Medienangelegenheiten im Bundeskanzleramt unter dem Tagesordnungspunkt *„Fragestellungen zum ORF-G“* unter anderem zum Qualitätssicherungssystem befragt und im Anschluss mögliche Änderungen des Verfahrens gemäß § 4a ORF-G diskutiert. In der Sitzung des Publikumsrates vom 01.03.2018 wurde von der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 24.01.2018 berichtet.

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 01.10.2018 berichtete Mag. Eva Sassmann, stellvertretend für Prof. Dr. h.c. Markus Schächter über das Qualitätssicherungssystem des ORF betreffend das Jahr 2017. In der Sitzung des Publikumsrates vom 29.11.2018 wurde von der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 01.10.2018 berichtet.

In der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 17.09.2019 berichtete Prof. Dr. h.c. Markus Schächter über das Qualitätssicherungssystem des ORF betreffend das Jahr 2018, über welches in der Folge diskutiert wurde.

In keiner Sitzung des Publikumsrates (auch nicht in jener vom 28.11.2019) war das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018 auf der Tagesordnung oder wurde in den Sitzungen behandelt.

2.7. 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.

2.7.1. Programmstrukturanalyse 2017

Auf Basis der im Auftrag des ORF durchgeführten Programmstrukturanalyse des Fernseh- und Radioprogramms des ORF, erstellte dieser im März 2018 den ORF-Jahresbericht 2017, der eine Programmstruktur des Fernseh- und Radioprogramms des Jahres 2017 enthielt.

2.7.2. Programmstrukturanalyse 2018

Auf Basis der im Auftrag des ORF durchgeführten Programmstrukturanalyse des Fernseh- und Radioprogramms des ORF, erstellte dieser im März 2019 den ORF-Jahresbericht 2018, der eine Programmstruktur des Fernseh- und Radioprogramms des Jahres 2018 enthielt.

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

2.8.1. Allgemeines

Der ORF erstellt in Form von Qualitätsprofilen Soll-Bilder einzelner Programmkategorien, die durch externe Evaluierungen kontrolliert werden (vgl. dazu Punkt 2.10.1). Diese Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, die ein Anforderungsprofil an die Programmkategorien und ihre Subkategorien definieren. Damit soll die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft gewährleistet werden. Qualitätsprofile werden in den fünf Programmkategorien (Information, Unterhaltung, Kultur/Religion, Sport, Wissenschaft/Bildung/Lebenshilfe) erstellt. Jährlich wird eine Programmkategorie untersucht.

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

2.8.2. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages im Jahr 2017

2.8.2.1. Qualitätsprofile 2017

Im Jahr 2017 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „Internet/Teletext“, das entlang der fünf Leistungskriterien Vertrauen und Orientierung, Verantwortung, Vielfalt und Integration, internationaler Wert und Föderalismus sowie Kompetenz und Innovation konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte.

2.8.2.2. Public-Value-Bericht 2017/2018

Zur Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages des ORF erstellte dieser den Public-Value-Bericht 2017/2018, der auf die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts des ORF, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen des ORF und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft in den Programmen des ORF Bezug nahm.

2.8.3. Entwicklung qualitativer Kriterien und Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages im Jahr 2018

2.8.3.1. Qualitätsprofile 2018

Im Jahr 2018 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „TV-Information“, das entlang der Leistungskriterien Vertrauen, Orientierung, Föderalismus, Vielfalt, Verantwortung und Kompetenz konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte.

2.8.3.2. Public-Value-Bericht 2019

Im Hinblick auf die im Qualitätssicherungssystem geforderte Dokumentation der Leistungserfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages des ORF erstellte dieser im Rahmen des Qualitätssicherungssystems 2018 den Public-Value-Bericht 2019, in dem ebenfalls wiederum auf die Unverwechselbarkeit des Inhalts und Auftritts des ORF, der in der Regel anspruchsvollen Sendungsgestaltung in den Hauptabendprogrammen des ORF und der hohen Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft in den Programmen des ORF Bezug genommen wurde.

2.9. Überprüfung der Zufriedenheit des Publikums

2.9.1. 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.

2.9.2. Qualitätsmonitoring 2017

2.9.2.1. Publikumsgespräche 2017

Im Jahr 2017 führte der ORF im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2017 drei Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Information“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit und Qualitätswahrnehmung des informationsaffinen Publikums mit den Informationsangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems und fand am 23.05.2017 in Salzburg statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Unterhaltung“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit des unterhaltungsaffinen Publikums mit den Unterhaltungsangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems. Es fand am 04.10.2017 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 21.11.2017 in Niederösterreich statt.

2.9.2.2. Expertengespräch 2017

Darüber hinaus führte der ORF 2017 als Ergänzung zu den Publikumsgesprächen ein Expertengespräch zum Thema „Sport“ durch. Gegenstand des Expertengesprächs war es, Fachleute zum Thema „Sport“ zu befragen und in einen aktiven Diskussionsprozess mit Sendungsverantwortlichen des ORF einzubeziehen.

2.9.3. Qualitätsmonitoring 2018

2.9.3.1. Publikumsgespräche 2018

Im Jahr 2018 führte der ORF im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2018 drei Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Sport“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit des sportaffinen Publikums mit den Sportangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des qualitativen Qualitätsmonitorings und fand am 17.04.2018 in der Steiermark statt.

Das Publikumsgespräch zum Bereich „Unterhaltung“ befasste sich mit der qualitativen, nichtrepräsentativen Erhebung der Zufriedenheit des unterhaltungsaffinen Publikums mit den Unterhaltungsangeboten der ORF-Medien Fernsehen, Radio, Internet und Teletext im Rahmen des Qualitätssicherungssystems. Es fand am 02.10.2018 in Tirol 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. Die Untersuchung fand am 28.11.2018 in Wien statt.

2.9.3.2. Expertengespräche 2018

Als Ergänzung zu den Publikumsgesprächen führte der ORF im Jahr 2018 zwei Expertengespräche, diesmal zum Thema „Religion“ und „Kultur“ durch. Gegenstand der Expertengespräche war es, Fachleute zum Thema „Religion“ bzw. „Kultur“ zu befragen und in einen aktiven Diskussionsprozess mit Sendungsverantwortlichen des ORF einzubeziehen.

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

2.10.1. 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 2.8.1), 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.

2.10.2. Qualitätsmonitoring 2017

2.10.2.1. Evaluierung der Qualitätsprofile 2017

Im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2017 gab der ORF eine Evaluation des Qualitätsprofils „Internet/Teletext“ beim SORA Institute for Social Research and Consulting (im Folgenden: SORA Institute) in Auftrag. Gegenstand der Studie des Qualitätsprofils „Internet/Teletext“ war es, das vom ORF erarbeitete Soll-Bild der Kategorie „Internet/Teletext“ mittels Methoden der qualitativen

Sozialforschung dem Publikum vorzulegen und einer Bewertung zu unterziehen. Die Evaluation fand in zwei Erhebungszeiträumen (am 03.10.2017 sowie von 07.11.2017 bis 05.12.2017) statt.

2.10.2.2. Overall-Befragung 2017

Teil der Teilnehmerbefragung 2017 war des Weiteren eine Repräsentativbefragung der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragung), die vom 08.05.2017 bis zum 16.07.2017 in Form von 1.000 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet von den beiden Marktforschungsinstituten Research & Data Competence und GfK durchgeführt wurde.

2.10.2.3. Studien 2017

Im Jahr 2017 gab der ORF im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem zwei Studien in Auftrag. Einerseits die ORF-Jahresstudie 2017 „Der Auftrag: Demokratie“, andererseits die ORF-Publikumsratsstudie 2017 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums zum Thema ‚Digitaler Wandel‘“, die den Befragungszeitraum 17.11.2017 bis 07.12.2017 umfasste.

2.10.3. Qualitätsmonitoring 2018

2.10.3.1. Evaluierung der Qualitätsprofile 2018

Im Rahmen des Qualitätsmonitorings 2018 gab der ORF eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Information“ beim SORA Institute in Auftrag. Die Evaluation fand in zwei Erhebungszeiträumen (am 01.10.2018 und von 06.11.2018 bis 23.11.2018) statt.

2.10.3.2. Overall-Befragung 2018

Im Jahr 2018 wurde ebenfalls als Teil des Qualitätsmonitorings 2018 eine Repräsentativbefragung der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragung) vom 08.05.2018 bis zum 13.06.2018 in Form von 1.000 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet von den beiden Marktforschungsinstituten Research & Data Competence und GfK durchgeführt.

2.10.3.3. Studien 2018

Der ORF gab im Jahr 2018 einerseits die ORF-Jahresstudie 2018 „Allianzen, Kooperationen, Plattformen“, andererseits die ORF-Publikumsratsstudie 2018 „Vertrauen in die ORF-Information. Erwartungen und Anforderungen des Publikums rund um Objektivität, Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt“, die den Befragungszeitraum 17.10.2018 bis 02.11.2018 umfasste, in Auftrag.

2.11. Überprüfung des Qualitätssicherungssystems und gegebenenfalls Anpassung

2.11.1. Anpassung des Qualitätssicherungssystems

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

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

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

Zum Inhalt des Qualitätssicherungssystems in der konsolidierten Fassung vom 20.11.2014 siehe Punkt 2.2.

2.11.2. Überprüfung des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2017 und 2018

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 21.03.2018 wurde aufgrund mehrerer Vorfälle im Rahmen der Berichterstattung des ORF das Qualitätssicherungssystem bei Informationssendungen erläutert. In der Sitzung des Stiftungsrates vom 22.03.2018 wurde über die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 21.03.2018 berichtet.

Mit Schreiben des Generaldirektors vom 29.06.2018 informierte dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017.

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.09.2018 erläuterte Mag. Eva Sassmann, stellvertretend für Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2017. In der Sitzung des Stiftungsrates vom 20.09.2018 wurde über die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.09.2018 und das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 berichtet.

Am 20.09.2018 fand der Workshop „Evaluation ORF-Qualitätssicherungssystem“ statt, an dem neben Mitarbeitern des ORF auch Vertreter einiger Marktforschungsinstitute und der Gutachter Prof. Dr. h.c. Markus Schächter teilnahmen. Dem Workshop lag folgende Agenda zugrunde:

„1. Begrüßung ...

2. Kurze Zusammenfassung des Gutachtens 2017 von Prof. Dr. Schächter

3. Feedbackrunde der Institute zur Durchführung der Erhebung 2017

4. Input Dr. K K – rechtliche Entwicklungen

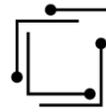
5. Input K M zur ORF-Jahresstudie und dem Public-Value-Buch ‚Public Open Space‘

6. Offene Diskussion zur Optimierung und Weiterentwicklung der ORF-Qualitätssicherung“

Ergebnis dieses Workshops waren Anregungen zur Optimierung des Qualitätssicherungssystems.

Mit Schreiben des Generaldirektors vom 28.06.2019 informierte dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018.

In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 18.09.2019, in der ein Vertreter des Qualitätsausschusses des Publikumsrates anwesend war, wurde vom Vorsitzenden mitgeteilt, dass das Qualitätsmonitoring und das Gutachten von Prof. Dr. h.c. Markus Schächter nicht im



Ausschuss, sondern nur im Plenum abgehandelt werden soll. Darüber hinaus wurde berichtet, dass das Qualitätssicherungssystem im Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 17.09.2019 diskutiert und eine Weiterentwicklung für notwendig erachtet worden sei, weshalb in der nächsten Sitzung des Publikumsrates eine Empfehlung ausgesprochen werden soll.

Konkret wurde dazu folgendes ausgeführt (Hervorhebungen hinzugefügt):

„Der Vorsitzende teilt mit, dass man sich dazu entschieden habe, das Qualitätssicherungsmonitoring und den Kurzbericht Schächters dazu nicht zweimal im Ausschuss und im Plenum abhandeln zu wollen, sondern eben nur im Plenum. Es sei gut, dass das in der großen Runde erfolge; Qualitätssicherung sei etwas Wichtiges.

Sowohl im Stiftungsratsplenum als auch im Qualitätsausschuss des Publikumsrats gebe es Initiativen, das aktuelle Modell der Qualitätssicherung zu evaluieren. Es sei im Zusammenhang mit der ORF-Gesetznovelle 2010 eingeführt worden und habe sich über die letzten zehn Jahre bewährt. Nach zehn Jahren sei es an der Zeit, innezuhalten und zu fragen, ob diese Module mit den Publikums- und Expertengesprächen, der Over-all-Umfrage etc. noch passten, die richtigen Themen Gegenstand der Marktforschung seien oder ob man sie nicht vielleicht in dem einen oder anderen Bereich vertiefen sollte.

Das beziehe sich nicht auf die nächsttägige Plenarsitzung, sondern sei eine Ankündigung, dass man das Qualitätssicherungsmodell von 2010 in nächster Zukunft im Programmausschuss thematisieren und evaluieren wolle.

K berichtet, dass man am Vortag im Qualitätsausschuss des Publikumsrats relativ ausführlich diskutiert habe. Man halte eine Weiterentwicklung für notwendig. Auf der einen Seite sei es sicherlich zielführend, Themen wie Objektivität, Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt auch in der jährlichen Erhebung abzubilden. Das sei bisher nicht der Fall. Aus Publikumssicht sei es natürlich wünschenswert, dass das Publikum eine Rückmeldung zur Erfüllung der inhaltlichen Programmaufträge geben könne. Man habe sich darauf verständigt, dass es im aktuellen Qualitätsmonitoring Berichtsteile und Auswertungen gebe, die nicht wirklich relevant seien, nämlich die quantitative Auswertung qualitativer Studien. Es sei auch so, dass Führungskräfte im Haus die Ergebnisse nicht akzeptieren würden. So habe ihnen ... vor zwei Programmausschüssen gesagt, dass für sie das Ergebnis des Qualitätsmonitorings einfach nicht relevant sei. Untersuchungen, die nicht relevant seien, – sie habe auch klar argumentieren können, warum das so sei – sollten nicht im Qualitätsmonitoring enthalten sein. Darüber hinaus sei wünschenswert, qualitative und quantitative Untersuchungen im Zeitverlauf besser aufeinander abzustimmen. Wenn man beispielsweise in einer qualitativen Erhebung, einem Publikumsgespräch auf ein Thema draufkomme, sollte man sich überlegen, ob man das nicht auch repräsentativ abfragen könnte.

Selbstverständlich wäre es sinnvoll, auch inhaltsanalytische Verfahren einzusetzen. Solche könnten etwa bei der Untersuchung der gebotenen Themenvielfalt angewandt werden. Vor ein paar Jahren habe es da schon eine Studie dazu gegeben; das funktioniere also.

Selbstverständlich wäre. wünschenswert, jährlich zumindest exemplarisch berichtet zu bekommen, welche Verbesserungsmaßnahmen auf Basis der Ergebnisse des Qualitätsmonitorings gesetzt werden würden. Mit dem Qualitätsmonitoring liege ein enormer Schatz an Daten und Ergebnissen

vor, den man zielgerichtet zur Verbesserung der Produkte einsetzen könne. Das zumindest exemplarisch nachzuweisen, wäre ein Anliegen.

Der Publikumsrat werde voraussichtlich in seiner nächsten Plenarsitzung dazu eine kleine Empfehlung beschließen, die dann sicherlich im darauffolgenden Programmausschuss des Stiftungsrats diskutiert werden könne.“

In der auf die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates folgenden Sitzung des Stiftungsrates vom 19.09.2019 erläuterte Prof. Dr. h.c. Markus Schächter sein Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2018.

Hinsichtlich der Nichtbefassung des Programmausschusses des Stiftungsrates mit dem Qualitätssicherungssystem 2018 wurde nach der Präsentation von Prof. Dr. h.c. Markus Schächter unter anderem folgendes ausgeführt:

„M dankt Schächter. Da man gewusst habe, dass Schächter im Publikumsrat und im Qualitätsausschuss des Publikumsrats die Ergebnisse präsentieren und sich den Fragen stellen werde, sei die Frage gewesen, ob die Präsentation im Plenum oder im Programmausschuss des Stiftungsrats stattfinden sollte. Die Entscheidung sei zugunsten des Plenums ausgefallen, damit alle Kolleginnen und Kollegen den Bericht Schächters hören könnten. In der Vergangenheit sei die Präsentation durchaus in beiden Gremien erfolgt.

Nach Ansicht von M ist das so stringenter. Der Stiftungsrat bezieht sich auf die Ausführungen Ks und meint, dass auch das Qualitätssicherungssystem in gewisser Weise einer Qualitätskontrolle, einer Selbstkontrolle unterliegt. Es werde jetzt knapp zehn Jahre gemacht, ein guter Zeitraum, um auch das Modell und System zu evaluieren, Dinge vielleicht zu verstärken, die sich gut bewährt hätten, Dinge vielleicht auch zurückzunehmen, die sich weniger gut bewährt hätten. Man habe sich zum Ziel gesetzt, das einmal zu machen, und zwar mit offenem Ausgang, was auch immer dieser Denkprozess bringen werde. Gesteuert werden sollte das über den Programmausschuss des Stiftungsrats, wo auch Input von Publikumsrätinnen und Publikumsräten da sein werde.“

Am 19.09.2019 fand abermals der Workshop „Evaluation ORF Qualitätssicherungssystem“ statt, an dem neben Mitarbeitern des ORF auch Vertreter einiger Marktforschungsinstitute und der Gutachter Prof. Dr. h.c. Markus Schächter teilnahmen. Dem Workshop lag folgende Agenda zugrunde:

„1. Begrüßung ...

2. Input Prof. Dr. Schächter – Erkenntnisse aus dem Gutachten 2018

3. Input Mag. D S – rechtliche Entwicklungen

4. Feedbackrunde der Institute zur Durchführung der Erhebungen 2018 – Stärken/Schwächen

5. Input K M zur ORF-Jahresstudie ‚Allianzen, Kooperationen, Plattformen. Gemeinwohlorientierte Medienqualität in der Netzwerkgesellschaft‘

6. Offene Diskussion zu Optimierung und Weiterentwicklung der ORF-Qualitätssicherung“

Ergebnis dieses Workshops waren wiederum Anregungen zur Optimierung des Qualitätssicherungssystems.

2.12. 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 29.01.2020 folgende Veröffentlichungen gemäß dem ORF-G abrufbar waren:

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

Durch Auswahl des Links „Qualitätssicherungssystem“ gelangt man zur URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176. Am 29.01.2020 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).“

Zusätzlich wurden folgende Dokumente zum Download bereitgestellt:

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

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2017 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2017 (gemeint: Public Value Bericht 2017/2018)
- Public Value Jahresstudie 2017
- Jahresbericht 2017 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2017
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2017
- Overall-Befragung 2017
- Qualitätsprofil 2017

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2018 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2018 (gemeint: Public Value Bericht 2019)
- Public Value Jahresstudie 2018/2019 (gemeint: Public Value Jahresstudie 2018)
- Jahresbericht 2018 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2018
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2018
- Overall-Befragung 2018
- Qualitätsprofil 2018

2.13. Überprüfung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 bis 2016

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.

3. Beweiswürdigung

Die Feststellungen zum Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 sowie in der konsolidierten Fassung vom 20.11.2014 beruhen auf der Veröffentlichung der entsprechenden PDFs unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 (http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2013/qualitaetssicherung/qualitaetssicherungssystem_des_orf_n.pdf bzw. 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 zu den Gutachten des Sachverständigen Prof. Dr. h.c. Markus Schächter beruhen auf der vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Beilage Q. sowie den mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Beilagen. 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 Einsichtnahme unter der URL <https://der.orf.at/unternehmen/gremien/publikumsrat/geschaeftsordnung102.pdf>.

Die Feststellungen zu den im Rahmen der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 bis 2016 abgehaltenen Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates und des Publikumsrates ergeben sich aus den Akten der KommAustria.

Die Feststellungen zu den Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates in den Jahren 2018 und 2019 ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 (Beilage E.) und vom 12.12.2019 vorgelegten Berichten des Qualitätsausschusses des Publikumsrates.

Die Feststellung zu den Sitzungen des Publikumsrates vom 01.03.2018 und 29.11.2018 ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 (Beilage D.) vorgelegten Protokollen der Sitzungen des Publikumsrates.

Die Feststellung, dass im Jahr 2019 in keiner Sitzung des Publikumsrates (auch nicht in jener vom 28.11.2019) das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2018 auf der Tagesordnung war oder in den Sitzungen behandelt wurde, ergibt sich aus den vom ORF vorgelegten Unterlagen, den Nachfragen der KommAustria vom 15.11.2019 und 07.01.2020, dem Schreiben des ORF vom 17.01.2020 sowie den Veröffentlichungen des Publikumsrates unter der URL <https://der.orf.at/unternehmen/gremien/publikumsrat/>.

Die Feststellungen zur Durchführung der Programmstrukturanalysen 2017 und 2018 sowie zur Erstellung der Jahresberichte 2017 und 2018 beruhen auf den vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 als Beilagen I. und R. vorgelegten Jahresberichten 2017 und 2018, die sich mit den unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 kundgemachten Jahresberichten decken.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Qualitätsprofile und den Public-Value-Berichten gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 sowie in der konsolidierten Fassung vom 20.11.2014. Die Feststellungen zu den vom ORF erstellten Qualitätsprofilen 2017 und 2018 gründen sich auf der mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Beilage P. und den mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Beilagen. Die Feststellungen zu den Public-Value-Berichten 2017/2018 und 2019 gründen sich auf die vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 als Beilagen J. und S. vorgelegten Unterlagen, die mit dem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 abrufbaren „Public-Value-Bericht 2017“ und dem „Public-Value-Bericht 2018“ übereinstimmen.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Publikums- und Expertengespräche gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 und in der konsolidierten Fassung vom 20.11.2014 sowie den diesbezüglichen Ausführungen in den Jahresberichten 2017 und 2018. Die Feststellungen zu den im Rahmen des Qualitätsmonitorings durchgeführten Publikumsgesprächen 2017 und 2018 beruhen auf den vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 übermittelten Beilagen N. und den mit Schreiben vom 12.12.2019 übermittelten Beilagen, die jeweils Zusammenfassungen der Publikumsgespräche 2017 und 2018 enthalten. Die Feststellungen zu den Expertengesprächen 2017 und 2018 beruhen auf den vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Beilagen O. und den mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Beilagen, die jeweils Zusammenfassungen der Expertengespräche 2017 und 2018 enthalten.

Die Feststellungen zu Inhalt und Zweck der Evaluierung der Qualitätsprofile und Erstellung der Overall-Befragungen gründen sich auf die Ausführungen des Generaldirektors im Qualitätssicherungssystem in der Fassung vom 12.05.2011 und in der konsolidierten Fassung vom 20.11.2014 sowie den diesbezüglichen Ausführungen in den Jahresberichten 2017 und 2018. Die Feststellungen zur Evaluierung der Qualitätsprofile 2017 und 2018 gründen sich auf der mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Beilage P. und den mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Beilagen, die jeweils Zusammenfassungen der Evaluierungen der Qualitätsprofile 2017 und 2018 enthalten. Die Feststellungen zu den in den Jahren 2017 und 2018 durchgeführten Overall-Befragungen beruhen auf der mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Beilage M. und

den mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Beilagen, die jeweils Zusammenfassungen der durchgeführten Overall-Befragungen in den Jahren 2017 und 2018 enthalten.

Die Feststellungen zu den vom ORF im Rahmen des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2017 und 2018 erstellten Studien ergeben sich aus den vom ORF mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Unterlagen (Beilagen K. und L.) sowie den vom ORF mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Unterlagen, die sich sowohl hinsichtlich der ORF Publikumsratsstudie in den Jahren 2017 und 2018 als auch der ORF-Jahresstudien in den Jahren 2017 und 2018 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 zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 21.03.2018 beruhen ebenso wie die Feststellung zur Sitzung des Stiftungsrates vom 22.03.2019 auf den mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Beilagen F. und G.

Die Feststellungen zum Schreiben des Generaldirektors vom 29.06.2018, mit dem dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 informierte, beruhen auf der mit Schreiben des ORF vom 03.07.2019 vorgelegten Beilage H.

Die Feststellungen zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.09.2018 beruhen ebenso wie die Feststellung zur Sitzung des Stiftungsrates vom 20.09.2019 auf den mit Schreiben vom 03.07.2019 vorgelegten Beilagen F. und G.

Die Feststellungen zu dem am 20.09.2018 abgehaltenen Workshop gründen sich auf die dem Schreiben des ORF vom 03.07.2019 angefügte Beilage T.

Die Feststellungen zum Schreiben des Generaldirektors vom 28.06.2019, mit dem dieser die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018 informierte, beruhen auf den mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Beilagen.

Die Feststellungen zur Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 18.09.2019 beruhen ebenso wie die Feststellungen zur Sitzung des Stiftungsrates vom 19.09.2019 auf den mit Schreiben vom 12.12.2019 vorgelegten Beilagen.

Die Feststellungen zu dem am 19.09.2019 abgehaltenen Workshop gründen sich auf die dem Schreiben des ORF vom 12.12.2019 angefügten Beilagen.

Die Feststellungen zur Zugänglichkeit 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 29.01.2020. 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 29.01.2020.

Die Feststellungen zur Überprüfung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 bis 2016 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 auszuzeichnen 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 der Entscheidung des BVwG 03.06.2015, W120 2008689-1/6E, diese bestätigt mit Erkenntnis des VwGH 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.

Im gegenständlichen Verfahren hat die Regulierungsbehörde daher gemäß § 4a Abs. 8 iVm 6 ORF-G in Bezug auf das Qualitätssicherungssystem eine Überprüfung der Übereinstimmung mit den durch § 4a ORF-G normierten Anforderungen im Hinblick auf die Jahre 2017 und 2018 durchzuführen und festzustellen, ob das Verfahren der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2017 und 2018 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 2.5) 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.

4.4.3.1. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017

Im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 hat der Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 01.10.2018 eine Sitzung abgehalten (vgl. Punkt 2.6), in der unter Anwesenheit einer Vertreterin des Gutachters das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 erläutert wurde und sich die Ausschussmitglieder dadurch mit den Fragen des Qualitätssicherungssystems befasst haben. Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem wurden vom Qualitätsausschuss des Publikumsrates nicht verabschiedet.

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 Jahr 2018 nachgekommen ist.

4.4.3.2. Sitzungen des Qualitätsausschusses des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018

Im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018 hat der Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 17.09.2019 eine Sitzung abgehalten (vgl. Punkt 2.6), in der unter Anwesenheit des Gutachters das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018 erläutert wurde und sich die Ausschussmitglieder dadurch mit den Fragen des Qualitätssicherungssystems befassten. Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem wurden vom Qualitätsausschuss des Publikumsrates nicht erstattet.

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 Jahr 2019 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.

Wie bereits ausgeführt, sieht § 4a Abs. 2 vierter Satz ORF-G vor, dass für die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem ein ständiger Ausschuss des Publikumsrates zu bilden ist (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.“

Aus dem Gesetzeswortlaut und den Erläuternden Bemerkungen ergibt sich somit, dass das Qualitätssicherungssystem sowohl im Qualitätsausschuss des Publikumsrates behandelt werden muss, als auch darauf folgend im Plenum des Publikumsrates. Schon aus der gesetzlichen Vorgabe des § 4a Abs. 2 letzter Satz ORF-G (*„Der Publikumsrat hat seine Empfehlungen zu begründen.“*) erschließt sich, dass der Publikumsrat mit dem Qualitätssicherungssystem zu befassen ist. Dem Qualitätsausschuss des Publikumsrates obliegt die Vorberatung der sich im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem ergebenden Fragen, die sodann im Publikumsrat zu behandeln sind und der daran anschließend allenfalls begründete Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem erstatten kann.

Dem Gesetz samt den Erläuternden Bemerkungen ist somit weder zu entnehmen, dass ein Wahlrecht bestünde, den Qualitätsausschuss des Publikumsrates oder das Plenum des Publikumsrates mit der Überprüfung des Qualitätssicherungssystems zu befassen, noch, dass es ausreichend wäre, lediglich den Qualitätsausschuss des Publikumsrates mit der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems zu befassen.

Auch aus der Formulierung des § 4a Abs. 7 ORF-G (*„die diesbezüglichen Beschlüsse ... des Publikumsrates“*) sowie den Erläuterungen (*„sämtlicher dazu ergangener begründeter Entscheidungen der Organe des ORF ...“*) ergibt sich, dass das Qualitätssicherungssystem im Plenum des Publikumsrates zu behandeln ist.

Die von der KommAustria den Bestimmungen des § 4a Abs. 2 vierter und letzter Satz ORF-G zugrunde gelegte Sichtweise des Verhältnisses des – in diesem Fall – Qualitätsausschusses des Publikumsrates zum Plenum des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem findet sich in Bezug auf das Verhältnis Ausschuss zu Plenum auch in § 20 Abs. 7 ORF-G, wonach der Stiftungsrat aus seiner Mitte zur Vorbereitung der Beschlussfassung für bestimmte Angelegenheiten und zur Überwachung der Geschäftsführung Ausschüsse bilden kann. Gemäß den Erläuterungen zu dieser Bestimmung (RV 634 BlgNR 21. GP) kommt den Ausschüssen keine Beschlusskompetenz zu. Dem ORF-G kann somit im Zusammenhang mit den Regelungen

betreffend die Gremien des ORF entnommen werden, dass Ausschüsse nur der Vorbereitung bzw. Vorberaterung der Plenarsitzungen dienen sollen.

4.4.4.1. Sitzungen des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017

In der Sitzung des Publikumsrates vom 29.11.2018 wurde über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 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 2018 nachgekommen ist.

4.4.4.2. Sitzungen des Publikumsrates im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018

Aus den Feststellungen ergibt sich, dass in keiner Sitzung des Publikumsrates (auch nicht in jener vom 28.11.2019) das Qualitätssicherungssystem des ORF betreffend das Jahr 2018 auf der Tagesordnung war bzw. in den Sitzungen behandelt wurde.

Vor dem Hintergrund der unter Punkt 4.4.4 dargelegten Auffassung, dass sich aus dem Wortlaut der § 4a Abs. 2 vierter und letzter Satz ORF-G sowie den Gesetzesmaterialien zu § 4a Abs. 2 ORF-G ergibt, dass das Qualitätssicherungssystem sowohl im Qualitätsausschuss des Publikumsrates behandelt werden muss, als auch darauf folgend im Plenum des Publikumsrates, ist von einer Verletzung des Verfahrens der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems betreffend das Jahr 2018 auszugehen.

Diese Sichtweise wird auch dadurch gestützt, dass im Rahmen der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems des ORF betreffend die Jahre 2011 bis 2017 das Qualitätssicherungssystem jährlich zunächst im Qualitätsausschuss des Publikumsrates vorberaten und in der Folge in einer der folgenden Sitzungen des Publikumsrates behandelt wurde. Der ORF ging somit bisher offenbar selbst davon aus, dass sich sowohl der Qualitätsausschuss des Publikumsrates als auch der Publikumsrat mit dem Qualitätssicherungssystem zu befassen haben. Diese von der KommAustria im Bescheid vom 30.04.2014, KOA 11.285/14-002, ausdrücklich festgestellte Vorgehensweise der Befassung des Ausschusses und des Plenums wurde in der Folge auch weder vom BVwG (vgl. BVwG 03.06.2015, W120 2008689-1/6E) noch vom VwGH (vgl. VwGH 13.10.2015, Ro 2015/03/0034) als unzulässig aufgegriffen.

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems betreffend das Jahr 2018 wurde das Plenum des Publikumsrates nicht befasst, weshalb dem Publikumsrat auch keine Möglichkeit zukam, allenfalls eine – begründete – Empfehlung zu erlassen. Dies wiegt umso schwerer, als sich der Qualitätsausschusses des Publikumsrates gemäß den Erläuternden Bemerkungen „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“ und in der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 17.09.2019 ausführlich über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018 diskutiert und eine Evaluierung in Aussicht genommen wurde.

Auch in der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 18.09.2019 wurde von einem Vertreter des Qualitätsausschusses des Publikumsrates berichtet, dass das Qualitätssicherungssystem im Qualitätsausschuss des Publikumsrates am 17.09.2019 diskutiert und eine Weiterentwicklung für notwendig erachtet worden sei, weshalb in der nächsten Sitzung des Publikumsrates eine Empfehlung ausgesprochen werden soll („K berichtet, dass man am Vortag im Qualitätsausschuss des Publikumsrats relativ ausführlich diskutiert habe. Man halte eine Weiterentwicklung für notwendig. ... Der Publikumsrat werde voraussichtlich in seiner nächsten Plenarsitzung dazu eine kleine Empfehlung beschließen, die dann sicherlich im darauffolgenden Programmausschuss des Stiftungsrats diskutiert werden könne.“)

Tatsächlich fand am 28.11.2019 – somit nach der Sitzung des Qualitätsausschusses des Publikumsrates vom 17.09.2019 – eine Sitzung des Publikumsrates statt, in der das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018 nicht auf der Tagesordnung stand und auch nicht Thema in der Sitzung war.

Vor dem Hintergrund, dass somit im Rahmen der Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems betreffend das Jahr 2018 keine Einbindung des Publikumsrates vorgenommen wurde, hat der ORF gegen § 4a Abs. 2 ORF-G verstoßen (vgl. Spruchpunkt 1.).

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

4.5.1. Allgemeines

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

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR 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 sollen.

4.5.2. Bestellung des Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich, dass für die Beurteilung der Gesamtleistungen der Qualitätssicherungssysteme betreffend die Jahre 2017 und 2018 Prof. Dr. h.c. Markus Schächter (vgl. Punkt 2.3) auf Antrag des Generaldirektors vom Stiftungsrat zum Sachverständigen bestellt wurde.

Die Bedingung der Bestellung eines Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems betreffend die Jahre 2017 und 2018 wurde somit vom ORF erfüllt. Für die KommAustria ergeben sich darüber hinaus aufgrund der Berufserfahrung des Sachverständigen auch keine Zweifel daran, dass Prof. Dr. h.c. Markus Schächter über die entsprechenden beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen verfügt und somit die Voraussetzungen des § 4a Abs. 2 zweiter Satz ORF-G erfüllt.

4.5.3. Erstellung des Gutachtens des Sachverständigen

Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich weiters, dass vom Sachverständigen Prof. Dr. h.c. Markus Schächter die Gutachten „*Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2017*“ sowie „*Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2018*“ zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems erstellt wurden (vgl. die Punkte 2.4.1 und 2.4.2).

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 2017 und 2018 durch einen externen Sachverständigen 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, GZ W120 2008689-1/6E, im Zusammenhang mit § 4a Abs. 8 iVm Abs. 3 ORF-G festgestellt, dass der KommAustria nur zukommt, „die Einhaltung des in § 4a Abs. 1 und 2 festgelegten Verfahrens zu überprüfen, nicht aber eine inhaltliche Beurteilung des Qualitätssicherungssystems in der Weise vorzunehmen, ob quantitative Festschreibungen der bestimmten ‚Programmkategorien‘ zuzurechnenden Anteilen am bezughabenden gesamten Hörfunk- bzw. Fernsehprogramm vorgenommen wurden“.

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

4.6.2. Durchführung einer Programmstrukturanalyse

§ 4a Abs. 3 zweiter Satz ORF-G regelt, dass zur quantitativen Festschreibung der einzelnen Programmkategorien zuzurechnenden Anteile am bezughabenden Fernseh- und Hörfunkangebot

„vom Österreichischen Rundfunk eine Programmstrukturanalyse für das Fernseh- und Radioprogramm durchzuführen [ist], wobei bei der Kategorisierung der Sendungen und der Einordnung in Kategorien vom für die Erstellung des Berichts nach § 7 eingesetzten Programmcodierungssystem auszugehen ist.“

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

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

Grundlage für die Auswertungen des gesamten Sendevolumens des jeweiligen Kalenderjahres ist eine Gruppierung nach derzeit 268 Fernsehsendungskategorien der Arbeitsgemeinschaft 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 2017 und 2018 Programmstrukturanalysen seiner Fernseh- und Hörfunkprogramme durchgeführt hat, die auch der ausgewerteten Programmstruktur des Fernseh- und Hörfunkangebotes des ORF in den Jahren 2017 und 2018 in den Jahresberichten 2017 und 2018 zugrunde gelegt wurden (vgl. die Punkte 2.7.1 und 2.7.2).

Der ORF kam somit insofern seiner Verpflichtung zur Durchführung von Programmstrukturanalysen in den Jahren 2017 und 2018 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 2.8.1). Diese Qualitätsprofile stellen eine Definition von Leistungskriterien dar, die ein Anforderungsprofil an die Programmkategorien und ihre Subkategorien definieren.

Im Jahr 2017 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „Internet/Teletext“, das entlang der fünf Leistungskriterien Vertrauen und Orientierung, Verantwortung, Vielfalt und Integration, internationaler Wert und Föderalismus sowie Kompetenz und Innovation konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte (vgl. Punkt 2.8.2.1). Im Jahr 2018 erstellte der ORF das Qualitätsprofil „TV-Information“, das entlang der fünf Leistungskriterien Vertrauen, Orientierung, Föderalismus, Vielfalt, Verantwortung und Kompetenz konkrete Anforderungen an die Programmgestaltung und die journalistische Arbeit definierte (vgl. Punkt 2.8.3.1). 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 entgegentreten 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 2017/2018 und 2019, 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 2017/2018 und 2019 sowie der Qualitätsprofile „Internet/Teletext“ und „TV-Information“ betreffend die Jahre 2017 und 2018 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 Beziehung 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 weiterer Programmgestaltung des ORF. Die vom ORF zusätzlich durchgeführten Expertengespräche werden in Form der moderierten Gruppenveranstaltung zwischen Programmvertretern und Experten abgehalten. Gegenstand der Expertengespräche ist es, Fachleute zum jeweiligen Thema zu befragen und in einen aktiven Diskussionsprozess mit ORF-Sendungsverantwortlichen einzubeziehen.

Der ORF führte im Jahr 2017 und im Jahr 2018 jeweils drei Publikumsgespräche zur Zufriedenheit des Publikums mit den ORF-Medien durch. Die Publikumsgespräche fanden 2017 zu den Bereichen „Information“, „Unterhaltung“ und „Kultur/Religion“ und 2018 zu den Bereichen „Sport“, „Unterhaltung“ und „Information“ 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 2017 ein Expertengespräch zum Thema „Sport“ und im Jahr 2018 zwei Expertengespräche zu den Themen „Religion“ und „Kultur“ 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 2017 und 2018 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 2017 und 2018 Repräsentativbefragungen der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren (Overall-Befragungen) in Auftrag, die in Form von 1.000 Interviews mit per Zufall ausgewählten Personen aus dem gesamten Bundesgebiet durchgeführt wurden. Im Rahmen der Overall-Befragungen wurde die Ausprägung des grundsätzlichen Interesses an den Programmbereichen Information, Unterhaltung, Kultur und Sport jeweils in Fernsehen, Radio, Teletext und Internet sowie die Zufriedenheit mit den ORF-Angeboten in diesen Programmbereichen ermittelt.

Vor dem Hintergrund des § 4a Abs. 5 zweiter Satz ORF-G gab der ORF im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 zusätzlich eine Evaluation des Qualitätsprofils „Internet/Teletext“ und im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2018 eine Evaluation des Qualitätsprofils „TV-Information“ 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 2017 die ORF-Jahresstudie „Der Auftrag: Demokratie“ sowie die ORF-Publikumsratsstudie 2017 „Anforderungen und Erwartungen des Publikums zum Thema ‚Digitaler Wandel‘“ und im Jahr 2018 die ORF-Jahresstudie „Allianzen, Kooperationen, Plattformen“ und die ORF-Publikumsratsstudie 2018 „Vertrauen in die ORF-Information. Erwartungen und Anforderungen des Publikums rund um Objektivität, Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt“ 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 19.09.2018 erläuterte Mag. Eva Sassmann, stellvertretend für Prof. Dr. h.c. Markus Schächter das Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2017. In der Sitzung des Stiftungsrates vom 20.09.2018 wurde über die Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 19.09.2018 und das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 berichtet. In der Sitzung des Programmausschusses des Stiftungsrates vom 18.09.2019 wurde vom Vorsitzenden mitgeteilt, dass das Qualitätsmonitoring und das Gutachten von Prof. Dr. h.c. Markus Schächter nicht im Ausschuss, sondern nur im Plenum abgehandelt werden soll. In der Sitzung des Stiftungsrates vom 19.09.2019 erläuterte Prof. Dr. h.c. Markus Schächter sein Gutachten „Das Qualitätssicherungssystem des ORF im Jahr 2018“. Weder aus den Gutachten von Prof. Dr. h.c. Markus Schächter zum Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2017 und 2018, noch aus seinen Berichten in den Sitzungen des Programmausschusses des Stiftungsrates und des Stiftungsrates ergaben sich Anregungen für eine allfällige Überarbeitung und Ergänzung des Qualitätssicherungssystems (vgl. die Punkte 2.4.1 und 2.4.2).

Aus den vom ORF vorgelegten Unterlagen ist ersichtlich, dass der Generaldirektor in den Jahren 2018 und 2019 die Mitglieder des Stiftungsrates und des Publikumsrates über das Qualitätssicherungssystem betreffend das Jahr 2017 bzw. 2018 informiert hat. Darüber hinaus fand am 20.09.2018 und am 19.09.2019 jeweils ein Workshop mit dem Titel „Evaluation ORF Qualitätssicherungssystem“ statt.

Im Hinblick auf die vom ORF gemäß § 4a Abs. 6 ORF-G vorzunehmende Überprüfung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems hat der ORF in den Jahren 2018 und 2019 Schritte zur Evaluierung des Qualitätssicherungssystems unternommen.

4.10.3. Anpassung des Qualitätssicherungssystems

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

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR 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 2018 und 2019 Evaluationsschritte unternommen hat. Gemäß den Erläuterungen hat der ORF den „*Ausbau und die Fortentwicklung des Systems auch regelmäßig ... [zu beobachten], um einem Änderungsbedarf frühzeitig Rechnung tragen zu können*“. Vor dem Hintergrund der vom ORF im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem vorgelegten Unterlagen kann die KommAustria nicht finden, dass der ORF seiner Verpflichtung zur zumindest jährlichen Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Kriterien und Verfahren des Qualitätssicherungssystems nicht nachgekommen wäre.

4.11. Zugänglichmachung

4.11.1. Allgemeines

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

Die Gesetzesmaterialien (RV 611 BlgNR 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 vorzulegenden 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.“*

Vom ORF wurden mit Stichtag 29.01.2020 im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 folgende Texte veröffentlicht:

„Qualitätssicherungssystem

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

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

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

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

...

Der ORF-Stiftungsrat hat in seiner Plenarsitzung am 15.11.2012 die Bestellung des ehemaligen Intendanten des ZDF Markus Schächter als unabhängigen Sachverständigen zur Beurteilung der Gesamtleistungen des ORF-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).“

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

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2017 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2017 (gemeint: Public Value Bericht 2017/2018)
- Public Value Jahresstudie 2017
- Jahresbericht 2017 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2017
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2017
- Overall-Befragung 2017
- Evaluierung des Qualitätsprofils 2017

Im Hinblick auf das Qualitätssicherungssystem 2018 wurden folgende weitere Unterlagen zum Download bereitgestellt:

- Public Value Bericht 2018 (gemeint: Public Value Bericht 2019)
- Public Value Jahresstudie 2018/2019 (gemeint: Public Value Jahresstudie 2018)
- Jahresbericht 2018 (inklusive Programmstrukturanalyse)
- ORF-Publikumsratsstudie 2018
- Gutachten zum Qualitätssicherungssystem 2018
- Overall-Befragung 2018
- Evaluierung des Qualitätsprofils 2018

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

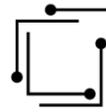
- dies rechtlich möglich ist und
- damit nicht berechnigte Unternehmensinteressen des ORF beeinträchtigt werden.

§ 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.

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

Im Zusammenhang mit der Veröffentlichungsverpflichtung gemäß § 4a Abs. 7 ORF-G hat der VwGH in seiner Entscheidung vom 13.10.2015, 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 Veröffentlichungspflicht 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 2.12).

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 zunächst zu beachten, dass aufgrund der Entscheidung des BVwG im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2017 und 2018 der Beschluss des Stiftungsrates vom 17.11.2016 unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 veröffentlicht wurde:

„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).“

Der ORF hat somit – aufgrund der Entscheidung des BVwG – unter der URL http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176 eine Wiedergabe der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2017 und 2018 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates vorgenommen. Die KommAustria geht vor dem Hintergrund der Formulierung auf der Website davon aus, dass es sich bei der Veröffentlichung dieser Beschlüsse des Stiftungsrates nicht um eine – vom BVwG beanstandete – bloße Berichterstattung über die Beschlüsse des Stiftungsrates handelt, sondern diese vom ORF iSd § 4a Abs. 7 ORF-G ständig zugänglich gemacht wurden. Angesichts des Umstandes, dass der materielle Gegenstand der Beschlüsse wörtlich wiedergegeben wurde, wurde den gesetzlichen Anforderungen des § 4a Abs. 7 ORF-G entsprochen und kam der ORF somit seiner Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2017 und 2018 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates nach (vgl. dazu die Bescheide der KommAustria vom 07.04.2016, KOA 11.285/16-003, sowie vom 15.03.2018, KOA 11.285/18-003).

Im Hinblick auf die den ORF treffende Verpflichtung zur Zugänglichmachung der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem ergangenen Beschlüsse des Publikumsrates ist davon auszugehen, dass den ORF eine Veröffentlichungsverpflichtung im Hinblick auf die gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G erlassenen Beschlüsse des Publikumsrates trifft. Wie bereits dargestellt, hat der Publikumsrat im Beobachtungszeitraum keine begründete Empfehlung gemäß § 4a Abs. 2 ORF-G erlassen (vgl. Punkt 4.4.4).

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 2017 und 2018, die ORF-Publikumsratsstudien 2017 und 2018, als auch die Overall-Befragungen 2017 und 2018 sowie die Evaluierungen der Qualitätsprofile 2017 und 2018 auf seiner Website zugänglich gemacht hat.

4.11.4. Zusammenfassung

Der ORF hat im vorliegenden Verfahren im Hinblick auf die Verpflichtung zur Zugänglichmachung der die Qualitätssicherungssysteme betreffend die Jahre 2017 und 2018 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 2017 und 2018 erstellten Studien und Teilnehmerbefragungen (ORF-Jahresstudien 2017 und 2018, ORF-Publikumsratsstudien 2017 und 2018, Overall-Befragungen 2017 und 2018 und Evaluierungen der Qualitätsprofile 2017 und 2018) sowie der im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem betreffend die Jahre 2017 und 2018 ergangenen Beschlüsse des Stiftungsrates und Publikumsrates gemäß § 4a Abs. 7 ORF G nachgekommen.

Es war daher spruchgemäß zu entscheiden.

III. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid steht der/den Partei/en dieses Verfahrens das Rechtsmittel der Beschwerde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG beim Bundesverwaltungsgericht offen. Die Beschwerde ist binnen

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

Für die Beschwerde ist eine Gebühr in Höhe von EUR 30,- an das Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glückspiel (IBAN: AT83010000005504109, BIC: BUNDATWW, Verwendungszweck: „Bundesverwaltungsgericht / KOA 11.285/20-002“, Vermerk: „Name des Beschwerdeführers“) zu entrichten. Bei elektronischer Überweisung der Beschwerdegebühr mit der „Finanzamtszahlung“ sind die Steuernummer/Abgabenkontonummer 109999102, die Abgabenart „EEE – Beschwerdegebühr“, das Datum des Bescheides als Zeitraum und der Betrag anzugeben. Die Entrichtung der Gebühr ist durch einen Zahlungsbeleg oder einen Ausdruck über die erfolgte Erteilung einer Zahlungsanweisung nachzuweisen.

Wien, am 11. Februar 2020

Kommunikationsbehörde Austria
Die Senatsvorsitzende

Dr. Susanne Lackner
(Vorsitzende-Stellvertreterin)