

Mehr Geld für wenig(er) Public Value?

Lässt sich die vom ORF angekündigte Erhöhung der Programmentgelte durch Programmverbesserungen oder gesteigerte Zufriedenheit der Hörer und Seher rechtfertigen? Sämtliche Indikatoren zur Messung der Qualität und Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Leistungen des ORF (Kundenbefragungen, Programmstrukturanalysen, Qualitätsmaßstäbe) sprechen dagegen.

Der Hintergrund:

Geht es nach den Plänen der ORF-Geschäftsführung, sollen die Programmentgelte Mitte 2017 spürbar angehoben werden. Über einen entsprechenden Antrag der Geschäftsführung hat der Stiftungsrat Ende 2016 zu entscheiden.

Wie für jedes Unternehmen muss auch für den ORF das Prinzip gelten: Wer für seine Leistung eine höhere Abgeltung fordert, sollte zeigen können, dass die **Preiserhöhung durch eine Leistungsverbesserung gerechtfertigt ist**. Umgelegt auf die Höhe der öffentlich-rechtlichen Abgeltung (Programmentgelt) sollte die ORF-Geschäftsführung zeigen können, dass der öffentlich-rechtliche Wert des Programms (der sog. Public Value) höher ist als in der Vergangenheit.

Das Problem:

Die ORF-Geschäftsführung versucht gar nicht, die geforderte Gebührenerhöhung mit einer verbesserten öffentlich-rechtlichen Programmbilanz zu rechtfertigen, sondern verweist bloß auf (behauptete) allgemeine Kostensteigerungen. Betrachtet werden sollten jedoch jene Kriterien, die darüber Auskunft geben, wie sich der Public Value des ORF in den letzten Jahren entwickelt hat.¹

1) Zu diesem Zweck ist eine Analyse des Programmangebots zunächst aus Sicht der ORF-Kunden sinnvoll, und zwar auf Basis der Ergebnisse der alljährlich durch den ORF beauftragten **Repräsentativumfrage**²:

- Wirklich zufrieden mit dem ORF-Programmangebot sind demnach nur die Österreicher/innen der obersten Altersgruppe. 76% der über 50-Jährigen bewerten in der Umfrage 2015³ die ORF-Inhalte zumindest mit ‚gut‘. **Äußerst unzufrieden** sind hingegen die **jüngeren Altersgruppen** (15-19 bzw. 20-29 Jahre), von denen beinahe jeder Fünfte die Programmleistungen als ‚eher oder sehr schlecht‘ bewertet; dieser Anteil hat sich in den letzten vier Jahren dramatisch verschlechtert (vervierfacht).
- Im Rahmen der Befragung wird auch die **Austauschbarkeit des ORF** abgetestet (sog. "Vermissensfrage"). In der Umfrage 2015 gab bereits jeder Fünfte (19%) an, er würde den ORF 'wenig oder gar nicht vermissen', in den jüngeren Altersgruppen (unter 29-Jährige) sagt das bereits jeder Dritte. Und auch diesbezüglich ist im Vergleich zu früheren Befragungen ein deutlicher Negativtrend zu verzeichnen.⁴

¹ Als öffentlich-rechtliche Medienanstalt soll(te) die Leistung des ORF nicht oder nur untergeordnet an der Entwicklung von Marktanteilen bzw. Reichweiten gemessen werden, da diese Kriterien der eigentlichen Zielsetzung des ORF - ein für *alle* Bevölkerungsgruppen relevantes und ausgewogenes Programm zu machen - zumindest teilweise entgegensteht. Die Entwicklung dieser Messgrößen wurde daher bewusst außer Acht gelassen.

² Die Ergebnisse der alljährlich im Auftrag des ORF von der GfK durchgeführten Studie wurden erst vor kurzem erstmals infolge eines VwGH-Urteils (Ro 2015/03/0034) teilweise veröffentlicht; siehe http://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176.

³ http://zukunft.orf.at/rte/upload/isabelle/qualitaetsmonitoring_2015_homepage.pdf; S46.

⁴ Z.B. haben 2001 im Schnitt nur 11% die Vermissensfrage negativ beantwortet; vgl. 2015: 19%.

- Für die **Bewertung der öffentlich-rechtlichen Programmleistung** des ORF sind vor allem die **Ergebnisse der Vermissensfrage relevant**, da sie anders als allgemeine Zufriedenheitswerte konkret Auskunft über die Verwechselbarkeit des ORF im Wettbewerb mit kommerziellen Anbietern geben. Umso ernüchternder ist das Ergebnis, sowohl absolut als auch im Zeitverlauf.⁵

2) In einem zweiten Schritt wurde sodann die **ORF-Programmstruktur** betrachtet, und zwar zunächst im Hinblick darauf, inwieweit die ORF-Programme die gesetzlich definierten Programmkategorien - **Information, Unterhaltung, Kultur und Sport** - abdecken, und welche Trends im Zeitablauf feststellbar sind:⁶

Die **ORF-Radioprogramme** sind **äußerst unterhaltungslastig, Kultur und Sport kaum vorhanden und zum Teil signifikant rückläufig**:

- Der Unterhaltungsanteil der **Regionalradios** liegt aktuell bei ca. **80%**, jener von **Ö3 sogar bei 84%**, wobei eine Zunahme der Unterhaltungsanteile (bei den Regionalradios und bei Ö1) feststellbar ist. Gewichtet über alle Programme (auf Basis von Marktanteilen) liegt der **Unterhaltungsanteil der ORF-Radios insgesamt über 75%**.
- Demgegenüber nimmt der Anteil an **Kulturinhalten** (Berichterstattung und Musik) in allen Programmen kontinuierlich ab und liegt im Schnitt über alle Programme hinweg bei **nur mehr ca. 7%** (z.B. Regionalradios: 3,2%, Ö3: 0,6%).
- **Sportberichterstattung ist - praktisch - nicht existent** (in allen Programmen unter 2%).
- **Informationsinhalte** (einschl. Service) sind ebenfalls (leicht) rückläufig (insb. in Ö1 und den Regionalradios), und nehmen insgesamt nur 15% der Radiosendezeit in Anspruch.

Für die **ORF-TV-Hauptprogramme** gilt Ähnliches: **Unterhaltung überwiegt und steigt weiter. Auch Sport steigt an. Informationsinhalte sind deutlich rückläufig, Kultur stagniert auf äußerst niedrigem Niveau:**⁷

- Der **Unterhaltungsanteil beider TV-Hauptprogramme zusammen liegt aktuell bei über 50%**⁸, und ist damit gegenüber dem Stand von 2005 (Gesamtanteil ca. 44%) äußerst stark gewachsen, was ausschließlich auf den stark gestiegenen Anteil an Unterhaltungsfilmen und-serien zurückzuführen ist, während der Anteil von Shows, Quizsendungen etc., sogar rückläufig ist.
- Der **Kulturanteil** liegt seit Jahren in den Hauptprogrammen bei kümmerlichen **5%**.
- Der Anteil an **Informationsinhalten** ist **rückläufig** (Gesamtanteil 2015: 40% iVz 2005: 46%). Auffällig ist insbesondere der **Rückgang familientauglicher Inhalte**, deren Programmgesamtanteil aktuell nur mehr 8% liegt; dies bedeutet eine Halbierung des Gesamtprogrammanteils seit 2005 (damaliger Anteil: 15%).
- Die **Sportberichterstattung** ist hingegen im Zeitablauf leicht **gestiegen** und liegt dzt. bei 6% Gesamtanteil.

⁵ Die Ergebnisse der Befragung enthalten noch zahlreiche weitere interessante Details. So halten z.B. nur etwas mehr als die Hälfte der Österreicher/innen die politische Berichterstattung des ORF für neutral und ausgewogen (Befragung 2015, S 38), und ebenfalls nur knapp die Hälfte der Befragten glaubt, dass der ORF ein gutes Programm für Kinder und Jugendliche macht (ebendort).

⁶ Datenbasis: ORF-Jahresberichte (2015, 2005). Die Zuordnung von Musikelementen zu Programmstrukturen erfolgte auf Basis von Entscheidungen der KommAustria (siehe z.B. KOA 11.210/16-007).

⁷ Details finden sich in der Tabelle im Anhang.

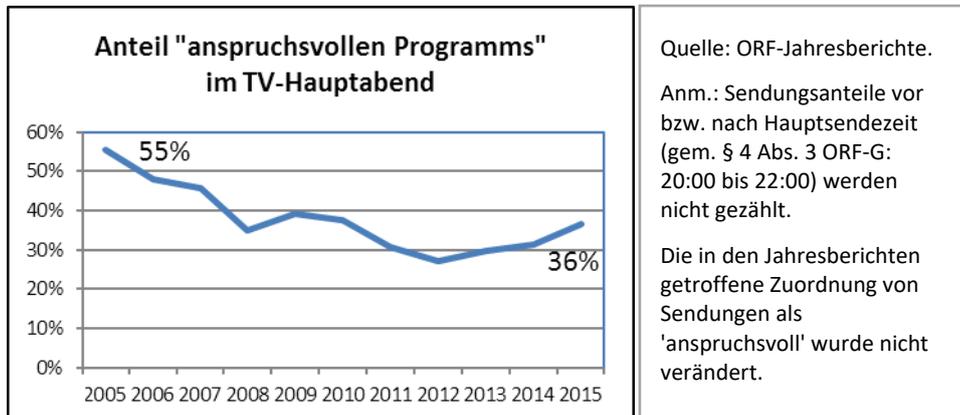
⁸ Getrennte Werte für ORF eins und 2 werden im Jahresbericht nicht ausgewiesen. Im Rahmen der RTR-Programmanalyse (S 95) lag der Unterhaltungsanteil von ORF eins schon vor Jahren über 80% (<https://www.rtr.at/de/inf/SchriftenreiheNr12012>).

3) In einem weiteren Schritt werden **zwei gesonderte Qualitätsvorgaben** des ORF-Fernsehens untersucht: Der Anteil an europäischen Inhalten, sowie der Anteil anspruchsvoller Sendungen im Hauptabendprogramm.⁹

- a) **Der Anteil europäischer, einschl. österreichischer, Inhalte ist stark rückläufig** - das gilt sowohl in einer Gesamtbetrachtung, als auch in Bezug auf die Produktion neuer (insb. österreichischer) Werke unabhängiger Hersteller:

Anteil europäischer (einschl. österreichischer) Werke				
Kategorie	Programm	JB 2015	JB 2009	%-Änderung 2009-15
Europäische Werke (gesamt)	ORF 1 und ORF 2	64%	67%	-2%
	ORF 1	32%	38%	-6%
Neue Europäische Werke unabhängiger Hersteller	ORF 1 und ORF 2	24%	31%	-7%
	ORF 1	17%	21%	-4%

- b) Gefallen ist schließlich auch der Qualitätsanspruch im TV-Hauptabend: Der Anteil **„anspruchsvoller Sendungen“ im Hauptabendprogramm** (§ 4 Abs. 3 ORF-G) fiel in den letzten 10 Jahren auf Basis der Angaben der ORF-Jahresberichte von 55% auf zuletzt 36%.



Fazit: Die Analyse der TV- und Radio-Programmstruktur bestätigt den Eindruck vieler ORF-Hörer und Seher: Der Anteil an **öffentlich-rechtlichen Inhalten** (insb. Kultur und Information) ist **gering**, die Programme aufgrund ihrer überwiegend kommerziellen Ausrichtung (Unterhaltung; im TV auch Premium-Sport) für viele ORF-Kunden **austauschbar** mit jenen von privaten Anbietern. Vor allem junge Seher und Hörer fühlen sich von ORF-Inhalten nicht mehr angesprochen.

In Bezug auf die aktuelle ORF-Gebühren-Diskussion ist die Programmentwicklung der letzten Jahre zu beachten: Trotz einer Programmentgelterhöhung vor knapp fünf Jahren hat sich der Trend zu kommerzielleren, austauschbareren Fernseh- und Hörfunk-Inhalten in den letzten Jahren in allen Programmen verstärkt. **Mehr Gebührengeld ist daher kein Mittel zu einer wirksamen Stärkung des öffentlich-rechtlichen Programmcharakters.**

Im Gegenteil: Die Höhe der Gebühren muss die **rückläufige öffentlich-rechtliche Legitimation** (d.h. den gesunkenen „Public Value“) der ORF-Programminhalte reflektieren. Das Programmentgelt sollte daher in angemessenem Ausmaß gesenkt werden. Dem Stiftungsrat als Vertreter der Begünstigten der Stiftung ORF, also als Vertreter der Interessen der Hörer und Seher, kommt die Aufgabe zu, diesen Prozess geordnet in Gang zu setzen. **Public Value und ORF-Abgeltung müssen sich parallel zueinander entwickeln. Die Gebühren sollten daher gesenkt werden.**

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parking 10
A-1010 Wien

Tel.: 01 / 51633 3166
Fax: 01 / 51633 3000

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT633200000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918

⁹ Datenbasis: ORF-Jahresberichte.

Anhang:

Programmstruktur ORF-Radios (2005 / 2015)

ORF-Radio-Programm	(lt. ORF-Jahresberichten, Musik lt. KOA-Entscheidung) Inhaltskategorie	Jahresbericht 2015	Jahresbericht 2005	2005/15 Änderung (in %-Punkten)
Alle (nach Marktanteilen)	Information (inkl. Service, Familie, sonstige)	15,2%	15,6%	-0,3%
	Kultur (einschl. ernste Musik)	7,4%	7,6%	-0,2%
	Sport	1,6%	1,5%	0,1%
	Unterhaltung (einschl. sonstige Musik)	75,7%	75,3%	0,4%
Regional-radios (nach Einwohnern)	Information	15,3%	15,9%	-0,6%
	Kultur	3,2%	3,3%	-0,1%
	Sport	2,0%	1,8%	0,2%
	Unterhaltung	79,5%	79,0%	0,5%
Ö3	Information	14,1%	13,7%	0,4%
	Kultur	0,6%	1,4%	-0,8%
	Sport	1,5%	1,4%	0,1%
	Unterhaltung	83,8%	83,5%	0,3%
Ö1	Information	24,1%	27,5%	-3,4%
	Kultur	66,7%	68,8%	-2,1%
	Sport	0,4%	0,4%	0,0%
	Unterhaltung	8,7%	3,3%	5,4%
FM4	Information	8,3%	8,6%	-0,3%
	Kultur	7,6%	7,7%	-0,1%
	Sport	0,4%	0,3%	0,1%
	Unterhaltung	83,7%	83,4%	0,3%

Programmstruktur ORF-TV (2005 / 2015, ORF eins & ORF 2)

Kategorie	Inhaltskategorie (lt. ORF-Jahresberichten)	Jahresbericht 2015	Jahresbericht 2005	2005-15 Änderung (in %-Punkten)
Information	Nachrichten, Politik etc.	22%	22%	0,7%
	Wissenschaft und Bildung	9%	9%	0,2%
	Familie* (Kinder, Jugend, Senioren)	8%	15%	-6,8%
	Gesamt	40%	46%	-5,9%
Kultur	Kunst, Religion, etc	5%	5%	0,1%
Sport		6%	5%	0,8%
Unterhaltung	Film/Serie Unterhaltung	29%	22%	6,5%
	Film/Serie Spannung	15%	14%	0,7%
	Quiz, Show, etc	5%	7%	-2,1%
	Gesamt	49%	44%	5,1%

* Inhalte tlw auch Unterhaltung (insb. Kinderprogramm)

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parking 10
A-1010 Wien

Tel.: 01 / 51633 3166
Fax: 01 / 51633 3000

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT633200000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918