



ORF-Zentrum  
Würzburggasse 30  
1136 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
www.arbeiterkammer.at  
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
GRA/Ki	BAK/KS- GST/DZ/Ho	Daniela Zimmer	DW 12722	DW 12693	12.03.2019

## Stellungnahme zum Vorschlag für einen öffentlich-rechtlichen Abrufdienst mit fiktionalem Schwerpunkt (Film und Serie)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung eines überarbeiteten Konzepts für die Einrichtung einer Video-on-Demand Plattform. Mit dem vorliegenden Antrag sollen im Wesentlichen Unklarheiten bezüglich des Finanzierungskonzepts beseitigt werden. Das Vorhaben weicht darüber hinaus wenig vom Erstantrag aus 2017 ab. Vor diesem Hintergrund erlaubt sich die BAK, ihre Stellungnahme zum Erstantrag in Erinnerung zu rufen:

### Zusammengefasste Bewertung

- Die BAK begrüßt die Initiative des Österreichischen Rundfunks, sein Internetangebot zeitlich wie inhaltlich zu erweitern. Angesichts der gesetzlichen Beschränkungen für die TVthek und den Erfahrungen aus dem Flimmit-Projekt bestehen derzeit kaum andere Möglichkeiten, dem Publikum ein längerfristiges Abrufservice bereitzustellen.
- Das Vorhaben entspricht einem von vielen TeilnehmerInnen artikulierten Wunsch und leistet damit einen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags.
- Jedenfalls überdacht werden sollte die geplante Mitfinanzierung durch die NutzerInnen. Das Flimmit-Projekt illustriert die überschaubare Nachfrage von KonsumentInnen mit Zahlungsbereitschaft. Für gebührenzahlende RundfunkteilnehmerInnen ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum sie über das Programmentgelt hinaus für einen dem Kernauftrag zurechenbaren Dienst zahlen sollten. Mit der Zunahme reiner Internethaushalte, die kein TV-Gerät besitzen, ergibt sich zwar längerfristig ein als „Streaming-Lücke“ bezeichnetes Finanzierungsproblem. Vorrangiges Ziel sollte aber sein, den Rundfunk über seine

generelle Finanzausstattung in die Lage zu versetzen, unabhängig und in zeitgemäßer Form neuen Aufgaben nachzukommen.

### **Zum Vorhaben**

Über die geplante Plattform sollen InternetnutzerInnen Eigen-, Auftrags- bzw. Gemeinschaftsproduktionen des öffentlichen Rundfunks (bzw. in untergeordnetem Umfang auch Kaufproduktionen) abrufen können. Angestrebtes Ziel ist, Programminhalte nach ihrer (linearen) TV-Ausstrahlung und ihrer befristeten Abrufbarkeit über die TVThek noch länger für interessierte TeilnehmerInnen zugänglich zu halten. Da dem ORF aus der längerfristigen Onlineverbreitung urheberrechtlich geschützter Inhalte für die Rechteabgeltung zum Teil relevante Zusatzkosten entstehen, soll der Dienst den InternetnutzerInnen nur gegen Entgelt (Jahresabo 29,90 €) zugänglich gemacht werden.

Der neue Onlinedienst wird dem öffentlich-rechtlichen Auftrag (§ 4 f ORF-Gesetz, weitere Onlineangebote) zugeordnet und die bisherige, kommerziell betriebene Abrufplattform „Flimmit“ ablösen. Das Flimmit-Projekt wurde ohne Einsatz von Programmengeldern konzipiert und durch Kunden-Abos bzw. Werbung finanziert. Da die Erlöse hinter den Erwartungen zurückblieben, wird dieses Geschäftsmodell nicht mehr weitergeführt. Der beantragte Dienst soll nur wenige Kaufproduktionen enthalten, die überdies ORF-Programmbezug aufweisen sollen.

Das Vorhaben ist aufgrund der Vorgaben des ORF-Gesetzes als neues Angebot bzw. als wesentliche Änderung durch Erweiterung des bestehenden Angebots anzusehen und einer Auftragsvorprüfung nach dem ORF-Gesetz zu unterziehen.

### **Rechtlicher Hintergrund**

Zur Erfüllung seines öffentlich-rechtlichen Kernauftrags hat der österreichische Rundfunk ein Onlineangebot bereitzustellen (§ 4e ORF-Gesetz). Dieses soll sendungsbegleitende und in direktem Zusammenhang mit dem Rundfunkprogramm stehende Inhalte umfassen. Unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten hat der Österreichische Rundfunk auch einen Abrufdienst für bereits ausgestrahlte Sendungen anzubieten. Dieser Abrufdienst, die ORF-TVthek, hat dabei einigen gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen: die online abrufbaren Programminhalte

- müssen zuvor im linearen Fernsehen ausgestrahlt worden sein.
- sollen vom Österreichischen Rundfunk selbst, in seinem Auftrag bzw. in Zusammenarbeit mit Dritten hergestellt worden sein.
- dürfen überwiegend nur sieben Tage zugänglich sein (Ausnahme Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten) und
- keine Speicherfunktion aufweisen.

Der Österreichische Rundfunk darf darüber hinaus „weitere“ Onlineangebote bereitstellen (wiederum nach Maßgabe der technischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit). Voraussetzung ist, dass sie einen wirksamen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen



Kernauftrags leisten. Darunter fallen auch ausdrücklich „Abrufdienste“. Derartige Services unterliegen einer Auftragsvorprüfung durch die Medienbehörde.

### **Einschätzung**

Das ORF-Gesetz sieht eine überaus kurze Frist von sieben Tagen für den Onlineabruf von TVthek-Inhalten vor. Die Kürze des Zeitraums wird von vielen ZuseherInnen als nutzerunfreundlich beanstandet. Die Zahl jener TeilnehmerInnen, die Sendungen im linearen Rundfunk zwar verpasst haben, diese aber gerne in der TVthek zeitversetzt und ortsunabhängig konsumieren wollen, wird ständig größer. Den Zeitpunkt dafür würden viele NutzerInnen jedoch gerne individuell bestimmen. Insofern entspricht die rigide Befristung mit sieben Tagen nicht mehr der Lebenswelt des Publikums und auch nicht dessen Erwartung, selbstbestimmt darüber zu entscheiden, wann, wo und wie sie Sendungen konsumieren wollen. Der ORF-Publikumsrat, der die Interessen der RundfunkteilnehmerInnen wahrzunehmen hat, moniert ebenfalls regelmäßig, dass die enge zeitliche Beschränkung den Interessen des Publikums widerspricht und daher aufzuheben ist (aktuelle Forderungen des Publikumsrates; <http://der.orf.at/unternehmen/gremien/publikumsrat/Positionen100.html>).

Die BAK begrüßt daher die Initiative des Österreichischen Rundfunks, sein Internetangebot (gestützt auf § 4f ORF-Gesetz) zeitlich wie inhaltlich zu erweitern. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Beschränkungen für die TVthek und den Erfahrungen aus dem Flimmit-Projekt bestehen derzeit kaum andere Möglichkeiten, dem Publikum ein zeitgemäßes längerfristiges Abrufservice bereitzustellen. Da das Vorhaben einem von vielen TeilnehmerInnen artikulierten Nutzerwunsch entspricht, besteht aus BAK-Sicht auch kein Zweifel, dass das Vorhaben einen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags leistet. Überdies nennt § 4f ORF-Gesetz „Abrufdienste“ explizit als Beispiel für „weitere“ Onlineangebote. Der Gesetzgeber räumt dem österreichischen Rundfunk folglich die Möglichkeit ein, Abrufdienste - über den strikt regulierten Abrufdienst nach § 4e ORFG hinaus - zeitgemäßer und kundenfreundlicher weiterzuentwickeln.

Die Verbesserung des Online-Serviceangebots erscheint auch mit Blick auf die starke internationale Konkurrenz unumgänglich. Der ORF führt in seinem Konzept aus, dass das Nutzerverhalten und damit die Serviceerwartungen schon jetzt stark von Abrufplattformen wie Netflix oder Amazon Prime geprägt wären. Die digitalen Herausforderer um Zeit und Gunst des Publikums können mit laufenden Innovationen und Serviceverbesserungen punkten, erreichen ein globales Publikum und erhebliche Marktmacht. Soll sich der Österreichische Rundfunk gegenüber internationalen IT-Konzernen längerfristig behaupten können, muss er auch Konsequenzen aus dem geänderten, medialen Kundenverhalten ziehen und sich mit verbesserten Onlineservices den Kundenbedürfnissen annehmen dürfen.

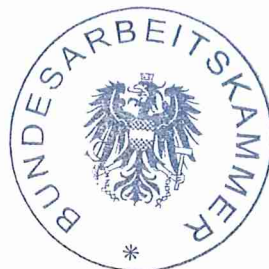
Zur geplanten Mitfinanzierung durch den Endnutzer erlauben wir uns Folgendes anzumerken:

- Die aus dem Flimmit-Projekt gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass mit einer hohen Nachfrage von KonsumentInnen mit Zahlungsbereitschaft nicht zwangsläufig gerechnet werden kann. Der ORF führt diesen Umstand zwar vor allem auf Vermarktungsprobleme des Dienstes zurück (Verbot der Verwendung der Marke ORF). Dennoch bleiben mit Blick

auf die beschränkten Budgets der Nutzerhaushalte und die Wettbewerbsstärke globaler Plattformanbieter Zweifel an der Zahlungsbereitschaft breiter Bevölkerungsgruppen.

- Die Höhe des Programmentgelts ist nach dem ORFG so festzulegen, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag erfüllt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es für RundfunkteilnehmerInnen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, über die Entrichtung des Programmentgeltes hinaus für einen Dienst, der zum öffentlich-rechtlichen Kernauftrag zählt, nochmals zahlen zu müssen.
- Allerdings würde der Dienst nicht nur rundfunkgebührenpflichtigen Haushalten zugänglich sein, sondern jedem Internetnutzer. Nach einem VwGH-Erkenntnis aus 2015 ist der Empfang von Rundfunkprogrammen über Internetstreaming nicht als Rundfunkdarbietung zu qualifizieren. Für Computer mit Internetanschluss muss folglich keine Rundfunkgebühr entrichtet werden. Mit der wachsenden Zahl reiner Internethaushalte, die kein herkömmliches TV-Gerät mehr besitzen, ergibt sich ein als „Streaming-Lücke“ bezeichnetes Problem bezüglich einer ausgewogenen Rundfunkfinanzierung: Besitzer traditioneller TV-Empfangsgeräte entrichten Rundfunkgebühren; reine InternetnutzerInnen haben einen kostenfreien Onlinezugang zu immer ausgedehnteren Teilen desselben Programmangebotes. Für einen künftig entgeltlichen Abrufdienst bedeutet dies: die einen bezahlen zweimal, die anderen erstmals. Der beantragte Dienst illustriert, dass die Rundfunkgebührenregeln keine ausgewogenen Antworten für eine wachsende Internetgesellschaft bieten. Für die BAK ist diskussionswürdig, wie Streamingnutzer an der Rundfunkfinanzierung beteiligt werden, ohne dass Gebührenzahler für Pay-Angebote nochmals bezahlen.
- Für die Zulässigkeit und Angemessenheit eines „Vergütungselements“ wird die Analogiefähigkeit von VwGH-Judikatur zur digitalen Sat-Karte ins Treffen geführt und der Umstand, dass der Großteil der Verwertungsrechte für die nachgelagerte Onlinenutzung nicht allein beim ORF liegt. Verwertungsrechte wären deshalb aufwändig zu klären und müssten gesondert abgegolten werden. Angesichts der langjährigen Forderung des Publikumsrats nach einer Gesetzesänderung, mit der die generelle Abrufbarkeit von Sendungen in der TVthek auf 30 Tage ausgedehnt wird, sollte auch nach konsumentenfreundlicheren Kompromissen gesucht werden. Da Lizenzkosten nicht bei allen Produktionen gleichermaßen anfallen, könnte bspw. nach Art der Inhalte und Rechten Dritter unterschieden werden. So sollte auch ein kostenloser Zugang zu nichtfiktionalen Eigenproduktionen wie Dokumentationen und Infosendungen usw. angeboten werden, da deren Onlineverbreitung über 7 Tage hinaus keine erheblichen Zusatzkosten verursacht.

Renate Anderl  
Präsidentin



Melitta Aschauer-Nagl  
iV des Direktors