



Österreichischer Rundfunk  
Würzburggasse 30  
1136 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65  
www.arbeiterkammer.at  
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel <b>501 65</b> Fax <b>501 65</b>	Datum
Gra/Ki	BAK/KS-GSt	Daniela Zimmer,	DW 12722DW 12693	31.08.2017
		Mathias Gradosek	DW 12389	

## Übermittlung des Vorschlags für einen öffentlich-rechtlichen Abrufdienst mit fiktionalem Schwerpunkt (Film und Serie)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Konzepts für die Einrichtung einer Video-on-Demand Plattform, über die 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 (Zahlungen für Einzelabrufe oder Abonnements) 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 Programmentgelten 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 im Gegensatz zu Flimmit 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.

### **Wettbewerbliche Aspekte**

Der Medienmarkt hat sich durch die Möglichkeiten des Internets massiv gewandelt. Der Konsum von Medieninhalten erfolgt heutzutage plattformübergreifend, d.h. die Mediennutzung orientiert sich stark an den eigenen zeitlichen Bedürfnissen. Die technischen Möglichkeiten einerseits und die zeitliche Flexibilisierung zwischen Beruf und Freizeit andererseits, machen es notwendig, dass Rundfunk- und Medienanstalten ein gefächertes Angebot sowohl an linearen Angeboten als auch an Abrufmöglichkeiten bieten, um möglichst vielen den Konsum von interessanten Inhalten zu ermöglichen. Abrufdienste sind hierbei eine immer wichtiger werdende Ergänzung traditioneller Kanäle, ohne die Veranstalter an Bedeutung verlieren würden. Das gilt natürlich auch für öffentlich-rechtliche Angebote, weshalb die Erweiterung des Angebots auf jeden Fall den Bedürfnissen der KonsumentInnen entspricht und zu befürworten ist. Aus wettbewerblicher Sicht werden in dem Antrag auch die Auswirkungen auf verschiedene Märkte analysiert.

Die Bundesarbeitskammer teilt die Meinung, dass negative Effekte auf den einzelnen Märkten kaum zu erwarten sind, die zu einer Marktverzerrung führen könnten (insbesondere auch aufgrund des zu erwarteten Umfangs bzw den TeilnehmerInnenzahlen eines solchen Dienstes). Der Abrufdienst soll insbesondere österreichische Produktionen bzw Produktionen mit österreichischer Beteiligung im Angebot haben. Es handelt sich also um einen Dienst, der primär auf ein kleineres Publikum ausgelegt ist und als Nischenangebot nicht in Konkurrenz zu großen internationalen VoD-Plattformen treten kann, weshalb schon aus diesem Grund keine marktverzerrenden Wirkungen zu erwarten sind. Vielmehr würde ein solcher Dienst ergänzend dazu beitragen, heimische bzw europäische Produktionen, die sich von vornherein nicht an ein Massenpublikum wenden, zu fördern, indem er diesen einen weiteren Vertriebskanal und zusätzliche Lizenzeinnahmen erschließt, was den öffentlich-rechtlichen Charakter eines solchen Angebots hervorstreicht.

Da bei solchen Angeboten allerdings stets eine kritische Masse an Teilnehmern notwendig ist, um sich kommerziell zu tragen und die Erfahrungen mit flimmit.at gezeigt haben, dass diese nur schwer zu erreichen ist, ist es sinnvoll auch so eine Plattform in den öffentlich-rechtlichen Auftrag des ORF einzubeziehen. Dies würde auch dazu beitragen, die Bekanntheit zu erhöhen und damit langfristig einen höheren Selbstfinanzierungsbeitrag eines solchen Dienstes zu ermöglichen.

Das spezialisierte Angebot wäre zudem eher komplementär zu anderen Diensten zu sehen. Schon jetzt nutzen viele KonsumentInnen mehrere Video on Demand-Dienste parallel (zum Teil in einem Abo-Modell, zum Teil als Pay-per View). Der vorgeschlagene Abrufdienst würde dabei eine zusätzliche Möglichkeit bieten, verschiedene Inhalte, die bislang schwer zugänglich waren, zu konsumieren.

Da deswegen auch nicht zu erwarten ist, dass sich dadurch der Konsum auf anderen Plattformen (mit anderen Angeboten) maßgeblich verändern würde, sind auch Auswirkungen auf anderen Märkten, wie etwa im Werbemarkt, kaum gegeben. Insbesondere dann nicht, wenn, wie geplant, die zur Verfügung gestellten Inhalte keinen exklusiven Charakter haben und ebenso für andere Kanäle weiterhin lizenziert werden können, also andere Anbieter ebenfalls die Produktionen prinzipiell in ihren Dienst aufnehmen können und KonsumentInnen nicht gezwungen werden, eine bestimmte Plattform zu nutzen.

Wesentlich wäre allerdings auch, dass eine solche Plattform, die ihre Inhalte entgeltlich anbietet, nicht zu einer Verminderung anderer, bisher frei erhältlicher Angebote, wie etwa der TVthek, führt. Weiters müssen auch, sofern dieser Abrufdienst ein Vergütungselement durch NutzerInnen auch in Zukunft vorsieht, verschiedene Tarif-Modelle (Einzelabruf, kurzfristige und langfristige Abos) bestehen bleiben, aus denen man nach eigenen Bedürfnissen wählen kann, ohne für längere Zeit gebunden zu sein.

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

- Die aus dem Flimmit-Projekt gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass mit einer „massenhaften Nachfrage durch Endkunden mit Zahlungsbereitschaft“ (Seite 11 des Konzepts) nicht zwangsläufig gerechnet werden kann. Der ORF führt diese 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 zu zahlen.
- Allerdings wird 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 entgeltlich angebotenen 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 potentielle ZuseherInnen an der Rundfunkfinanzierung beteiligt werden und die allgemeine Akzeptanz von Rundfunkabgaben vor allem bei Geringverdienern erhöht werden könnten (eine Anregung wäre etwa, eine einkommensabhängige, soziale Staffelung der Abgabenhöhe vorzusehen).

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 Kompromissen gesucht werden. Da Lizenzkosten nicht bei allen Produktionen gleichermaßen anfallen, könnte bspw nach Art der Inhalte und Rechten Dritter unterschieden werden. So könnte zumindest ein kostenloser Zugang zu Eigenproduktionen wie Infosendungen usw. bestehen bleiben, da deren längerfristige Onlineverbreitung wohl keine erheblichen Zusatzkosten nach sich ziehen.

Rudi Kaske  
Präsident  
**F.d.R.d.A.**

Melitta Aschauer-Nagl  
iV des Direktors  
**F.d.R.d.A.**