



An den
ORF
Würzburggasse 30
1136 Wien
Per E-Mail: stellungnahmen@orf.at

Wien, am 21.12.2010

**Stellungnahme zum Vorschlag für ein Informations- und Kulturspartenprogramm
(sowie ein Online-Angebot) vom 5. November 2010**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bitten um Kenntnissnahme unserer beigefügten Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Dipl.Kffr. Corinna Drumm
Geschäftsführung

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

STELLUNGNAHME
zum Vorschlag des Österreichischen Rundfunks für ein Informations- und Kulturspartenprogramm (sowie ein Online-Angebot)

Der Österreichische Rundfunk („ORF“) hat am 5.11.2010 einen Vorschlag für ein Informations- und Kulturspartenprogramm sowie ein Online-Angebot veröffentlicht, mit dem dem in § 4 c ORF-Gesetz geregelt und seit 01.10.2010 geltenden „besonderen Auftrag für die Veranstaltung eines Informations- und Kultur-Spartenprogramms“ entsprochen werden soll. Für die Bereitstellung dieses Angebots ist gemäß § 6 a ORF-Gesetz eine Auftragsvorprüfung vorgesehen.

Der Verband Österreichischer Privatsender („VÖP“) repräsentiert als Interessenvertretung der privaten Radio- und TV-Veranstalter alle wesentlichen, am österreichischen Markt tätigen privaten Rundfunkunternehmen. Die Mitglieder des VÖP sind von dem zusätzlichen Fernsehprogramm, das aufgrund des eingebrachten Vorschlags bereitgestellt werden soll, allesamt betroffen.

Der VÖP gibt daher zu dem Vorschlag im Rahmen des Auftragsvorprüfungsverfahrens folgende

STELLUNGNAHME

ab:

1. Allgemeines:

Das gesetzlich angeordnete Auftragsvorprüfungsverfahren über ein Programmangebot, das im Rahmen eines besonderen Auftrages nach § 4 c ORF-G bereitgestellt werden soll, ist der erste Beweis dafür, dass die Konzeption des Gesetzgebers das System eines öffentlich-rechtlichen Auftrages geradezu ad absurdum geführt hat. Denn einerseits verdient ein Auftrag, der nur „nach Maßgabe der wirtschaftlichen Tragbarkeit“ erfüllt werden muss, seine Bezeichnung eigentlich nicht. Und andererseits mutet es geradezu grotesk an, dass der Gesetzgeber zunächst einen besonderen Auftrag erteilt und dann ein Auftragsvorprüfungsverfahren durchgeführt werden muss, in dem geklärt werden soll, ob das zur Erfüllung des Auftrags vorgelegte Angebot geeignet ist, einen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages zu leisten. Wenn man unterstellt,

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

dass der Entscheidung des Gesetzgebers zugrunde liegt, dass der besondere Auftrag notwendig und zweckmäßig ist, um die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Gemeinwohl zu präzisieren, dann wäre ein solches Verfahren eigentlich entbehrlich.

Denn Gegenstand eines solchen Verfahrens und der Entscheidung der Regulierungsbehörde ist nicht zuletzt die Frage, ob das neue Angebot „zur Erfüllung der sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Bevölkerung und zur wirksamen Erbringung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags (...) beiträgt.“ Gerade das sollte aber die Voraussetzung sein, dass überhaupt ein besonderer Auftrag formuliert wird

Der ORF beweist allerdings bereits auf der ersten Seite seines Vorschlages, dass der besondere Auftrag für ein Spartenprogramm für Informationen und Kultur letztendlich nichts anderes war als die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für von dem ORF bereits geplante Vorhaben, mit dem Ziel, deren Finanzierung durch Gebührengeld zu rechtfertigen:

Denn in der Fußnote 1 legt der ORF offen, dass der Generaldirektor den Stiftungsrat bereits am 02.04.2009 (!) im Rahmen eines Strategie- und Strukturkonzepts für den „ORF im digitalen Zeitalter“ die Veranstaltung eines Spartenprogramms für Information und Kultur vorgestellt hat. Der erste Begutachtungsentwurf zur Änderung des ORF-Gesetzes wurde deutlich später ausgesendet; die Regierungsvorlage stammt erst von Februar 2010.

Der Gesetzgeber hat damit daher nicht etwa der wachsenden Bedeutung von Information, Bildung und Kultur für die Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen, sondern den Expansionswünschen des ORF.

In konsequenter Fortsetzung dieser Symbiose zwischen Wünschen des ORF und Gesetzgebungsprozess beschreibt das Angebotskonzept daher auch ausführlich, dass das Angebot eines Informations- und Kulturspartenprogramms einen Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Auftrages darstellt und von dem Unternehmensgegenstand des ORF gedeckt ist, obwohl sich dies im Wesentlichen aus ausdrücklichen Gesetzesbestimmungen ergibt (§ 3 Abs 8 und § 2 Abs 1 Zi 1 ORF-G).

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

2. Zum Inhalt des Angebotskonzepts:

- (a) Die inhaltlichen Festlegungen des vorliegenden Angebotskonzepts sind äußerst vage. Es wird weder ein Programmschema vorgelegt, noch ist erkennbar, in welchem Umfang tatsächlich Programm veranstaltet werden soll. Das Angebot spricht zunächst bloß von einem „bis zu 24-stündigen Sendebetrieb“. An anderer Stelle (2.1.5 des Angebots) stellt der ORF ein 24 –Stunden-Programm in Aussicht, wobei sich aufgrund von wirtschaftlichen Notwendigkeiten auch eine Reduktion auf nicht weniger als 7 Stunden ergeben könne.

Eine tatsächliche nachvollziehbare Darstellung von möglicher Programmdauer im Zusammenhang mit dem dafür notwendigen Finanzierungsaufwand ist dem Angebotskonzept nicht zu entnehmen.

- (b) Durch die inhaltliche Beschränkung auf die im Rahmen des § 5 a ORF-G vorgesehenen „Inhaltskategorien“ ist dem Angebotskonzept daher auch nicht konkret zu entnehmen, in welchem Umfang tatsächlich neuer Content geschaffen werden soll. Aufgrund des angekündigten Programmumfangs und des recht eng gesteckten finanziellen Rahmens für die Programmschaffung (bloß etwa 4 Millionen Euro) ist allerdings zu befürchten, dass dem öffentlich-rechtlichen Auftrag dienende Programminhalte, die bisher im Rahmen der nach § 3 Abs.1 ORF-G veranstalteten Programme (de facto ausschließlich ORF 2) gesendet worden sind, in Zukunft in das Programm des Informations- und Kulturspartenprogramms „ausgelagert“ werden, um so die Möglichkeit für eine weitere Kommerzialisierung von ORF 2 zu schaffen.

Damit würde freilich den Vorgaben des § 4 Abs. 1 letzter Satz widersprochen, wonach der öffentlich-rechtliche Kernauftrag durch die Spartenprogramme insoweit unberührt zu bleiben hat, als sämtliche der in § 4 Abs. 1 angeführten Aufträge auch und in erster Linie im Rahmen der Programme gemäß § 3 Abs. 1 wahrzunehmen sind.

- (c) Die von der RTR-GmbH in Auftrag gegebenen und von Dr. Jens Woelke vom Institut für Kommunikationswissenschaft der Wilhelms-Universität Münster durchgeführte TV-Programmanalyse der Fernsehvollprogramme des ORF hat im Jahr 2009 ergeben, dass in beiden Vollprogrammen des ORF der bei weitem überwiegende Anteil des Programms auf Unterhaltungssendungen (Unterhaltung und Unterhaltungspublizistik) entfiel. Es ist daher als Status Quo davon auszugehen, dass der ORF in seinen Vollprogrammen schon bisher kein ausgewogenes und

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

differenziertes Gesamtprogramm anbietet, dass gleichwertig auch die für die Unverwechselbarkeit des öffentlich-rechtlichen österreichischen Rundfunks essentiellen Bestandteile von Information und Kultur enthält.

Wenn der ORF nunmehr (auf Seite 16 des Angebotskonzepts) davon ausgeht, dass ORF Info Plus „dazu beitragen soll“, ein differenziertes ORF-Gesamtprogramm von Information, Kultur, Unterhaltung und Sport für alle anzubieten, kann sich das – weil Unterhaltung und Sport keine Bestandteile des angebotenen Programms sein sollen (Punkt 2.1.8 des Angebotskonzepts) – nur auf die Anteile von Information und Kultur beziehen, die schon bisher auf den Sendern ORF1 und ORF2 unterrepräsentiert waren.

(d) Außerdem soll offenbar ein weiterer „ungeliebter“ Teil des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages in das neue Spartenprogramm ausgelagert werden. Denn anders ist nicht zu verstehen, dass der ORF ankündigt, den Auftrag des § 4 Abs. 5 a ORF-G durch die Ausstrahlung von Inhalten mit Volksgruppenbezug entsprechen zu wollen. Dabei wird allerdings übersehen, dass der Auftrag des § 4 Abs. 4 a ORF-G vorsieht, dass angemessene Anteile in den Volksgruppensprachen **„im Rahmen der Programme gemäß § 3“** zu erstellen sind.

(e) Im Rahmen der für das Spartenprogramm vorgesehenen Inhaltskategorien beschreibt der ORF in recht allgemeiner Form mögliche Programminhalte der vier Programmsäulen

- Information,
- Zeitgeschichte/Zeitgeschehen/Wissenschaft und Bildung
- Kultur/Volkskultur/Regionalität/Religion und
- Bühne für Österreichs Kunst- und Kulturschaffende.

Im Rahmen der näheren Darstellung der einzelnen Programmschienen (2.1.9. des Angebotskonzepts) werden diese Schlagworte mit konkreten Beispielen „angereichert“. Es werden eine Vielzahl von – offenbar zusätzlichen – Live-Übertragungen, anlassbezogene Dokumentationen, Reportagen und/oder Gesprächsrunden sowie eigene Kulturmagazine und Gesprächsformate angekündigt, die – jedenfalls nach der Einschätzung des VÖP – kostenintensive Produktionen darstellen.

Deren Finanzierbarkeit ist jedenfalls nach dem vorliegenden – nur etwas mehr als eine halbe Seite umfassenden – Finanzierungskonzept nicht nachvollziehbar. Die

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

Strukturmaßnahmen im Bereich der Beschäftigtenzahl des ORF, die nicht zuletzt Voraussetzung für zusätzliche finanzielle Zuwendungen durch den Staat waren bzw. sind, lassen jedenfalls nicht erwarten, dass für die Schaffung von Programminhalten des Spartenprogramms zusätzliche Ressourcen freigemacht werden können. Es ist daher davon auszugehen, dass in Wahrheit entweder größtenteils auf bereits vorhandenes Material zurückgegriffen werden soll oder Programminhalte von den Vollprogrammen (insbesondere ORF 2) in das Spartenprogramm verschoben werden sollen.

Aus der Sicht des VÖP wird daher im Rahmen einer allfälligen Genehmigung durch die Regulierungsbehörde durch Auflagen sicherzustellen sein, dass die Ausstrahlung des geplanten Spartenprogramms nicht zu einer Verringerung der thematisch verwandten Programmanteile in den Vollprogrammen des ORF führt.

3. Marktauswirkungen:

Der ORF geht – gestützt auf dem Angebotskonzept beiliegende Gutachten – davon aus, dass das geplante Spartenprogramm bloß einen Zuschauermarktanteil von zunächst 0,2% und im Erfolgsfall offenbar im Endausbau von 1% erreichen wird. Daraus wird abgeleitet, dass sich keine nachteiligen Auswirkungen auf die betroffenen Märkte (insbesondere Zuschauermarkt und Werbemarkt) ergeben werden.

Dabei bleiben allerdings einige Aspekte unberücksichtigt:

- (a) Das vorgeschlagene Informations- und Kulturspartenprogramm soll das bisher ausgestrahlte Spartenprogramm „TW 1“ ersetzen. Gerade im Bereich von TW 1 hat der ORF in der Vergangenheit die Möglichkeiten der zulässigen kommerziellen Kommunikation exzessiv ausgenutzt. Immer wieder sind Fälle bekannt geworden, in denen für bestimmte redaktionelle Inhalte von Werbetreibenden Entgelte bezahlt oder bestimmte Programminhalte (insbesondere Sportübertragungen) von Produktionskostenzuschüssen abhängig gemacht worden sind¹.

Es ist daher zu befürchten, dass auch in Zukunft auf diese Einnahmequelle nicht verzichtet werden wird und die gleichen – zumindest zum Teil rechtswidrigen – Gepflogenheiten auch im Bereich des Informations- und Kulturspartenprogramms angewendet werden sollen. Damit wird den privaten Anbietern in diesem Geschäftsbereich eine verstärkte Marktteilnahme erschwert, zumal es für den ORF

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

¹ Vgl. z. B. <http://derstandard.at/3181754>

möglich sein wird, im Rahmen von diversen „Paketangeboten“ kommerzielle Kommunikation für ORF Info Plus in Kombination mit anderen Kanälen zu akquirieren.

Gerade im Hinblick auf die durch den Programmauftrag vorgegebene Unverwechselbarkeit der Angebote des ORF sollten solche Werbemöglichkeiten zur Gänze wegfallen. Das Angebotskonzept lässt freilich keine Anzeichen dafür erkennen, dass der ORF beabsichtigt, im Rahmen der Erfüllung des besonderen Auftrags auf bestimmte Möglichkeiten der kommerziellen Kommunikation zu verzichten.

- (b) Auch die Auswirkungen auf dem Zuschauermarkt sind nicht zu vernachlässigen. Denn das mit dem geplanten Informations- und Kulturspartenprogramm vorgestellte Angebot deckt sich in beträchtlichen Teilen mit Angeboten, die auch von privaten Veranstaltern in vergleichbarer Qualität angeboten werden (etwa Dokumentationen von Servus TV etc.). Die Möglichkeit, solche Programminhalte im Rahmen der Vollprogramme zu wenig fernsehintensiven Tageszeiten zu verwenden und dann im Rahmen des neuen Programmangebots durch Zweitverwertung in direkte Konkurrenz zu vergleichbaren Angeboten von privaten Mitbewerber zu treten, schafft dem ORF daher einen weiteren Wettbewerbsvorteil, der es den privaten Anbietern erschwert, sich mit anspruchsvollen Programminhalten zu etablieren. Es ist daher – wenn auch auf dem „Markt“ einer kleinen Zielgruppe – sehr wohl mit Wettbewerb und möglicher Verdrängung der privaten Anbieter zu rechnen.

Hinzu kommt, dass der ORF in diesem Zusammenhang die Möglichkeit hat, auf nahezu unerschöpfliche Ressourcen aus dem ORF-Archiv zuzugreifen und somit über Programmmaterial in hoher Qualität verfügt, das im großen Umfang mit Gebührengeldern produziert worden ist, während die privaten Konkurrenten auch solche anspruchsvollen und daher tendenziell weniger quotenträchtigen Programminhalte ausschließlich durch Werbung refinanzieren müssen.

- (c) Auch im Bereich des Marktes von Lizenzmaterial sind die Auswirkungen keineswegs völlig unerheblich. Es mag zutreffen, dass sich durch die Genehmigung des Informations- und Kulturspartenprogramms keine Nachfragekonzentration ergibt und auch die Nachfragemacht des ORF nicht (weiter) gestärkt wird.

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

Aufgrund der Darstellung der einzelnen Programmschienen ist allerdings sehr wohl davon auszugehen, dass insbesondere im Bereich von Dokumentationen und Magazinen auch zugekauft Fremdmaterial gesendet werden soll. In diesem Zusammenhang bietet die zusätzliche Abspielplattform dem ORF die Möglichkeit, im Rahmen von – auf dem Markt üblichen – „Package Deals“ größere Programmpakete kostengünstiger zu erwerben als dies der privaten Konkurrenz möglich wäre. Weniger attraktive Teile dieser Programmpakete, die etwa für den Einsatz im Rahmen eines der Vollprogramme nicht geeignet wären, können dann – auch um allfälligen Sendeverpflichtungen nachzukommen – auf dem Spartenkanal gesendet werden, ohne dass die Hauptsender ORF1 und ORF2 in Quotenhinsicht „beschädigt“ werden müssten. Privatsender haben aufgrund der beschränkten Ausspielressourcen in der Regel deutlich schlechtere Möglichkeiten, derartige Programmpakete zu erwerben. Dadurch wird der ORF zudem in die Lage versetzt, die von ihm auch im Bereich der fiktionalen Programme (insbesondere Serien) gepflogene Vorgangsweise, alle zuschauerattraktiven Inhalte den Mitbewerbern „weg zu kaufen“, im Bereich von anspruchsvolleren Inhalten fortzusetzen. Auch dadurch wird die Wettbewerbssituation der privaten Anbieter geschwächt.

Auch im Rahmen der Beurteilung nach § 6 b Abs .1 Zi. 2 ORF-G wird daher zu berücksichtigen sein, ob die Angebotsvielfalt für die Seher nicht auch dadurch erzielt oder aufrecht erhalten werden könnte, wenn die nunmehr für das Spartenprogramm vorgesehenen Inhalte in Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages tatsächlich in einem der Vollprogramme, insbesondere in ORF 2, gesendet werden.

Jedenfalls sollte durch geeignete Auflagen sichergestellt werden, dass – insbesondere im Bereich der Sonderwerbformen – keine Nachteile für die Mitbewerber entstehen, die im Vergleich zu dem geringen publizistischen Mehrwert des Spartenprogramms gegenüber einer vollständigen und gesetzeskonformen Erfüllung des Kernauftrages durch die Vollprogramme des § 3 Abs. 1 ORF-G nicht unverhältnismäßig sind.

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W



Zusammenfassung:

Der besondere Auftrag für ein Informations- und Kulturspartenprogramm des § 4 c ORF-G stellt eine im Rahmen des dualen Rundfunksystems verzichtbare und den Wettbewerb weiter verzerrende Stärkung der Marktposition des ORF dar. Die in dem Angebotskonzept vorgesehenen Programminhalte lassen befürchten, dass eine weitere Aushöhlung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages in den Vollprogrammen des ORF durch eine Verschiebung von anspruchsvollen Inhalten in des Kultur- und Spartenprogramm fortgesetzt wird; dem muss durch geeignete Auflagen entgegengewirkt werden.

Gleichermaßen muss durch Auflagen sichergestellt werden, dass im Rahmen der zulässigen kommerziellen Kommunikation in dem vorgeschlagenen Programm die Unverwechselbarkeit des öffentlich-rechtlichen Angebots gewährleistet ist. In diesem Zusammenhang könnte etwa festgelegt werden, dass bestimmte Maßnahmen der kommerziellen Kommunikation, wie etwa Produktplatzierungen und gesponserte Sendungen, mit dem besonderen Qualitätsanspruch und der Erwartungshaltung der angesprochenen Zielgruppe des Spartenprogramms insgesamt unvereinbar sind.

Wien, am 21.12.2010

Verband Österreichischer Privatsender

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W