

WIEN / 25. Mai 2023

Stellungnahme zur Novelle des ORF- Gesetzes, u.a.

(Geschäftszahlen: (BKA)
2023-0.313.088 und (BMF)
2023-0.318.497)

Für epicenter.works

Maria Lohmann
Tanja Fachathaler

Für Wikimedia Österreich

Thomas Planinger
Dimitar Dimitrov



VORWORT UND KURZFASSUNG

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme im Begutachtungsverfahren¹ zum Ministerialentwurf betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ORF-Gesetz, die Fernmeldegebührenordnung, das Fernsprechentgeltzuschussgesetz, das Finanzausgleichsgesetz 2017, das KommAustria-Gesetz, das Kommunikationsplattformen-Gesetz und das Fernseh-Exklusivrechtegesetz geändert werden, ein ORF-Beitrags-Gesetz 2024 erlassen wird sowie das Rundfunkgebührengesetz und das Fernmeldegebührengesetz aufgehoben werden,² abgeben zu können. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass die **Frist von drei Wochen** in Anbetracht der großen Bedeutsamkeit der Gesetzesnovelle **nicht ausreichend** lange ist.

Der Österreichische Rundfunk (ORF) hat eine zentrale Rolle in unserer Informationsgesellschaft. Sein Kernauftrag besteht darin, qualitativ hochwertige Inhalte zu produzieren, die für eine moderne Demokratie unersetzlich sind und das Vertrauen der Bevölkerung genießen. Im Dezember 2021 haben wir bereits ein Positionspapier zur bevorstehenden Reform des ORF-Gesetzes unterbreitet³. In der Zwischenzeit hat der Verfassungsgerichtshof im Juni 2022 eine Entscheidung erlassen, welche besagt, dass der gebührenfreie Empfang von ORF-Programmen über das Internet verfassungswidrig sei und überdies bei

„[d]en Gestaltungsvorgaben des Art. 1 Abs. 2 und Abs. 3 BVG Rundfunk (Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit der Programme und Unabhängigkeit von Organen, die mit der Besorgung von Rundfunk betraut sind) [...] es wesentlich auf die demokratische und kulturelle Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gesamtrundfunkordnung an[kommt] .“⁴

Daraufhin wurde nun ein Gesetzesvorschlag zur Reformierung des ORF ausgearbeitet, auf welche hier eingegangen werden soll, damit die Reform bestmöglich gelingen kann.

Als netzpolitische Zivilgesellschaft sehen wir es als unsere Aufgabe, uns in diese Reform mit einer Stellungnahme einzubringen. Diese entstand in Kollaboration der Grundrechts-NGO epicenter.works⁵ und Wikimedia Österreich,⁶ dem Förderverein der Wikipedia und anderer Projekte des freien Wissens in Österreich.

Die Ausführungen in dieser Stellungnahme beziehen sich ausschließlich auf **Artikel 1 des Ministerialentwurfs**, der die **Änderungen des ORF-Gesetzes** normiert.

Die Reform des ORF-Gesetzes war schon längst fällig. Einige der in unserem Positionspapier vom Dezember 2021 unterbreiteten Vorschläge wurden bereits berücksichtigt, wie z.B. die **Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen** mit eigens für sie zugeschnittenen Programmen auch online zu erreichen, um neben der Konkurrenz wie Netflix und YouTube bestehen und den Bildungsauftrag zielgruppenspezifisch ausüben zu können. Nichtsdestotrotz **fehlt leider immer noch ein zeitlich unbeschränkter Zugang zu Archiven, Nachrichten und Sendungen zur politischen Information**. Mit

1 <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/ME/266> (zuletzt aufgerufen: 15.05.2023).

2 https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/ME/266/fname_1554825.pdf.

3 <https://epicenter.works/document/3754>.

4 VfGH, Erkenntnisse vom 30. Juni 2022, G 226/2021-12 https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Erkenntnis_G_226_2021_vom_30_Juni_2022.pdf; Pressemitteilung unter: https://www.vfgh.gv.at/medien/ORF_Streaming.php.

5 <https://epicenter.works>.

6 <https://wikimedia.at>.

öffentlichen Mitteln finanzierte Inhalte sollten im Interesse der Bevölkerung, des demokratischen Diskurses und der Allgemeinbildung unbegrenzt für die Öffentlichkeit abrufbar sein. Die praktische Ausgestaltung ist jedoch zum Teil **ohne Speichermöglichkeiten und mit unübersichtlichen zeitlichen und inhaltlichen Beschränkungen** bedenklich.

Aber der Ansatz in der Novelle des ORF-Gesetzes, welche eine zeitlich unbefristete Bereitstellung der Inhalte im Fall von Archiven mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten, Dokumentationen, Sendungen **für die Zielgruppe der unmündigen Minderjährigen und Sportsendungen** vorsieht, **ausdrücklich zu begrüßen**. Ebenso ist die **Klarstellung, dass die Bereitstellung des Angebots nicht gegen gesonderte einmalige oder regelmäßige wiederkehrende Bezahlung** erfolgen darf, positiv zu sehen.

Die **Begrenzung der Werbeanteile** ist ebenfalls zu begrüßen, obwohl wir weiterhin eine werbefreie Webseite „orf.at“ fordern, um die **Unabhängigkeit der Berichterstattung durch Gebührenfinanzierung** zu erreichen und so **ausschließlich den zahlenden Haushalten verpflichtet** wäre.

Unser Vorschlag für **freie Lizenzen (creative commons)** für alle abrufbaren Beiträge wurde weitestgehend **nicht umgesetzt**, sodass die kommerzielle (Nach-)Nutzung für Privatsender bereits durch den ORF erlaubt ist, dies aber auch nur eingeschränkt. Die nicht-kommerzielle Nutzung im Rahmen von Wikipedia oder im Bildungsbereich wird dagegen nicht ermöglicht.

Eine nähere Analyse der genannten Punkte sowie weiterer Mängel im Ministerialentwurf befinden sich im inhaltlichen Teil der Stellungnahme, in deren Zusammenhang auch Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Kurzfassung.....	2
Artikel 1 - Gesetzesvorschlag zum ORF-Gesetz.....	4
Freie Lizenzen für öffentlich-rechtliche Medien.....	4
Wikipedia und Öffentlich-Rechtliche Angebote.....	6
14-/30-Tage Regelung.....	8
Modernisierung der digitalen Möglichkeiten.....	9
Begrenzung des Inhalts & der Werbung.....	10

ARTIKEL 1 - GESETZESVORSCHLAG ZUM ORF-GESETZ

Freie Lizenzen für öffentlich-rechtliche Medien

Der Auftrag des ORF ist in der österreichischen Medienlandschaft einzigartig. Im öffentlichen Interesse werden gebührenfinanzierte Medieninhalte unter **Einhaltung des Neutralitätsgebots und hoher Qualitätsanforderungen** gemäß § 10 ORF-G erstellt. Dies sollte bewahrt und somit aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen angegangen werden. Obwohl die Inhalte öffentlich finanziert werden, bedeutet dies jedoch nicht zwangsläufig eine **öffentliche Verfügbarkeit oder Nutzbarkeit der Inhalte**. Der ORF veröffentlichte in den letzten Jahren einen immer größer werdenden Anteil seiner Inhalte auf sozialen Netzwerken und es wurde ausländischen Technologiekonzernen aufgrund deren AGBs ein exklusives Nutzungsrecht einräumt. Trotzdem gab es bisher **kaum unter freien Lizenzen (creative commons) verfügbare Inhalte**.

Zum derzeitigen Gesetzesvorschlag findet sich in den Erläuterungen dazu folgendes unter Artikel 1 (ORF-Gesetz):

„Auch die Kooperation des ORF mit privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern wird – wie im Regierungsprogramm gefordert (vgl. „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024, S.41: „Notwendig ist die gesetzliche Verankerung der stärkeren Zusammenarbeit zwischen ORF und Privaten“) – geregelt: So hat der ORF auf seiner Online-Plattform – wenn das von den privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern gewünscht wird – auch Programme dieser Veranstalter – gegen entsprechende Kostenerstattung – bereitzustellen; überdies können private Fernsehveranstalter aktuelle ORF-Sendungen ausschnittsweise verwenden und vom ORF ausgewählte und produzierte Sendungen aus den Bereichen Dokumentation, Reportage und Fiktion, deren Erstaussstrahlung mindestens sieben Jahre zurückliegt, in ihrem linearen Fernsehangebot verbreiten.“⁷

Genauer im Ministerialentwurf zu § 31d Abs. 2:

„2) Der ORF stellt Fernsehveranstaltern (Abs. 1) eine Auswahl an urheber- und leistungsschutzrechtlich geklärten, auf die Darstellung von Politik, Kunst und Kultur, Wirtschaft und Gesellschaft in Österreich bezogenen Produktionen aus den Bereichen Dokumentation, Reportage und Fiktion, deren Erstaussstrahlung vor mindestens 7 Jahren stattgefunden hat, im Ausmaß von insgesamt 500 Minuten pro Jahr zur jeweils dreimaligen linearen Ausstrahlung in Österreich gegen Ersatz der durch die Rechteeinräumung entstehenden nachgewiesenen Kosten zur Verfügung. Mindestens 50 vH der Produktionen sind jährlich zu erneuern.“⁸

Und weiter

„Zu § 31d:

Diese neue Bestimmung legt in Abs. 1 die Voraussetzungen fest, unter denen der Österreichische Rundfunk Fernsehveranstaltern nach dem AMD-G Rechte an Ausschnitten seiner eigenen Sendungen einräumen muss. Maßgeblicher Inhalt einer derartigen Vereinbarung zur

7 266/ME XXVII. GP - Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 1.

8 266/ME XXVII. GP - Ministerialentwurf – Textgegenüberstellung, S. 23.

Einräumung wird – neben der Festlegung der konkreten Bildsequenz – der Ersatz der Kosten sein, die dem Österreichischen Rundfunk dabei nachweislich entstehen. Mit dem Hinweis auf den durch die „rechtliche Zulässigkeit“ gezogenen Rahmen ist zum Ausdruck gebracht, dass der ORF nur dort und insoweit die Rechte zur Nutzung einräumen kann, wo er selbst rechtlich dazu in der Lage ist. Die Bestimmungen des Urheberrechts werden durch diese Sonderbestimmung für den öffentlich-rechtlichen Mediendienste-Anbieter nicht berührt. Der unter diesem Vorbehalt berechnete Fernsehveranstalter wiederum darf die Ausschnitte nur zur Herstellung inhaltlich durch Abs. 1 näher bestimmter Sendungen verwenden. Die Abgeltung ist auf jene Kosten (technischer Art oder hinsichtlich der Abgeltung von Ansprüchen Dritter) beschränkt, die dem ORF nachweislich entstehen, wenn er die Ausschnittsrechte einräumt.“⁹

Das bedeutet, dass die kommerzielle (Nach-)Nutzung für Privatsender bereits durch den ORF erlaubt ist, dies aber auch nur eingeschränkt. Die **nicht-kommerzielle Nutzung im Rahmen von Wikipedia oder im Bildungsbereich wird dagegen nicht ermöglicht**, was einen Widerspruch darstellt. Zumindest Beiträge, die Politik, Kunst und Kultur, Wirtschaft und Gesellschaft betreffen, **sollten uneingeschränkt mit freien Lizenzen nutzbar sein**. Freie Lizenzen erhöhen die Sichtbarkeit der öffentlich-rechtlichen Inhalte und ihres gesellschaftlichen Mehrwerts in Form von Open Educational Resources (OER) oder gemeinwohlorientierten Projekten, wie der Wikipedia. Gerade in den letzten Jahren während der Pandemie wurde sehr deutlich, wie wichtig **multimediales Lernen** ist und viele der Inhalte des ORF würden sich optimal für die Verwendung im Bildungskontext anbieten. Bundesministerin für Frauen, Familie, Integration und Medien Susanne Raab (ÖVP) verlautbarte in der Pressekonferenz zum neuen ORF-Gesetz, dass die Pluralität der Medien einen großen demokratiepolitischen Wert hat. Dies kommt auch in den Erläuterungen zum ORF-Gesetz zum Ausdruck, in welchen die Effizienz durch Innovation gesteigert werden soll, indem es

„[...] hybride Produkte im Bereich Sport, Kinder- und Multichannel-Formate sowie crossmediale Produktionen -, die Umsetzung von Konzepten zur Nutzung neuer Plattform- und Abwicklungstechniken sowie rein digitale Produktionen und das Vertiefen von multimedialen Arbeitsprozessen [vorsieht].“¹⁰

Die angedachten **Online-Only-Inhalte benachteiligen grundsätzlich Menschen ohne Internetzugang**. Jedenfalls sollten gerade bei diesen eine freie Lizenzierung angedacht werden, damit diese unter Umständen auch von Privaten im linearen Fernsehen angeboten werden können.¹¹ Ebenso wäre eine freie Lizenzierung bestimmter öffentlich-rechtlicher Inhalte ein Beitrag zum Erhalt des österreichischen Kulturerbes, wie wir bereits in unserem Positionspapier vom Dezember 2021 erwähnt haben.¹² Dort haben wir auch bereits auf den Bericht der ARD-Arbeitsgruppe zu Creative Commons (CC) in Deutschland verwiesen, der diesen Mehrwert bereits klar erkannt hat:

„Die AG kommt zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von CC für ausgewählte ARD-Inhalte bei sorgfältiger Rechteprüfung sinnvoll ist. Die ARD hat den Auftrag, die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu fördern und die Mitwirkung an der Meinungsbildung zu ermöglichen. Die Nutzung von CC-Lizenzen unterstützt die Erfüllung dieses Auftrags: Der Zugang zu Bildungsinhalten oder Inhalten, die die Meinungsbildung fördern, wird erleichtert. Die ARD kann Beitragszahler, vor allem jüngere, besser erreichen. Werden mehr Menschen erreicht,

9 266/ME XXVII. GP - Ministerialentwurf - Erläuterungen , S. 19.

10 266/ME XXVII, GP Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 14.

11 266/ME XXVII, GP Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 1, 14.

12 <https://epicenter.works/document/3754> , S. 2.

erhöht sich die Beitragsakzeptanz. Redaktionen in der ARD nutzen selbst CC-lizenzierte Inhalte. Die ARD sollte daher auch Inhalte unter CC zur Verfügung stellen.“¹³

Wir haben damals auch erläutert,¹⁴ dass **freie Lizenzen den Nutzen und die Sichtbarkeit von gebührenfinanzierten Inhalten erhöhen**. Sie ermöglichen in Schulklassen und in anderen Bereichen, wo Wissen vermittelt wird neutrale, hochqualitative Bildungs- und Nachrichteninhalte zu nutzen. Bereits damals stellten wir fest, dass es bereits eine Kooperation bezüglich der Bereitstellung von audiovisuellen Inhalten gibt: Im Jahr 2018 lieferte der ORF für die Austria Videoplattform der österreichischen Presseagentur APA über 37.000 Videos.¹⁵ Diese können durch andere Medien kommerziell verwertet werden.

Die „free cultural license“¹⁶ verbietet nicht die kommerzielle Nachnutzung und tut so Privatmedien einen Gefallen. Das eben genannte Beispiel bzgl. dem APA OTS Video Portal, dessen Videos von Privatmedien verwendet werden können, aber nicht von der Öffentlichkeit, **widerspricht** sich und dem **Bildungs- und Demokratierauftrag des ORF**. Daher sollten die audiovisuellen Produkte des ORF allen unter einer freien Lizenz zur Verfügung gestellt werden.

Wie bereits in unserem früheren Positionspapier¹⁷ erwähnt, teilt der ORF Inhalte in amerikanischen und chinesischen sozialen Netzwerken und **stellt damit großen Technologie-Konzernen diese Inhalte kostenlos zur Verfügung**.¹⁸ Damit wird den sozialen Netzwerken per AGB ein exklusives Nutzungsrecht von gebührenfinanzierten Inhalten eingeräumt. Soziale Netzwerke sind geschlossene Systeme: Es wird mit persönlichen Daten und der Aufmerksamkeit der Nutzenden bezahlt, die Distribution der Inhalte und damit deren Sichtbarkeit wird von Algorithmen bestimmt. Eine am Gemeinwohl orientierte, freie Nachnutzung gewisser Inhalte in Form einer „creative commons“-Lizenzierung wäre dem Auftrag eines öffentlich-rechtlichen Mediums angemessen und zeitgemäßer. Es wird daher vor diesem Hintergrund dringend angeraten, den Ministerialentwurf zu überarbeiten.

Wikipedia und Öffentlich-Rechtliche Angebote

„Wikipedia ist nicht irgendeine weitere Online-Plattform, sondern die einzige nicht-profitorientierte unter den 50 meistbesuchten Webseiten der Welt. Mehr noch, nach der ARD-ZDF-Onlinestudie nutzen über 93 Prozent der 14-29 jährigen zumindest gelegentlich Wikipedia und im Durchschnitt besuchen Internetnutzende in den OECD-Staaten mehr als neun Wikipedia-Artikel pro Monat (Steinmaurer und Wenzel 2015, S. 14). Wenn also mehr öffentlich-rechtliche Inhalte derart offen lizenziert wären, dass sie via Wikipedia verbreitet werden könnten, würde das nicht nur einen völlig neuen Verbreitungskanal öffnen. Dieser Verbreitungsweg würde vor allem auch jüngere Zielgruppen erschließen helfen.“¹⁹

13 <https://irights.info/wp-content/uploads/2014/10/Creative-Commons-in-der-ARD.pdf>.

14 <https://epicenter.works/document/3754>, S. 2.

15 https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190110_OTS0071/austria-videoplattform-zieht-zweijahresbilanz.

16 https://de.wikipedia.org/wiki/Definition_freier_kultureller_Werke;

https://de.wikipedia.org/wiki/Creative_Commons#Die_sechs_aktuellen_Lizenzen.

17 <https://epicenter.works/document/3754>, S. 3.

18 zB ZiB100.

19 <https://netzpolitik.org/2019/commons-als-oeffentlich-rechtliche-aufgabe-erfahrungen-chancen-herausforderungen/>.

In unserem Positionspapier²⁰ vom Dezember 2021 haben wir bereits auf den Beitrag in der Public Value Jahresstudie des ORF aus 2019 verwiesen, in welchem Univ.-Prof.in Dr.in Barbara Thomass eine Verbindung zwischen ORF und Wikipedia als natürliche Partnerschaft bereits diskutiert hat²¹:

„Die Tatsache, dass zivilgesellschaftliche Wissens-Allmendgemeinschaften wie Open Access Science, Freie Software, Wikipedia und Open Educational Resources sich für qualitätsgesichertes, relevantes, quellengestütztes Wissen für das Gemeinwohl und für freien und universellen Zugang dazu engagieren, macht sie zu einem natürlichen Partner für öffentlich-rechtliche Medien, die gleiche Werte vertreten.“

In unserem damaligen Positionspapier²² haben wir bereits darauf hingewiesen, dass für eine Verwendung öffentlich-rechtlicher Inhalte auf der Wikipedia eine freie Lizenzierung notwendig wäre. Das Thema ist trotz der Vorschläge in der aktuellen ORF-Gesetzesnovelle noch immer aktuell. Bei den freien Lizenzen geht es explizit nicht um Inhalte, die für die kommerzielle Verwertung durch öffentlich-rechtliche Anstalten (Fictions-Formate, Musik-/Agenturinhalte, etc.) produziert werden, sondern um **die Eigenproduktion des ORF im Bildungs- und Nachrichtenbereich oder solche, die eine besonders hohe Relevanz für den Erhalt des österreichischen Kulturguts** (Sprachgruppen, Brauchtum, etc.) haben.

Als wikipedia-taugliche Lizenzen gelten meist Creative Commons Lizenzen (CC0, CC-by, CC-by-sa), die **auch eine kommerzielle Weiterverwendung der Inhalte ermöglichen**. Wie bereits im vorherigen Kapitel dargelegt, gibt es bereits Kooperationen des ORF, welche eine kommerzielle Nachnutzung für Dritte ermöglichen, jedoch noch nicht **für gemeinwohlorientierte Projekte**.

Die Möglichkeit der kommerziellen Nachnutzung spricht auch nicht gegen die Begründung für die Gebührenfinanzierung, da, wie eben beschrieben, bereits eine kommerzielle Nutzung möglich ist, eben aber keine Nutzung. D.h. Lehrende und die Allgemeinheit haben kürzere Zugriffsmöglichkeiten als private Medien in ihren Archiven. In Deutschland hat eine Änderung in dieser Hinsicht auch zu keiner Konkurrenz mit den öffentlich-rechtlichen Medien geführt. Eine wikipedia-taugliche Lizenz hat eher **Synergieeffekte, führt zu einem Reichweitengewinn und trägt zur Bildung bei**. Strategien zur praktischen Umsetzung finden sich unter anderem im Artikel von Univ. Prof. Dr. Leonhard Dobusch.²³ Die Zulässigkeit vor dem Hintergrund europarechtlicher Wettbewerbsvorgaben wird in dieser Stellungnahme behandelt.²⁴

Besonders relevant sind die Angebote des Österreichischen Rundfunks für die Erstellung hochqualitativer enzyklopädischer Inhalte als Belegstellen und externe Quellen. Der hohe Qualitätsanspruch des ORF sowie dessen Verortung als weitestgehend – ideologisch wie auch kommerziell – „neutraler“ Akteur am österreichischen Medienmarkt machen die von diesem geschaffenen Nachrichteninhalte zu besonders wertvollen Quellen bei der Erstellung ausgewogener enzyklopädischer Inhalte.

Hierbei wird dem Anspruch der Nutzer:innen in doppelter Weise Rechenschaft getragen: Zum einen wird mit dem Angebot glaubwürdiger Quellen in frei nutzbaren Enzyklopädien wie der Wikipedia die Nachvollziehbarkeit der dort verfügbaren Informationen erhöht, zum anderen wird aber auch den

20 <https://epicenter.works/document/3754>, S. 3.

21 https://zukunft.orf.at/rte/upload/download/2019/jahresstudie_1819.pdf.

22 <https://epicenter.works/document/3754>, S. 3.

23 <https://netzpolitik.org/2019/commons-als-oeffentlich-rechtliche-aufgabe-erfahrungen-chancen-herausforderungen/>.

24 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gutachten_Beihilferechtliche_Rahmenbedingungen_der_Einr%C3%A4umung_von_CC-Lizenzen.pdf.

Angeboten des ORF dadurch eine höhere Reichweite und Nutzerzugänglichkeit verschafft. Dies setzt allerdings mehrerlei voraus. Zunächst, dass die Inhalte, auf die sich die jeweiligen Quellenangaben beziehen, in ihrer ursprünglichen Form erhalten bleiben (und insofern nicht einem Löschungszwang nach Ablauf einer bestimmten Frist unterliegen); weiters, dass diese Inhalte auch unter ihrer ursprünglichen Webadresse abrufbar sein müssen oder die ursprüngliche Adressierung zumindest eine Weiterleitung auf die gesuchten Inhalte bereitstellt (Tim Berners-Lee, „Cool URIs don't change“, 1998) und schließlich ebenso, dass der Zugang zu diesen Inhalten in keiner Form nachträglichen Zugangsbeschränkungen (z.B. „Paywalls“) unterworfen wird. Dass es der vorliegende Gesetzesentwurf **unterlässt, eine solche konstante Zugänglichkeit von Online-Inhalten des ORF sicherzustellen** – und vielmehr diese durch die zeitliche Begrenzung der Abrufbarkeit noch weiter normiert – ist daher aus Sicht jener on- und offline Projekte, die auf die Inhalte des ORF als Quellen angewiesen sind, **eine kritikwürdige Fehlentwicklung**.

14-/30-Tage Regelung

Grundsätzlich sollte **alles uneingeschränkt ohne zeitliche Begrenzung abrufbar** sein. Die Regelung,²⁵ wonach ORF-Inhalte nun nach längsten 14 Tagen, anstatt wie bisher 7 Tagen aus dem Online-Archiv zu löschen sind, erscheint uns noch immer absolut unzeitgemäß, überbordend und demokratiepolitisch hoch problematisch, da komplexe Zusammenhänge, die sich über Monate hinweg entwickeln nicht mehr in der Gesamtschau nachvollziehbar sind, wie unten beschrieben..

Weiters sind Abrufbeschränkungen²⁶ für (Sport, Info und Kultursparte) vorgesehen, sowie 30 Tage²⁷ für Nachrichten und Sendungen zur politischen Information sowie Sendungen über Sportbewerbe²⁸. Sogar die vom ORF selbst oder in seinem Auftrag – auch in Zusammen mit Dritten – und mit Geldern aus der ORF-Gebühr hergestellte Sendungen dürfen nur sechs Monate ohne Speichermöglichkeit bereitgestellt werden.²⁹

Bereits in der Vergangenheit haben wir im Zusammenhang mit den überaus kurzen Abrufzeiten ausgeführt, dass komplexere Zusammenhänge, die sich über lange Zeiträume hin entwickeln, wie beispielsweise Verhandlungen über Klimamaßnahmen oder politische Entwicklungen, dann nicht insgesamt über das ORF-Archiv nachverfolgbar wären, da ältere Beiträge bereits depubliziert worden sind. Wir möchten auch nochmals darauf verweisen, dass es bereits dem türkis-blauen Regierungsabkommen ein Anliegen war, das Löschen von mit öffentlichen Geldern finanzierten Inhalten zu beenden.³⁰

Vor diesem Hintergrund muss erneut darauf verwiesen werden, dass **die Bildung der Bevölkerung und die Nachvollziehbarkeit der politischen Geschehnisse ein höheres Gut** darstellen, als die partikularen Wirtschaftsinteressen von privaten Medienhäusern, welche sich durch ein frei zugängliches Archiv in ihrer Fähigkeit zum Wettbewerb eingeschränkt sehen.³¹ Daher ist der Ansatz in der Novelle des ORF-Gesetzes³², welche eine zeitliche unbefristete Bereitstellung der Inhalte im Fall von Archiven mit zeit-

25 § 4e Abs 2 und 4 ORF-G.,

26 § 4e Abs. 1 Z 4, Abs. 4 i.V.m.§ 3 Abs, 1, 8 ORF-G.

27 § 4e Abs. 4 Z 2 ORF-G.

28 § 4b Abs. 4 ORF-G..

29 § 4e Abs. 4 Z 1 ORF-G.

30 <https://epicenter.works/document/3754>, S. 4.

31 <https://epicenter.works/document/3754>, S. 4.

32 § 4e Abs. 4 Z 3 ORF-G.

und kulturgeschichtlichen Inhalten, Dokumentationen, Sendungen für die Zielgruppe der unmündigen Minderjährigen³³ und Sportsendungen³⁴ vorsieht, **ausdrücklich zu begrüßen**.

Die heutige Konkurrenz des ORF besteht nicht mehr zu privatwirtschaftlichen Sendeanstalten, sondern zu nicht-linearen Angeboten wie Netflix oder YouTube. Vor allem jüngere Zielgruppen sind mit linearen Angeboten kaum noch zu erreichen. **Der ORF kann seinem Bildungsauftrag in alle Bevölkerungsschichten nur gerecht werden, wenn er seine Inhalte auch zeitsouverän bereitstellen kann.**³⁵

Dies wurde in der Novelle zwar umgesetzt,³⁶ **leider immer noch mit Abrufbegrenzungen**. Zu begrüßen ist jedoch die Klarstellung, dass die Bereitstellung auch nicht gegen gesonderte einmalige oder regelmäßige wiederkehrende Bezahlung erfolgen darf.³⁷

Wie bereits weiter oben erwähnt, müssen für die Archive und Nachverfolgbarkeit der Berichterstattung durch die Bevölkerung, insbesondere hinsichtlich Nachrichten und Sendungen zur politischen Information, aber auch Sportgroßereignisse, diese Beiträge dauerhaft abrufbar sein.³⁸ Das gehört zur politischen Verantwortung des ORF und auch der Bevölkerung muss es möglich sein, jederzeit nachzuvollziehen, welche Äußerungen über welche Ereignisse getätigt wurden. **Mit öffentlichen Mitteln finanzierte Inhalte sollten im Interesse der Bevölkerung, des demokratischen Diskurses und der Allgemeinbildung im Regelfall unbegrenzt für die Öffentlichkeit abrufbar sein.** Es wird daher auch in dieser Hinsicht die Überarbeitung des Ministerialentwurfes dringend angeraten.

Modernisierung der digitalen Möglichkeiten

Die Möglichkeiten für öffentlich-rechtliche Online-Angebote sind durch das derzeit noch gültige ORF-Gesetz drastisch eingeschränkt. Schon der Unternehmensgegenstand³⁹ des derzeitigen ORF-G stellt Online-Angebote *de facto* auf eine Stufe mit Teletext und beschränkt Online-Angebote auf reine sendungsbegleitende Formate. Eine ähnliche Einschränkung findet sich in der konkreteren Ausgestaltung des Auftrags für Online-Angebote.⁴⁰ In Deutschland etwa wurde dieser „Sendungsbezug“ von Online-Angeboten bereits 2019 aufgehoben.⁴¹ Österreich ändert aber in der aktuellen ORF-Novelle einiges:

Nun ist im Versorgungsauftrag⁴² ausdrücklich vorgesehen, dass Inhalte online bereitgestellt werden, sogar spezifisch für die Zielgruppe der unmündigen Minderjährigen⁴³. Allerdings ist die praktische **Ausgestaltung zum Teil ohne Speichermöglichkeit⁴⁴ oder mit verschiedenen zeitlichen und inhaltlichen**

33 § 4e Abs. 4Z 3 ORF-G.

34 § 4b Abs. 1 ORF-G.

35 <https://epicenter.works/document/3754>, S. 4; https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Offener_Brief_Bildung_hat_kein_Ablaufdatum_WMDE_dbv_GEW.pdf.

36 § 4e Abs. 1 Z 4 – 7, Abs. 2, 4 – 9, § 4f ORF-G.

37 § 4f ORF-G.

38 Zum Vergleich: In Deutschland sind folgende rundfunkrechtliche Verweildauern vorgesehen:

7 Tage Sportgroßereignisse, 30 Tage angekaufte europäische Filme und Serien, 1 Jahr Filme, Serien, alle fiktionalen Inhalte, 2 Jahre Nachrichten, Dokumentation, alle nonfiktionalen Inhalte, 2 Jahre Themenwochen und andere Schwerpunkte, 2 Jahre Debütfilme, 5 Jahre Wissen und Bildung, 5 Jahre Kinderinhalte, Unbegrenzt Zeitzeugen und Archivinhalte (<https://www.daserste.de/specials/ueberuns/verweildauer-100.html>).

39 § 2 Abs 1 Z 2 ORF-G.

40 § 4e Abs 1 und Abs 3 ORF-G.

41 <https://netzp politik.org/2019/neues-aus-dem-fernsehrat-45-neuer-telemedienauftrag-neues-telemedienkonzept/>.

42 § 3 Abs. 5 ORF-G, insbesondere in § 4e ORF-G.

43 §§ 3 Abs. 5 Z. 2, 4e Abs. 1 Z. 7 ORF-G.

44 §§ 3 Abs. 4a , 4e Abs. 4 ORF-G.

Beschränkungen sehr unübersichtlich und demokratiepolitisch bedenklich (siehe oben zur 14-/30-Tage-Regelung).

Spezifisch für jüngere Zielgruppen und deren verwendete Kanäle wie YouTube oder Facebook produzierte Formate sind im Rahmen der neu angedachten gesetzlichen Einschränkungen nun machbar. So etwas wie das besonders erfolgreiche Format „Funk“⁴⁵ von ARD und ZDF wären nun auch in Österreich⁴⁶ durch die Bestrebungen, im neuen ORF-Gesetz ein Kinderprogramm zu etablieren umsetzbar, wie es die Medienministerin Susanne Raab in der Pressekonferenz zum neuen ORF-Gesetz verlautbarte.⁴⁷

Wie wir bereits in unserem Positionspapier⁴⁸ vom Dezember 2021 erwähnt haben, wäre eine **Entbürokratisierung der Bestimmungen⁴⁹ über die Bereitstellung weiterer Online-Angebote ebenfalls zu prüfen**. Wir bezweifeln daher noch immer, ob innovative Entwicklungen im Rahmen der derzeitigen Regelungen zwischen Angebotskonzept und Auftragsvorprüfung in der Praxis eine Chance hätten. Auch die weiterhin bestehende **taxative Verbotsliste⁵⁰ erscheint nicht mehr zeitgemäß**.

Begrenzung des Inhalts & der Werbung

Im Rahmen der ORF-Novelle ist weiters eine Begrenzung des Inhalts auf der Webseite „orf.at“ vorgesehen. Anstatt bisher 900 Textbeiträge sollen pro Kalenderwoche nunmehr lediglich 350⁵¹ erlaubt sein, zudem wird die Art des Inhalts beschränkt. Wenn man den Erläuterungen folgt, bedeutet dies in Summe eher eine Überblicksberichterstattung und vor allem ein größeres audiovisuelles Angebot, denn

„[...] es [darf] sich um kein Angebot handeln [...], das [mit dem Online- Angebot von Tages- oder Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften vergleichbar] ist.“⁵²

Private Medien sehen darin eine Wettbewerbsverzerrung, da der ORF noch immer Werbung schalten darf und zusätzlich Geld im Rahmen der Haushaltsabgabe erhält. Dagegen wollten die Zeitungen landesweit ein Zeichen setzen und erschienen mit leeren Titelseiten.⁵³ Zwar werden die Regelungen bezüglich Werbeeinnahmen vor allem im Rahmen der Transparenzpflicht⁵⁴ auch strikter und es wird weniger Werbung im Hörfunk und digital geben,⁵⁵ deren Einnahmen durch die Haushaltsabgabe ersetzt werden sollen.

„Es ist ausdrücklich festzuhalten, dass im Vergleich zum Status quo der (teilweisen) Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags aus Programmengelt mit diesem Ausgleich keine

45 Funk beinhaltet eine zielgruppengerechte Themenauswahl und Ansprache, repräsentative Diversität in den produzierenden Teams und spezifisch für jene Kanäle produzierte Formate, wo die junge Zielgruppe heute anzutreffen ist.

46 [https://de.wikipedia.org/wiki/Funk_\(Medienangebot\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Funk_(Medienangebot)) .

47 *„Der ORF bekommt die Möglichkeit [ein] Kinderprogramm zur Verfügung zu stellen. [...] Damit es ein qualitativ hochwertiges und dem Entwicklungsstand des Kindes entsprechendes Angebot des Österreichischen Öffentlich Rechtlichen Rundfunks gibt. [...] Dafür wird es die Möglichkeit geben einen neuen Channel zu eröffnen.“*

48 <https://epicenter.works/document/3754> , S. 5.

49 § 4f ORF-G.

50 § 4f Abs 2 ORF-G.

51 § 4e Abs.2 ORF-G.

52 266/ME XXVII. GP - Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 7.

53 <https://www.derstandard.at/story/2000146059696/oesterreichs-zeitungen-protestieren-mit-leeren-titelseiten-gegen-orf-digitalnovelle> .

54 § 7a Abs. 10 ORF-G.

55 §§ 14 Abs. 4, 18 Abs. 1 ORF-G.

*wirtschaftliche Begünstigung des ORF verbunden ist. Ihm stehen deswegen keine höheren finanziellen Mittel zur Verfügung, als es derzeit der Fall ist.*⁵⁶

Die Debatte darüber geht jedoch fehl: Es geht hierbei nicht um die Wettbewerbsfähigkeit des ORF, dieser muss nämlich gar nicht wettbewerbsfähig sein, sondern **vielmehr um die Stärkung der Unabhängigkeit der Berichterstattung, welche durch die Finanzierung aus Gebühren, anstatt durch Werbung erreicht werden soll.** Der ORF hat einen anderen Bildungs- und Demokraieauftrag als private Medien. Vielmehr noch wäre „orf.at“ ganz ohne Werbung wünschenswert, denn dann wäre er rein gebührenfinanziert und nur den zahlenden Haushalten, also der Öffentlichkeit verpflichtet und nicht durch private Firmen finanziert. Der ORF stellt in diesem Sinne auch keine Konkurrenz dar, da seine Attraktivität durch fehlende Werbeeinblendungen weder steigt, noch anderen Medien die Aufmerksamkeit wegnimmt.

Jedenfalls darf es keine personalisierte Werbung geben. In § 18 Abs. 4 ORF-G wurde **„behavioral targeting“ explizit ausgeschlossen.** Die Zahl der „Ad Impressions“ ist gem. § 18 Abs. 1 ORF-G jedoch zu protokollieren und halbjährlich zu veröffentlichen. Jedoch ist in den Gesetzeserläuterungen bzgl. § 7a Abs. 9 ORF-G ein Abschnitt zu finden, in dem es heißt⁵⁷:

„Anders als nach der bisher geltenden Rechtslage wird dabei auch ausdrücklich das Online-Angebot erfasst, sodass unter der Bedingung der Erhebung nach wissenschaftlichen Methoden künftig auch die Anzahl der Page Impressions, Visits sowie der Unique User und die Verweildauer darzustellen sein werden.“

Dies ist eine **Diskrepanz zwischen Gesetzestext und Erläuterungen.** In einem finalen Text sollte darauf geachtet werden, dass **keinesfalls der „unique user“ und die Verweildauer gespeichert** wird. Im Rahmen von wissenschaftlichen Erhebungen zu den „Page impressions“ ist allein die Anzahl der Besuche und die Verweildauer auf der Seite vertretbar. Zu statistischen Zwecken und mit wissenschaftlichen Methoden hat dies gemäß der DSGVO⁵⁸ nicht nur in pseudonymisierter Form zu geschehen, **sondern in anonymisierter Form,** da durch die Erhebung der Besuche eines bestimmten Users auf bestimmten Seiten eventuell die politische Meinung und weltanschauliche Überzeugungen herausgelesen werden können, welche **zu den besonderen Kategorien personenbezogener Daten gehören und daher sehr sensibel sind.**

56 266/ME XXVII, GP Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 13.

57 266/ME XXVII, GP Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 10.

58 Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Art. 9 Abs. 2 lit. j in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 DSGVO.