

Reformvorschläge zur Zukunft des ORF

1. Dezember 2021

Einleitung

Der Österreichischen Rundfunk (ORF) hat eine zentrale Rolle in unserer Informationsgesellschaft. Seinem Kernauftrag entsprechend produziert er hochqualitative Inhalte, die für unsere moderne Demokratie unersetzlich sind und genießt dafür das Vertrauen der Bevölkerung. Jedoch gibt es durch die Digitalisierung und zunehmende Pluralität unserer Gesellschaft neue Herausforderungen den Bedarf an den Inhalten des ORF-zielgruppengerecht auch dort zu bedienen, wo immer größere und vor allem jüngere Teile der Bevölkerung ihre Informationen beziehen.

Die Vorschläge in diesem Papier sollen einen Beitrag zur Modernisierung des ORF leisten. Als netzpolitische Zivilgesellschaft sehen wir es als unsere Aufgabe uns in diesem Modernisierungsprozess einzubringen und hoffen damit auch bei der bevorstehenden Novelle des ORF-Gesetzes gehört zu werden. Dieses Papier entstand in Kollaboration der Grundrechts-NGO epicenter.works¹ und Wikimedia Österreich², dem Förderverein der Wikipedia und anderer Projekte des freien Wissens in Österreich. Unsere Vorschläge orientieren sich an den positiven Modernisierungsprozessen europäischer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, insbesondere in den Niederlanden³ und in Deutschland⁴.

Aktuelle Herausforderungen

Die Digitalisierung hat das Medienverhalten großer Teile der Bevölkerung verändert. Lineare Medienangebote sind für viele Menschen nicht mehr die primäre Quelle ihrer Informationen über das Weltgeschehen. Soziale Netzwerke und online Plattformen für multimediale Inhalte sind auf dem Vormarsch. Größere Teile der Bevölkerung haben heute Möglichkeiten der Produktion eigener Inhalte und Kuratierung eigener Medienkanäle, unabhängig von etablierten journalistischen Strukturen. Gleichzeitig erleben wir eine zunehmende Pluralisierung unserer Gesellschaft, in der es weniger kohärente ideologische Zugehörigkeiten gibt und sogar eine gemeinsame Faktenlage von immer weniger Menschen geteilt wird. Vor diesem Hintergrund stellen öffentlich-rechtliche Inhalte eine dringend notwendige, neutrale Informationsquelle dar, die jedoch immer weniger Menschen erreichen.

Die Corona-Pandemie verdeutlichte diese Entwicklung. Die Rolle des ORF war essenziell für die Information der Bevölkerung über die sich entwickelnde Bedrohungslage im Land und auch der effizienteste Kanal für die Bundesregierung rasch über neue Maßnahmen zu informieren. Gerade im Hinblick auf die Aufklärung über Impfstoffe und Impfangebote zeigten sich jedoch schmerzhaft die

1 <https://epicenter.works>

2 <https://wikimedia.at>

3 <https://publications.beeldengeluid.nl/pub/600/MotU-Public-Broadcasting-Content-in-the-Commons-final.pdf>

4 <https://www.wikimedia.de/oeffentliches-gut/>

Grenzen der Reichweite des ORF. Ein wachsender Teil der Bevölkerung wird durch lineare Medienangebote nicht mehr erreicht und auch die Online-Archive von Sendungen sind nicht der Ort, an dem diese Menschen angesprochen werden. Aufgrund ihrer begrenzten zeitlichen Verfügbarkeit (7 Tage-Regelung) sind diese Archive stark in ihrem Nutzen eingeschränkt.

Die Bedeutung freier Lizenzen für öffentlich-rechtliche Medien

Der Kernauftrag des ORF ist einzigartig in der österreichischen Medienlandschaft. Diese Art der Erstellung von gebührenfinanzierten Medieninhalten im öffentlichen Interesse mit einem Neutralitätsgebot und hohen Qualitätsanforderungen gemäß § 10 ORF-G ist bewahrenswert und die Antwort auf viele aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen. Die öffentliche Finanzierung bedeutet jedoch nicht zwangsläufig eine öffentliche Verfügbarkeit oder Nutzbarkeit der erstellten Inhalte. Obwohl der ORF in den letzten Jahren einen wachsenden Teil seiner Inhalte auf sozialen Netzwerken veröffentlicht und damit ausländischen Technologiekonzernen aufgrund deren AGBs ein exklusives Nutzungsrecht einräumt, gibt es bisher kaum unter freien Lizenzen (creative commons) verfügbare Inhalte.

Freie Lizenzen würden die Sichtbarkeit der öffentlich-rechtlichen Inhalte und ihren gesellschaftlichen Mehrwert in Form von Open Educational Resources (OER) oder gemeinwohlorientierten Projekten wie der Wikipedia erhöhen. Gerade durch die Corona-Pandemie wurde deutlich, wie wichtig ein multimediales Lernen ist und viele der Inhalte des ORF würden sich optimal für die Verwendung im Bildungskontext anbieten. Ebenso wäre eine freie Lizenzierung gewisser öffentlich-rechtlicher Inhalte ein Beitrag für den Erhalt des österreichischen Kulturerbes. Indem beispielsweise Inhalte zu bedrohten Sprachgruppen, autochthonem Brauchtum oder kultureller Schätze in den Wikipedia-Artikeln verschiedenster Sprachversionen eingebettet würden, erreichen diese kulturellen Praxen mehr Sichtbarkeit.

Im Bericht der ARD-Arbeitsgruppe zu Creative Commons (CC)⁵ wird dieser Mehrwert bereits klar erkannt:

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

Um genau dieses positive Potential zu realisieren, sprechen wir uns für die freie Lizenzierung von öffentlich-rechtlichen Inhalten aus. Freie Lizenzen erhöhen den Nutzen und die Sichtbarkeit von gebührenfinanzierten Inhalten. Sie ermöglichen es neutrale, hochqualitative Bildungs- und Nachrichteninhalte in den Schulklassen und auf anderen Wissensangeboten zu nutzen. Hierbei ist zu betonen, dass es bereits Kooperationen des ORF zur Bereitstellung seiner audiovisuellen Inhalte gibt. Für die Austria Videoplattform der österreichischen Presseagentur APA lieferte der ORF im Jahr 2018

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

über 37.000 Videos für die kommerzielle Verwertung durch andere Medien.⁶ Der ORF teilt Inhalte in amerikanischen und chinesischen sozialen Netzwerken und stellt damit großen Technologie-Konzernen diese Inhalte kostenlos zur Verfügung.⁷ 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.

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.“⁸

In einem Beitrag in der Public Value Jahresstudie des ORF aus 2019 hat Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Barbara Thomass eine Verbindung zwischen ORF und Wikipedia als natürliche Partnerschaft bereits diskutiert⁹:

„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.“

Für eine Verwendung öffentlich-rechtlicher Inhalte auf der Wikipedia wäre eine freie Lizenzierung notwendig. Wir treten deshalb für mehr wikipedia-taugliche Lizenzierungen von öffentlich-rechtlichen Inhalten ein. Es geht uns mit dieser Forderung explizit nicht um Inhalte, die für die kommerzielle Verwertung durch öffentlich-rechtliche Anstalten (Fictions-Formate, Musik-/Agenturinhalte, etc.) produziert werden, sondern um jene, die als Eigenproduktion des ORF im Bildungs- und Nachrichtenbereich stattfinden oder 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). Eine kommerzielle Weiterverwendung der Inhalte muss ermöglicht sein und wie im vorherigen Kapitel dargelegt, gibt es bereits Kooperationen des ORF, welche eine kommerzielle Nachnutzung für Dritte ermöglichen, jedoch noch nicht für gemeinwohlorientierte Projekte. Für Entgegnungsversuche auf viele Hürden in diesem Bereich und Strategien zur praktischen Umsetzung verweisen wir auf diesen

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

7 zB ZiB100

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

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

exzellenten Artikel von Univ. Prof. Dr. Leonhard Dobusch.¹⁰ Die Zulässigkeit vor dem Hintergrund europarechtlicher Wettbewerbsvorgaben wird in dieser Stellungnahme behandelt.¹¹

7 Tage Regelung

Die Regelung gemäß § 4e Abs 3 und 4 ORF-G wonach ORF-Inhalte nach längsten sieben bzw. 30 Tagen aus dem Online-Archiv zu löschen sind, erscheint uns absolut unzeitgemäß, überbordend und demokratiepolitisch hoch problematisch. Mit öffentlichen Mitteln finanzierte Inhalte sollten im Interesse der Bevölkerung, des demokratischen Diskurses und der Allgemeinbildung im Regelfall unbegrenzt für die Öffentlichkeit abrufbar sein.

Die heutige Konkurrenz des ORF besteht nicht mehr zu privatwirtschaftlichen Sendeanstalten, sondern nicht-linearen Angeboten wie Netflix oder YouTube. Spezifisch jüngere Zielgruppen sind mit linearen Angeboten kaum noch zu erreichen. Will der ORF seinem Bildungsauftrag in alle Bevölkerungsschichten hinein gerecht werden, muss ihm erlaubt sein, seine Inhalte auch zeitsouverän bereitzustellen. Hierbei sei besonders auf Mehrwert im Bildungskontext durch eine zeitsouveräne Zurverfügungstellung und den Wert eines öffentlichen Archivs verwiesen.¹²

Komplexere Zusammenhänge, welche sich erst über viele Monate entwickeln, wie die Corona-Krise, der Ibiza-Skandal oder Verhandlungen über Klimamaßnahmen, sind zu keinem Zeitpunkt in ihrer Gesamtheit über das ORF-Archiv nachverfolgbar, da frühere Beiträge bereits depubliziert wurden. Das mutwillige Löschen von - mit öffentlichen Geldern finanzierten - Inhalten zu beenden war bereits im türkis-blauen Regierungsabkommen ein Anliegen und sollte dringend auch von der aktuellen Regierung bei der bevorstehenden ORF-Novelle berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund muss 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.

Modernisierung der digitalen Möglichkeiten des ORF

Die Möglichkeiten für öffentlich-rechtliche Online-Angebote sind durch das aktuelle ORF-Gesetz drastisch eingeschränkt. Schon der Unternehmensgegenstand in § 2 Abs 1 Z 2 ORF-G stellt Online-Angebote defacto 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 in § 4e Abs 1 und Abs 3. In Deutschland wurde dieser „Sendungsbezug“ von Online-Angeboten bereits 2019 aufgehoben.¹³ Österreich sollte hier aufschließen.

Spezifisch für jüngere Zielgruppen und deren verwendete Kanäle wie YouTube oder Facebook produzierte Formate sind im Rahmen dieser gesetzlichen Einschränkungen gar nicht umsetzbar. So

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

11 https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gutachten_Beihoelferechtliche_Rahmenbedingungen_der_Einr%C3%A4umung_von_CC-Lizenzen.pdf

12 https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Offener_Brief_Bildung_hat_kein_Ablaufdatum_WMDE_dbv_GEW.pdf

13 <https://netzpolitik.org/2019/neues-aus-dem-fernsehrat-45-neuer-telemedienauftrag-neues-telemedienkonzept/>

etwas wie das besonders erfolgreiche Format „Funk“ von ARD und ZDF wäre in Österreich derzeit rechtlich verboten.¹⁴ Was das Format „Funk“ richtig macht, ist eben genau die zielgruppengerechte Themenauswahl und Ansprache, repräsentative Diversität in den produzierenden Teams und spezifisch für jene Kanäle produzierte Formate, wo die junge Zielgruppe heute anzutreffen ist.

Ebenfalls zu prüfen wäre eine Entbürokratisierung der Bestimmungen über die Bereitstellung weiterer Online-Angebote in § 4f ORF-G. Wir bezweifeln, ob innovative Entwicklungen im Rahmen der derzeitigen Regelungen zwischen Angebotskonzept und Auftragsvorprüfung in der Praxis eine Chance hätten. Auch die taxative Verbotsliste in § 4f Abs 2 ORF-G erscheint nicht mehr zeitgemäß.

GIS Login-Portal

In den Diskussionen rund um die bevorstehende ORF-Novelle gibt es Bestrebungen den Zugriff auf ORF-Inhalte (insbesondere audiovisuelle Inhalte über den ORF-Player) auf GIS-Gebührentzahler*innen einzuschränken. Aus der Perspektive der Informationsfreiheit würden wir ein solches Vorgehen nicht befürworten. Im Sinne des Versorgungsauftrags würde eine solche Schranke insbesondere bei im Ausland lebenden Österreicher*innen negative Konsequenzen erzeugen. Für diese wahlberechtigten Österreicher*innen, welche nicht GIS-gebührenpflichtig sind, stellen die Inhalte des ORF eine wichtige Informationsquelle für das Geschehen in Österreich dar und sie leisten auch für den kulturellen Bezug einen wichtigen Beitrag.

Ebenfalls in Diskussion befindlich sind Pläne dieses Login-Portal medienübergreifend (im Rahmen der APA) aufzusetzen. Ein erwarteter Mehrwert für teilnehmende Verlage wäre dabei die Weitergabe von personenbezogenen Informationen für das Abschließen oder Verwalten von Abonnements bzw. sogar die Ermöglichung von gezielten Werbeangeboten (*targeted advertisements*) auf Basis von demographischen Merkmalen oder Profilbildung (*tracking*) über die Konsument*innen der Nachrichtenangebote. Derartige Pläne brächten nicht nur einige gravierende Datenschutzprobleme und europarechtliche Unvereinbarkeiten mit sich, sie würden auch die Informationsfreiheit in Österreich einschränken. Wir empfehlen von derartigen Plänen Abstand zu nehmen.

Rückfragehinweis

Wikimedia Österreich
Stolzenthalergasse 7/1
A-1080 Wien
verein@wikimedia.at

epicenter.works - Plattform Grundrechtspolitik
Widerhofergasse 8/2/4
1090 Wien
team@epicenter.works

14 <https://de.wikipedia.org/wiki/Funk> (Medienangebot)