

Abs.: VÖP, Parkring 10, 1010 Wien

Per Einschreiben

An den

ORF

Kennwort: „ORF-radiothek“

Würzburggasse 30

1136 Wien

Wien, am 30.6.2014

Vorab per E-Mail an stellungen@orf.at

Stellungnahme zum Angebotskonzept für radiothek.orf.at

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Veröffentlichung vom 23.05.2014 hat der ORF gemäß § 6a ORF-G einen Vorschlag für das Angebot „radiothek.orf.at“ veröffentlicht. Die Frist zur Stellungnahme im Sinne des § 6a Abs 2 ORF-G hat der ORF mit 03.07.2014 festgelegt.

Der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) repräsentiert als Interessensvertretung der privaten Radio- und TV-Veranstalter alle wesentlichen, am österreichischen Markt tätigen privaten Rundfunkunternehmen. Die Mitglieder des VÖP betreiben Hörfunk- und Fernsehsender sowie programmbegleitende Online-Angebote, in denen auch und vor allem die ausgestrahlten Programme und Beiträge, somit professionell gestaltete Audio- bzw. audiovisuelle Inhalte zum Abruf bereitgehalten und vermarktet werden.

Die Mitglieder des VÖP sind daher von dem geplanten Angebot radiothek.orf.at (in der Folge „ORF-radiothek“ genannt) unmittelbar betroffen.

Der VÖP gibt somit zu dem veröffentlichten Angebotskonzept für die ORF-radiothek die beigefügte Stellungnahme ab. Wir bitten um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Corinna Drumm', written in a cursive style.

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



S T E L L U N G N A H M E

des Verbands Österreichischer Privatsender zum Angebotskonzept des ORF für radiothek.orf.at

Die vom ORF laut Angebotskonzept vorgeschlagene Online-Plattform radiothek.ORF.at (nachfolgend „ORF-radiothek“) wäre ein gänzlich neues Produkt für einen neuen Markt. Das Angebotskonzept stellt damit eine klare Erweiterung seines inhaltlichen Angebots dar.

Der ORF würde durch dieses Angebot eine Monopolstellung am Hörermarkt für programmbegleitende Audioangebote on Demand erreichen. Diese würde wiederum eine Verstärkung der ohnehin bereits marktbeherrschenden Stellung des ORF am Radiohörermarkt und am Radiowerbemarkt in Österreich zulasten der privaten Mitbewerber nach sich ziehen.

Der Aufwand für die Etablierung und den Betrieb der ORF-radiothek würde zum weitaus überwiegenden Teil gebührenfinanziert erfolgen. Dem werbefinanzierten privaten Wettbewerb wäre es demgegenüber unmöglich, ein der ORF-radiothek gleichwertiges Angebot bereitzustellen.

Angesichts der bestehenden Schiefelage des österreichischen Rundfunkmarkts ist jedes Angebot, das über bestehende Angebote des ORF hinausgeht, abzulehnen bzw. sind geeignete Grenzen zu setzen.

Im Hinblick auf die Finanzierung ist der ORF im internationalen Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Sendern höchst kommerziell ausgerichtet und verfügt etwa über geringe Vermarktungsbeschränkungen oder einen hohen Anteil der Werbeerlöse am Gesamtbudget. Dies hat große negative Auswirkungen auf die jeweiligen privatwirtschaftlichen Mitbewerber. Die geplante zusätzliche Vermarktung der ORF-radiothek würde einen weiteren Schritt in Richtung Kommerzialisierung darstellen. Weitere kommerzielle Aktivitäten sind offenbar in Planung, wie etwa der kolportierte Plan zum Erwerb des Video-On-Demand Portals „flimmit.at“. Aus Gründen des Marktschutzes müssen dem ORF nun klare Grenzen gesetzt werden, was seine weitere Kommerzialisierung betrifft.

Die Voraussetzungen einer Genehmigung des Angebotskonzepts im Sinn von § 6b Abs 1 ORF-G liegen also nicht vor, weil das Angebot negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der österreichischen Privathörfunkveranstalter erwarten lässt, die im Vergleich zu dem durch das neue Angebot bewirkten Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages unverhältnismäßig sind.

Der VÖP spricht sich daher gegen eine Genehmigung des Angebotskonzepts des ORF für die ORF-radiothek aus, soweit dieses über den Umfang gemäß § 4e Abs 1 Z. 4 iVm Abs 4 ORF-G hinausgeht.

Begründung im Einzelnen:

1) Unschlüssigkeit und Unvollständigkeit des Angebotskonzepts:

Der ORF behauptet, die ORF-radiothek würde eine Stärkung des Public-Value bewirken. Dieses Ziel würde durch die Bereitstellung von kommerzieller Kommunikation gewährleistet (Punkt 1.1 letzter Satz). Demgegenüber ist der Finanzvorschau auf Seite 15 des Angebotskonzepts zu entnehmen, dass die Aufwendungen für die Plattform lediglich zu rund 13 % durch Vermarktungserträge gedeckt werden könnten. Es kann also keine Rede davon sein, dass der Betrieb der ORF-radiothek durch Vermarktungserträge gewährleistet werden könne.

Der ORF beschreibt zwar die mutmaßlichen laufenden Aufwendungen und Erträge der Plattform, nicht aber den Aufwand für die Einrichtung der Plattform selbst. Dieser Aufwand ist zum einen für die Beurteilung des Verhältnisses des Public-Value im Vergleich zum gebührenfinanzierten Aufwand, zum anderen zur Beurteilung des Alternativaufwandes für den privaten Mitbewerber notwendig.

Der ORF spricht auf den Seiten 3 und 12 von usergenerierten Playlists, behauptet aber andererseits, eine Playlist könne nicht aus einzelnen Musiktiteln zusammengestellt werden. Er lässt also offen, wie derartige Playlists usergeneriert erstellt werden können, ohne auf die einzelnen Musiktitel zugreifen zu können. Es bleibt völlig offen, welche Arten von Sendungsteilen potentiell zu einer solchen Playlist hinzugefügt werden können.

§ 4e Abs 1 Z. 4 iVm Abs 4 und 5 ORF-G gestattet dem ORF, einen Abrufdienst für Hörfunk ohne Speichermöglichkeit (ausgenommen Podcasts) bis zu sieben Tagen nach Ausstrahlung nach Erstellung eines Angebotskonzepts ohne Auftragsvorprüfung einzurichten. Der ORF unterlässt es jedoch, präzise anzugeben, in welchen Punkten das Angebotskonzept – abgesehen von der kommerziellen Verwertung des Angebotes – über den gemäß § 4e Abs 1 Z. 4 iVm Abs 4 und 5 ORF-G ohne Auftragsvorprüfung möglichen Umfang hinausgeht.

2) Unkontrollierbare Erweiterung des Hörfunkangebots des ORF:

Ein zentraler Punkt des Konzepts sieht vor, dass sich die rückwirkende Abrufbarkeit des Hörfunkangebots des ORF nicht nur auf ganze Sendungen beschränkt, sondern auch Sendungsblöcke (was immer darunter zu verstehen ist), Sendungsbestandteile und offenbar auch Teile dieser Bestandteile bis hin zu einzelnen Musiktiteln rückwirkend abrufbar gemacht werden.

Der ORF betont zwar, dass einzelne Musiktitel nicht aus der Ergebnisliste anspringbar gemacht werden sollen. Offenbar soll es aber möglich sein, durch die Eingabe anderer Begriffe als den konkreten Musiktitel direkt auf einen oder mehrere Titel zugreifen zu können. Solcherart könnten usergeneriert die verschiedensten Channels – etwa nach dem Namen eines konkreten Interpreten (z.B. „Ö3 Robbie William Channel“) – kreiert werden.

Das Konzept des ORF würde es auch ermöglichen, dass der User temporär Channels nach einem Genre aufbaut. So wäre es beispielsweise denkbar, dass durch Eingabe des Genres „Italienische Oldies“ ein aus allen Hörfunkprogrammen des ORF herrührendes eigenes „Radio Nostalgie Italia“ bereitgestellt wird, das nach der siebentägigen Speicherdauer ständig um weitere Titel ergänzt werden könnte.

Als problematisch ist auch die Möglichkeit zu beurteilen, dass der ORF einzelne Sendungen oder Sendungsbestandteile zu einem Schwerpunkt zusammenfassen kann, die dann 30 Tage lang abrufbar sein sollen.

Das Konzept spricht im Zusammenhang mit der Archivnutzung von „Highlights der Radiogeschichte“ und „ORF Radioklassikern“, ohne diese näher zu konkretisieren. Der ORF lässt offen, was dazu zählt. Zugriffe auf das Archiv sollten auf Inhalte, die tatsächlich im Kern des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegen, beschränkt werden (v.a. Information, Zeitgeschichte udgl.).

Das Konzept lässt weiters außer Acht, dass usergenerierte Playlists trotz der siebentägigen Beschränkung dauerhaft, wenngleich rechtswidrig, gespeichert werden können.

Die individuelle Zusammenstellung von Musikkanälen nach Genres, Interpreten udgl würde keinen relevanten Public-Value bewirken. Die Behauptung des ORF, die Unverwechselbarkeit der ORF-radiothek würde sich aus der Tatsache ergeben, dass ausschließlich vom ORF gestaltete Radioprogramme abrufbar wären, ist im Lichte der Abrufbarkeit praktisch jedes noch so kleinen Sendeteils und der dadurch möglichen usergenerierten Zusammenstellung eigener Sendungen, die mit der jeweiligen Ursprungssendung nichts mehr zu tun haben, eine Scheinbegründung.

3) Zur Vermarktung

Die vorgesehenen Werbeformen Video-Advertising und Audio-Advertising sind gemäß § 18 Abs 1 ORF-G unzulässig, soweit das ORF-G dem ORF und seinen einzelnen Programmen Werbebeschränkungen auferlegt (z.B. Werbeverbot für Ö1, Beschränkungen für Sponsoring etc.).

Der Aufwand für die Etablierung und den Betrieb der ORF-radiothek würde gemäß Planrechnung zum weitaus überwiegenden Teil gebührenfinanziert erfolgen. Lediglich

rund 13 % der Aufwendungen würden laut ORF-Planung durch Werbeerlöse finanziert werden.

Der Aufwand könnte durch eine Beschränkung des Angebotes auf den Umfang gemäß § 4e Abs 1 Z. 4 iVm Abs 4 ORF-G auf ein für die Gebührenfinanzierung erträgliches Maß gesenkt werden, ohne dass eine zusätzliche Werbevermarktung notwendig wäre. In Deutschland ist es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk untersagt, Mediatheken für Audioinhalte on Demand für Werbemöglichkeiten nutzbar zu machen.

4) Negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der Österreichischen Privathörfunkveranstalter als Marktteilnehmer

Gemäß § 6b Abs 1 Z. 2 ORF-G ist unter anderem zu prüfen, ob das Angebot negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der Österreichischen Privathörfunkveranstalter als Marktteilnehmer erwarten lässt, die im Vergleich zu dem durch das neue Angebot bewirkten Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages unverhältnismäßig sind.

Nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage 611 BlgNR, 24.GP zu BGBl I 2010/50 sind im Rahmen der Prüfung der Auswirkungen auf den Markt folgende Aspekte zu untersuchen:

- das Vorhandensein ähnlicher bzw. substituierbarer Angebote,
- der publizistische Wettbewerb,
- die Marktstruktur,
- die Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt,
- der Grad des Wettbewerbs und
- die potenziellen Auswirkungen auf Initiativen privater Marktteilnehmer.

Im Gegensatz zu Video-on-Demand-Angeboten existiert in Österreich kein der geplanten ORF-radiothek vergleichbares Audio-on-Demand-Angebot eines Hörfunksenders. **Dem ORF würde dadurch eine dauerhafte Monopolstellung zukommen, da ein privater Hörfunksender mangels Gebührenfinanzierung nicht in der Lage wäre, eine derartige Plattform, die lediglich mit einem Bruchteil des Gesamtaufwandes monetarisiert werden könnte, zu etablieren.**

Der ORF ist mit seinen Hörfunkprogrammen laut Radiotest für das Gesamtjahr 2013 in der werberelevanten Zielgruppe der 14-49jährigen mit 65 % Hörermarktanteil marktbeherrschend (vgl. Beilage). Auf die rund sechzig kommerziellen österreichischen Privatradiosender entfällt ein Marktanteil von insgesamt 33 %, auf ausländische Sender ein Anteil von 2 %. In der Betrachtung der Einzelsender wird die dominante Marktposition der ORF-Radiosender im Vergleich zu den einzelnen privaten Radiosendern noch deutlicher (vgl. Beilage).

Laut Focus Media Research erzielte der ORF 2013 mit seinen Hörfunksendern rund 108 Mio Euro Bruttowerbeumsatz, alle Privatsender zusammen rund 80 Mio Euro (vgl. Beilage). Abgesehen von diesem Missverhältnis kommt dem ORF durch seine Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbeerlösen ohnedies eine Sonderstellung zu. **Der ORF hat also nicht nur im Hörermarkt, sondern auch im Werbemarkt eine dominante Marktposition.**

Die Entwicklung einer dualen Rundfunkordnung ist eine in § 2 KOG enthaltene Zielbestimmung. Eine Genehmigung des vorliegenden Angebotskonzepts des ORF im Auftragsvorprüfungsverfahren würde dieses Ziel in noch weitere Ferne als gegenwärtig bestehend rücken lassen. Die Privatsender wären außer Stande, den vom ORF mit der ORF-radiothek anvisierten Wettbewerbsvorteil auszugleichen. Der ORF hätte eine Alleinstellung, die einen weiteren Ausbau seiner marktbeherrschenden Stellung im Radiomarkt nach sich ziehen würde.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das Angebot der ORF-radiothek – wiewohl aus Sicht des Verbands Österreichischer Privatsender ohnehin nicht genehmigungsfähig – aller Voraussicht nach auch ohne separate Vermarktung zu zusätzlichen Vermarktungserfolgen des ORF führen würde. Die Hörfunkvermarktung basiert auf der Messung der Marktanteile und der Reichweiten durch den „Radiotest“, der empirisch erhoben wird. Die Radionutzung wird dabei erinnerungsgestützt abgefragt („Welche Sender haben Sie gestern im Tagesverlauf gehört?“). Der Konsument unterscheidet dabei in aller Regel nicht, über welche Übertragungswege Hörfunkinhalte konsumiert werden. **Jede Nutzung eines Angebots unter der Marke Ö3 (also auch die on Demand Nutzung von Ö3-Inhalten) würde im Radiotest mit allergrößter Wahrscheinlichkeit dem Sender Ö3 zugeordnet werden und somit in die Vermarktung des regulären Radiosenders Ö3 einfließen.**

Ein weiterer Vermarktungsvorteil für den ORF ergäbe sich aus dem Angebot von Videowerbung im Rahmen von rein auditiven Hörfunkprogrammen, das eine dramatische Erweiterung des Vermarktungsspektrums im Hörfunkbereich darstellt. Videowerbung hat andere Eigenschaften als Audiowerbung und wird von vielen (Radio-) Werbekunden als attraktiver angesehen. **Durch das Angebot von Bewegtbildwerbung im Rahmen der Hörfunkprogramme würde der ORF also einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil in der Vermarktung seiner Angebote gegenüber den Privatsendern erlangen, die InStream-Werbung entweder gar nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß im Rahmen ihres Internetauftritts anbieten können.**

Die Möglichkeiten, die die geplante Radiothek dem einzelnen Nutzer bieten würde, würden weiter Hörer in die Angebotspalette von ORF-Sendungen ziehen und bestehende Hörer an das jeweilige Programm binden, wie dies Professor Dr. Rudolf Bretschneider auf Seite 6 seines Gutachtens zu Recht betont, sodass diese Hörer von privaten Mitbewerbern schwerer ins eigene Hörfunkprogramm gezogen werden können. Die ohnedies im internationalen Vergleich in Österreich unzureichend ausgebildete duale

Rundfunkordnung würde sich zugunsten der öffentlich-rechtlichen Sender und zulasten der privaten Anbieter verschieben.

In Deutschland existiert kein vergleichbares Angebot für ARD und ZDF. Die Audio-on-Demand-Inhalte beschränken sich auf die Abrufbarkeit einzelner Sendungen. Eine gemeinsame geplante Video-on-Demand-Plattform von ARD und ZDF („Germany’s Gold“) wurde 2013 vom Bundeskartellamt mit der Begründung erheblicher Wettbewerbsschäden verhindert. (Der Antrag wurde letztlich zurückgezogen.)

In wettbewerbsrechtlicher Sicht richtet sich die Radiothek an zwei interdependente Absatzmärkte, den Hörer- und den Werbemarkt. Als sachlich relevante Hörmärkte sind der klassische Radiohörermarkt und der Hörermarkt für programmbegleitende Audioangebote on Demand zu sehen. Der örtlich relevante Markt deckt sich mit dem Gebiet der Republik Österreich (vgl. Aufteilung der Marktanteile laut Radiotest 2013).

Am sachlich relevanten Hörermarkt für programmbegleitende Audioangebote on Demand existiert in Österreich kein mit dem Angebotskonzept des ORF vergleichbares Angebot. Es existiert also in Bezug auf die Substituierbarkeit zur ORF-radiothek kein österreichisches Alternativangebot. Im Gegensatz zur TVthek des ORF beschränkt sich die Substituierbarkeit ausschließlich auf österreichische Angebote. Die Genehmigung des Angebotskonzepts des ORF würde daher langfristig eine Monopolstellung des ORF am Hörermarkt für programmbegleitende Audioangebote on Demand bewirken, da der private Mitbewerber außerstande wäre, ein derartiges Verlustprojekt aufzubauen und zu erhalten.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der österreichische Radiomarkt im Wesentlichen auf dem Verbreitungsweg „analog terrestrisch“ aufgebaut ist und in den nächsten Jahren im Zuge der schrittweisen Digitalisierung des Hörfunkmarkts kostenintensive Adaptionen und Investitionen notwendig werden, die die Bestreitung der Kosten für die analoge und für die digitale Verbreitung notwendig machen und damit die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Privatsender weiter einengen.

Unter den gegebenen Voraussetzungen kann dahin stehen, ob der sachlich relevante Werbemarkt der Markt für InStream Advertising (Bundeskartellamt vom 17.03.2011, B6-94/10 und OLG Düsseldorf vom 08.08.2012, VI-Kart 4/11) oder ein weiterer (Hörfunk-) Werbemarkt (KOA 11.261/13-015) ist. Selbst beim Hörfunkwerbemarkt ist der ORF marktbeherrschend. Jede weitere Werbemöglichkeit würde die Marktbeherrschung verstärken. Die Radiowerbung in Verbindung mit vor allem InStream-Videowerbung wäre für die Gesamtvermarktung des ORF-Hörfunkprogramms wesentlich attraktiver als gegenwärtig.

Unabhängig davon wäre bereits die mögliche doppelte Rezeption ein und desselben Werbespots einerseits im Radio und andererseits on Demand ein gewichtiges Verkaufsargument in der Vermarktung der ORF-Hörfunkprogramme, dem die privaten Anbieter nichts Gleichwertiges entgegen zu setzen hätten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die ORF-radiothek ein neues Produkt für einen neuen Markt wäre. Die Voraussetzungen einer Genehmigung des Angebotskonzepts im Sinn von § 6b Abs 1 ORF-G liegen nicht vor, weil das Angebot negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der Österreichischen Privathörfunkveranstalter erwarten lässt, die im Vergleich zu dem durch das neue Angebot bewirkten Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages unverhältnismäßig sind.

Der ORF würde dadurch eine Monopolstellung am Hörermarkt für programmbegleitende Audioangebote on Demand erreichen, die einen Ausbau der marktbeherrschenden Stellung des ORF am klassischen Hörfunkmarkt in Österreich zulasten der privaten Mitbewerber bewirken würde. Dies betrifft sowohl den Hörer-, als auch den Werbemarkt. Privatsender wären aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen von ORF und Privatsendern nicht in der Lage, diesen Wettbewerbsvorteil auszugleichen.

Sollte sich die KommAustria entgegen der Meinung des VÖP, dass das Angebot nicht genehmigungsfähig ist, für eine Zulassung entscheiden, so wäre diese jedenfalls durch klare Beschränkungen in einem engen Rahmen zu halten. So müsste das Angebot ORF-radiothek in diesem Fall unbedingt auf das Simulcast-Angebot von bestehenden ORF-Hörfunkprogrammen sowie auf das on Demand Angebot von ganzen Sendungen im Sinne des § 1a Z. 5b ORF-G beschränkt werden.

Eine separate Vermarktung der ORF-radiothek darf jedenfalls nicht gestattet werden.

* * *

Wien, am 30.06.2014

Beilage

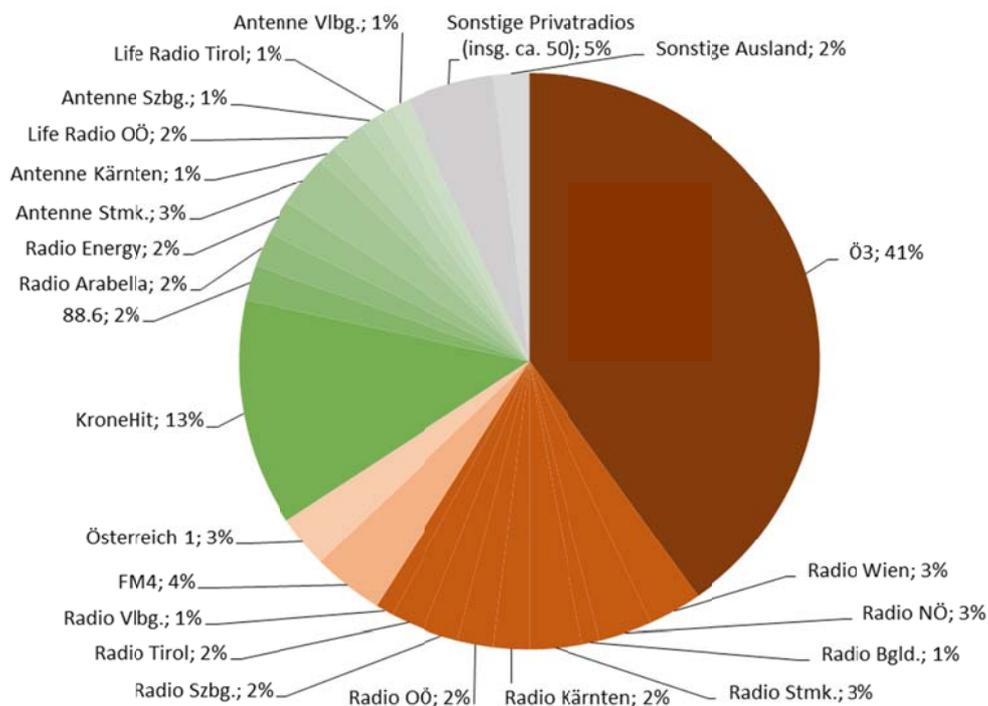
zur Stellungnahme des Verbands Österreichischer Privatsender
zum Angebotskonzept des ORF für radiothek.orf.at

DER ÖSTERREICHISCHE RADIOMARKT 2013

Hörermarkt: Marktanteile

Der Marktanteil gibt den relativen Anteil der Hördauer eines Programms an der Gesamthördauer aller Programme an. Er zeigt also an, wie viel des gesamten Hörvolumens eines Zeitraums (unten: Gesamtjahr 2013) auf den jeweiligen Sender entfällt.

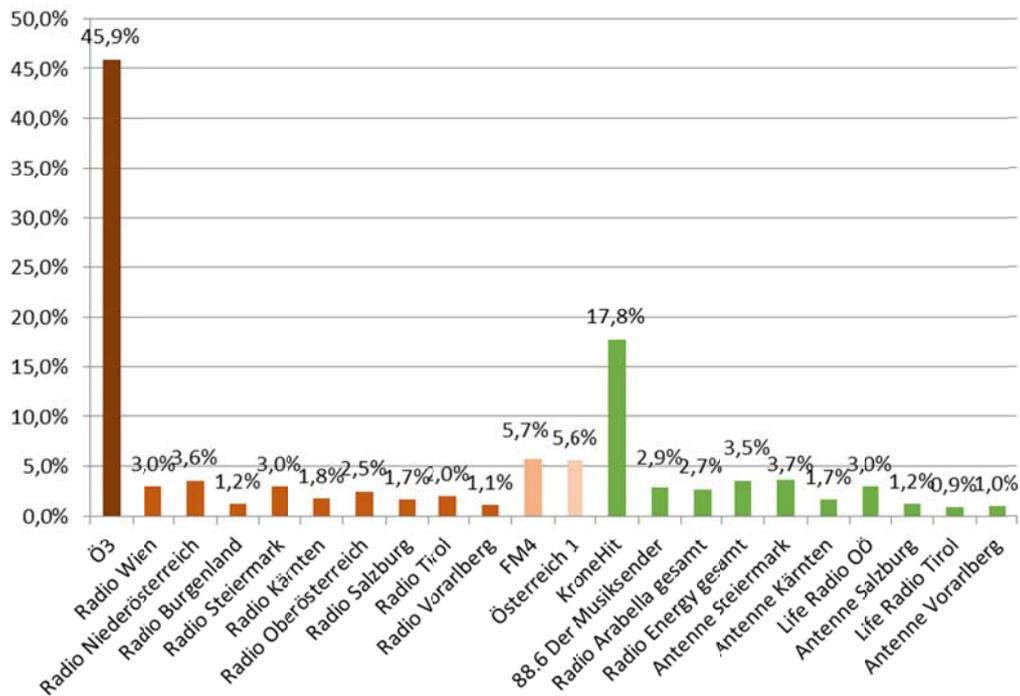
Marktanteile laut Radiotest GJ 2013 (14-49j., Mo-So, Österreich)



Hörermarkt: Tagesreichweiten

Bei der Tagesreichweite handelt es sich um die addierte Zahl aller Nutzer, die während eines Tages einen Sender mindestens eine Viertelstunde lang durchgehend gehört haben. Mehrfachkontakte werden bei der Tagesreichweite nicht berücksichtigt, d.h., es wird jede Person nur einmal gezählt.

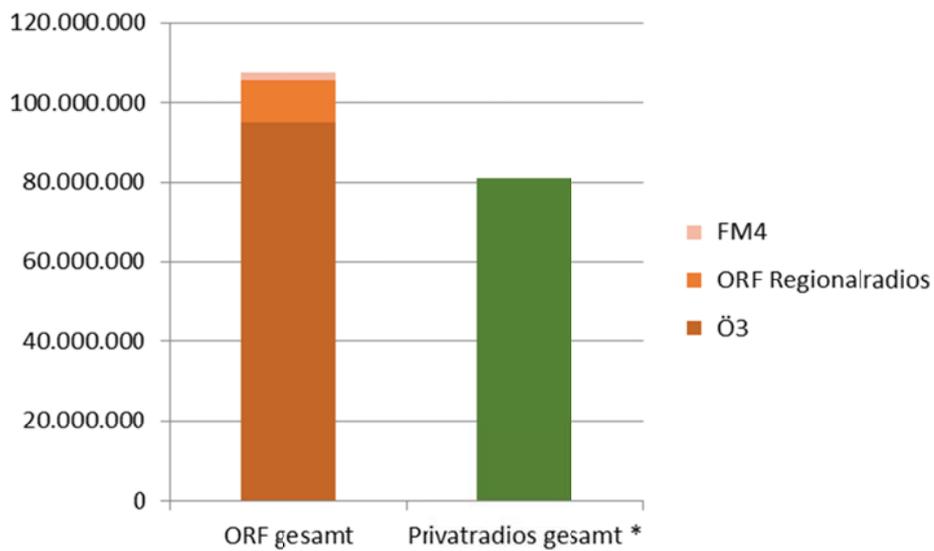
Tagesreichweiten laut Radiotest GJ 2013 (14-49j., Mo-So, Österreich)



Werbemarkt: Bruttoumsätze

Focus Media Research weist Bruttoumsätze des österreichischen Hörfunkmarkts aus. Diese berechnen sich aus den ausgestrahlten Werbesekunden multipliziert mit den Bruttotarifen laut Preislisten. Rabatte etc. werden dabei nicht berücksichtigt. Einige wenige, umsatzrelevante Sender werden dabei nicht ausgewiesen.

Bruttoumsätze laut Focus Media Research, GJ 2013, in €



* Privatradios gesamt = RMS TOP Kombi, KroneHit gesamt, Radio Energy, 88.6 Der Musiksender, Radio Ö24 (Antenne Wien), Radio Arabella, Antenne Salzburg