

MEDIEN IMPULSE

Medienpolitische Vorschläge des
Verbands Österreichischer Privatsender gegen die
Verdrängung von österreichischen Rundfunk-
Medienangeboten durch Big-Tech und Social-Media

5/2024

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Kärntner Ring 5-7
A-1010 Wien

Tel.: +43 (1) 2051160 1092

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT60 2011 1843 6281 2700
BIC GIBAAATWWXXX

ZVR 779972918

Der österreichische Medien- und Werbemarkt ist in existenziellen Schwierigkeiten: Online-Plattformen verdrängen Österreich-Anbieter, Wertschöpfung fließt ab.

Österreichs Privatsender versorgen die Bevölkerung tagtäglich mit einer Vielzahl regionaler und österreichweiter Radio- und Fernsehprogramme sowie einer Fülle an begleitenden Online-Angeboten. Angebote von privaten Sendern können jederzeit und überall empfangen werden, ohne dass dafür Gebühren anfallen, denn sie finanzieren sich fast zur Gänze selbst aus Werbung und kommerziellen Erlösen.

Das Modell der werbefinanzierten und frei zugänglichen Rundfunkprogramme hat viele Jahre gut funktioniert. Seit einigen Jahren sieht es sich jedoch mit erheblichen Problemen konfrontiert. Immer mehr Werbebudgets gehen für Online-Werbung ins Ausland und umgekehrt nehmen die Werbeerlöse klassischer Rundfunkanbieter ab. Im Jahr 2023 war es erstmals soweit, dass die vier Tech-Anbieter Google, Meta, Amazon und TikTok allein in Österreich mehr Werbeumsatz zu sich ziehen konnten als alle österreichischen Medien zusammen.¹

Die Plattformbetreiber erzielen diese Erlöse, ohne nennenswert in die Bereitstellung von Inhalten oder Arbeitsplätzen in Österreich zu investieren. Sie investieren stattdessen lieber außerhalb von Österreich oder schütten Gewinne an ihre Shareholder aus. Dadurch fehlen diese Umsätze den heimischen Rundfunkveranstaltern für die Refinanzierung ihrer Angebote oder die digitale Weiterentwicklung ihrer Dienste. Kurz: Das bisherige Marktmodell funktioniert nicht mehr und das vielfältige österreichische Programmangebot kann nicht mehr lange in der jetzigen Form aufrechterhalten werden.

Die Dysbalance des dualen Rundfunkmarkts in Österreich hemmt private Medien zusätzlich.

Die letztjährige Reform hat dem ORF eine sichere Finanzierungsgrundlage verschafft und außerdem den Wunsch nach einem möglichst weit gefassten Online-Auftrag erfüllt. Die strukturellen Probleme des innerösterreichischen Rundfunkmarkts wurden jedoch nicht entschärft.

Damit eine ausgewogener dualer Rundfunkmarkt, auf dem ein staatlich finanzierter Anbieter privaten werbefinanzierten Sendern in einem fruchtbaren Verhältnis gegenübersteht, funktionieren kann, müssen die Grenzen des gebührenfinanzierten Angebots sehr präzise definiert werden. Zudem muss das kommerzielle Konkurrenzieren privater Angebote weitestgehend vermieden werden. Beides ist in Österreich nicht der Fall. Der Spielraum des ORF für kommerzielle Programmgestaltung sowie der Anreiz, diesen Spielraum für werbewirksame Reichweite zu nutzen, sind zu groß.

¹ Quelle: BMF Ergebnishaushalt 2023. Aus den Daten zum Abgabenerfolg (Werbeabgabe bzw. Digitalsteuer) lassen sich die zugrundeliegenden Werbeumsätze errechnen. Der Gesamtumsatz der großen Plattformen (Google/YouTube, Meta/Facebook/Instagram, Amazon und TikTok) in Österreich lag demzufolge im letzten Jahr über 2 Mrd. EUR. Der Werbeumsatz österreichischer Medienunternehmen (Rundfunk, Zeitungen, Zeitschriften, Online und Plakat) lag bei rund 1,8 Mrd. EUR.

Diesen Freiraum nutzt der ORF für überwiegend kommerziell gestaltete, aber mit Gebühren gestützte Radio- und Fernsehprogramme wie z.B. ORF I oder Ö3. Das führt dazu, dass der ORF weniger Public Value-Inhalte anbietet, als er aufgrund seiner Finanzausstattung sollte. Dadurch wird der Wettbewerb mit Privatsendern, die nicht auf vergleichbare Gebühren zur Finanzierung ihrer Angebote zurückgreifen können, unverhältnismäßig stark verzerrt. Diese Situation behindert die wirtschaftliche Entwicklung von privaten Rundfunkunternehmen und deren Programmangebot.

Vielfalt und Qualität des Medienmarkts sind unmittelbar in Gefahr.

Setzt sich die Marktentwicklung in den kommenden Jahren so wie bisher fort und gelingt es nicht, den dualen Rundfunkmarkt in Österreich zu stabilisieren, wird es die werbefinanzierten Privatsender-Angebote mit österreichischen Inhalten nicht mehr im gleichen Ausmaß wie heute geben. An die Stelle identitätsstiftender heimischer Radio- und Fernsehprogramme werden die wenigen, aber umso mächtigeren Social-Media-Kanäle treten, die von außereuropäischen Eigentümern kontrolliert werden. Diese haben weder an einem funktionierenden Medienmarkt Interesse, noch an einem konstruktiven Diskurs in Österreich. Die Vielfalt und die Qualität von Österreich-spezifischen Inhalten werden dadurch substantziell beeinträchtigt werden. Österreich wird als Standort für Produzenten sowie Musik- und Filmschaffende, aber auch als Standort für die Werbewirtschaft unattraktiv. Es wird kaum möglich sein, für alle Menschen in Österreich ein breites und solides Informations- und Angebotsspektrum mit pluralen Perspektiven sicherzustellen.

Eine Trendumkehr ist unabdingbar – und kann gelingen.

Wie kann verhindert werden, dass sich das Medienangebot in Österreich in der dargestellten Form entwickelt? Die wesentlichen medienpolitischen Weichenstellungen und regulatorischen Schritte lassen sich in drei Gruppen von Maßnahmen zusammenfassen.

Maßnahmen zur gezielten Unterstützung privater Rundfunk- und Medienangebote, vor allem durch die Verbesserung bestehender Fördermechanismen

Dazu zählen eine deutlich erhöhte Dotierung des Privatrundfunkfonds zur Förderung qualitätsvoller, vielfältiger und frei zugänglicher Radio- und TV-Sendungen, eine temporäre Erhöhung des Digitalisierungsfonds, um die Verbreitung des digitalen Radiostandards DAB+ in Österreich zu forcieren, sowie spezifische Nachbesserungen im Vergabemechanismus des Fonds zur digitalen Transformation, damit sich auch umfangreiche Investitionsprojekte zur digitalen Weiterentwicklung privater österreichischer Medien wirtschaftlich umsetzen lassen.

Maßnahmen für einen ausgewogenen dualen Rundfunkmarkt und die Weiterentwicklung des ORF zu einem öffentlich-rechtlichen Anbieter von Public-Value-Inhalten

Klare Programmstrukturvorgaben für jedes der ORF Programme müssen für die nötige Abgrenzung zu kommerziellen Privatsenderprogrammen sorgen, ohne in die inhaltliche Gestaltungsfreiheit einzugreifen. Eine stufenweise und marktverträgliche Reduktion des Werbeumfangs in den ORF-Programmen reduziert den kommerziellen Druck auf den ORF und erzeugt einen Lenkungseffekt hin zu mehr Public Value und weniger Kommerzinhalten. Sofern hieraus Erlöse einbußen resultieren, die nicht durch Kostensenkungsmaßnahmen kompensiert werden können, werden diese auf Basis des Nettokostenprinzips ausgeglichen.

Maßnahmen zur Stärkung redaktioneller Medien in Österreich im Wettbewerb um Werbebudgets und Aufmerksamkeit gegenüber den dominanten Big-Tech-Anbietern

Mit fokussierten steuerlichen Maßnahmen sollten die ungleiche Steuerbelastung und der geringe Wertschöpfungsbeitrag der großen Plattformen in Österreich ausgeglichen werden. Die Auffindbarkeit heimischer Rundfunkprogramme auf Plattformdiensten muss durch geeignete gesetzliche Vorgaben garantiert oder zumindest erleichtert werden. Die Regulierungsbehörde sollte proaktiv die Einhaltung von Verboten, u.a. zum Schutz Minderjähriger, auf Plattformen prüfen und sanktionieren. Direkte und indirekte Unterstützung der Social-Media-Anbieter durch öffentliche Einrichtungen sollte unterbleiben, z.B. durch bezahlte Werbeschaltungen zum Zwecke öffentlicher Information oder als (unentgeltliche) Bereitstellung öffentlich finanzierter Inhalte (inkl. ORF) auf Social-Media.

Die angeführten Maßnahmen werden auf den folgenden Seiten zusammengefasst und konkretisiert.

Vorschläge des privaten Rundfunks für eine zukunftsorientierte Medienpolitik für Österreich

1. Gezielte Fördermaßnahmen müssen das heimische Rundfunkangebot stärken.

- **Die Förderung österreichischer Rundfunkinhalte wird gezielt ausgebaut.** Die Dotierung des Privatrundfunkfonds wird noch im Jahr 2024 valorisiert (Wertverlust seit 2019: -25%). Um den Fonds an den im Markt vorhandenen Förderbedarf anzupassen, wird der Fonds ab 2025 mit 40 Mio. EUR pro Jahr dotiert. Die Erlöse aus der Digitalsteuer werden zweckgewidmet und zur Finanzierung des Privatrundfunkfonds und des Medienstandorts herangezogen (siehe auch Punkt 3.).
- **Die Verbreitung des Digitalradiostandards DAB+ wird konsequent gefördert.** Zur Unterstützung der bestehenden und vor allem der neuen DAB+ Radiosender wird der „Digitalisierungsfonds“ befristet bis 2029 auf 2 Mio. EUR pro Jahr erhöht.
- **Die Unterstützungsmaßnahmen zur digitalen Transformation im Medienbereich werden verbessert.** Durch Ausnutzung der maximalen Förderquote sowie durch die vollumfängliche Berücksichtigung projektrelevanter Investitionen im Rahmen des „Fonds zur digitalen Transformation“ wird der digitale Strukturwandel treffsicher unterstützt.

2. Das duale Rundfunksystem muss gestärkt und die ORF-Programme müssen klarer von kommerziellen Angeboten abgegrenzt werden.

- **Die Werbezeit in den ORF-TV- und Radioprogrammen wird stufenweise reduziert.** Um den Anreiz für öffentlich-rechtliche Programmgestaltung zu verstärken, wird die Werbezeit im ORF-TV und -Radio in den Jahren 2025 und 2026 jeweils um 15% reduziert; die Möglichkeit zur Überschreitung der Tageslimits wird gestrichen. Die Umgehung von Beschränkungen bei klassischer Werbung durch extensive Nutzung von Sonderwerbformen ist zu unterbinden, insb. auf regionaler Ebene. Rabatte auf Werbetarife sind ausschließlich als Mengenrabatte erlaubt. Reine Imagekampagnen zur Eigenbewerbung werden untersagt; Werbung des ORF in Drittmedien ist ausschließlich für Programmhinweise zulässig.
- **Jedes TV- und jedes Radioprogramm des ORF muss öffentlich-rechtlich definiert und ausgewogen programmiert werden.** Einfach überprüfbare Programmstrukturvorgaben für jeden Sender sorgen für einen hohen Public-Value-Anteil, hohen Qualitätsanspruch und die Unverwechselbarkeit jedes einzelnen ORF-Programms mit Privatsenderprogrammen. Der ORF wird verpflichtet, die Empfangbarkeit seiner Programme für jeden österreichischen Haushalt unabhängig von Empfangsweg und Zugangsdienst und ohne Zusatzentgelte für Gebührenpflichtige sicherzustellen.
- **Online-Angebote sollten ausschließlich der Begleitung oder Ergänzung der Rundfunkprogramme dienen – so wie im Beihilfenkompromiss² zugesagt.** Social-Media-Plattformen

² E 2/2008, Beschluss der EU-Kommission vom 28.10.2009.

sollten nicht durch ORF-Inhalte gestärkt werden; die Bereitstellung von ORF-Inhalten dort sollte ausschließlich dem Zweck der Bewerbung der eigenen Angebote und Programmhinweisen dienen.

- **Der RTR-Finanzierungsbeitrag wird fair auf die Branche verteilt.** Aus Gründen wettbewerblicher Fairness trägt der ORF zukünftig, ebenso wie Privatrundfunkunternehmen, auf Basis seines Gesamtumsatzes (d.h. nicht nur auf Basis seiner Werbeerlöse) zur Finanzierung der Regulierungsbehörde RTR bei.

3. Die Wettbewerbsnachteile österreichischer Medien gegenüber Big-Tech-Plattformen müssen abgebaut und der Medienstandort Österreich als Ganzes gestärkt werden.

- **Die Auffindbarkeit österreichischer Programme und Inhalte auf Plattformen wird verbessert.** Gesetzliche Maßnahmen nach dem Vorbild anderer EU-Staaten müssen die leichtere Auffindbarkeit und Abrufbarkeit österreichischer Rundfunkprogramme und Abrufinhalte auf allen reichweitenstarken Online-Benutzerplattformen garantieren. Ziel ist es, dass österreichische Programme bzw. Mediatheken in ihrer Gesamtheit auf der ersten Auswahl-ebene leicht auffindbar sind und dass Programme und Mediathek-Angebote, die einen besonderen Beitrag zu Meinungs- und Angebotsvielfalt in Österreich leisten, darüber hinaus besonders hervorgehoben werden. Die zu schaffenden Auffindbarkeitsgarantien gelten für private wie öffentlich-rechtliche Angebote gleichermaßen.
- **Es werden Schritte zu mehr Steuergerechtigkeit unternommen.** Als Ausgleich für die fehlende Gewinnbesteuerung der Big-Tech-Plattformen wird der Digitalsteuersatz von derzeit 5% auf 10% angehoben, sofern umsetzbar. Aus den Digitalsteuererlösen werden Maßnahmen zur Förderung des Medienstandorts stärker unterstützt als bisher, zuallererst wird die die Erhöhung des Privatrundfunkfonds daraus finanziert (siehe Punkt 1.), anschließend sollte eine spezifische Qualitätsjournalismusförderung für Rundfunk eingeführt werden. Der Umsatzsteuersatz für Rundfunk (10%) wird auf alle Arten von entgeltlichen Rundfunkempfangsleistungen, einschl. online empfangener linearer Programme, angewendet.
- **Die Aufsicht und Kontrolle nicht-redaktioneller Online-Medienplattformen wird verstärkt.** Inhalte auf Big-Tech-Medienplattformen, die auf ein österreichisches Publikum abzielen, sind konsequent zu prüfen und ggf. zu sanktionieren. Dies betrifft insb. den Schutz Minderjähriger und die Einhaltung der Werberegeln. Die Regulierungsbehörde ist mit ausreichenden Ressourcen auszustatten.
- **Redaktionelle österreichische Medien werden von der öffentlichen Hand bei Kommunikationsschaltungen gegenüber Tech-Plattformen bevorzugt.** Werbeschaltungen durch öffentliche Einrichtungen erfolgen nur mehr in den gesicherten Umfeldern redaktioneller österreichischer Medien. Auch bei der Vergabe von Sportrechten werden redaktionelle Medien auf Basis sachlicher Kriterien bevorzugt (z.B. Vorkaufsrecht).