

# Bescheid

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) hat durch Senat II, bestehend aus dem Vorsitzenden-Stellvertreter Dr. Florian Philipitsch, LL.M. als Senatsvorsitzenden sowie den Mitgliedern Dr. Susanne Lackner und Mag. Michael Truppe, im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht über den Österreichischen Rundfunk und seine Tochtergesellschaften gemäß § 2 Abs. 1 Z 9 und § 13 Abs. 2 Z 13 KommAustria-Gesetz (KOG), BGBl. I Nr. 32/2001 idF BGBl. I Nr. 111/2010, wie folgt entschieden:

## I. Spruch

Die Durchführung des Angebotskonzepts für news.ORF.at vom 26.05.2011 wird hinsichtlich des Teilangebotes debatte.ORF.at, soweit es sich um die Aggregation von einzelnen Debatten auf einer Überblicksseite handelt, gemäß § 5a Abs. 2 iVm § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. I Nr. 379/1984 idF BGBl. I Nr. 50/2010, untersagt.

## II. Begründung

### 1. Gang des Verfahrens

Mit Schreiben vom 31.03.2011, bei der KommAustria eingelangt am selben Tag, übermittelte der ORF ein Angebotskonzept für das Angebot news.ORF.at (inklusive der Teilangebote wetter.ORF.at und debatte.ORF.at) gemäß § 4e Abs. 1 Z 2 und 4 iVm § 4e Abs. 2 sowie § 4f Abs. 1 und § 5a ORF-G.

Mit Schreiben vom 04.05.2011 teilte die KommAustria dem ORF mit, dass das Angebot debatte.ORF.at im vorliegenden Angebotskonzept für eine abschließende Beurteilung durch die Behörde unzureichend dargestellt sei. Im Hinblick auf die Ausführungen im Angebotskonzept zu debatte.ORF.at gehe die KommAustria vorerst von einem unzulässigen Angebot im Sinne des § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G aus.

Der ORF wurde aufgefordert, das Angebotskonzept binnen vier Wochen zu vervollständigen und es wurde ihm Gelegenheit gegeben, binnen der gleichen Frist zu der vermuteten Rechtswidrigkeit des Angebotskonzepts Stellung zu nehmen bzw. das Angebotskonzept in den Grenzen des § 13 Abs. 8 AVG abzuändern.

Der ORF übermittelte daraufhin mit Schreiben vom 26.05.2011, bei der KommAustria eingelangt am selben Tag, eine entsprechende Stellungnahme sowie ein ergänztes Angebotskonzept.

## **2. Sachverhalt**

Das vom ORF vorgelegte Angebotskonzept zu news.ORF.at lautet wie folgt:

### 1 Einleitung

*News.ORF.at besteht seit 1997 als zentraler Teil der tagesaktuellen Online-Berichterstattung des ORF.*

*Das Angebot hat sich in seiner Struktur, seinen Angebotselementen und -teilen sowie hinsichtlich der kommerziellen Verwertung seit dem 31. 1. 2008 nicht verändert. Technik und Layout von news.ORF.at wurden im Sommer 2010 an den Stand der Entwicklung angepasst. Dabei wurde insbesondere auch die Barrierefreiheit des Angebotes stark verbessert.*

*Bei news.ORF.at handelt es sich um ein Angebot, für das nach § 4e Abs. 1 Z 2 iVm § 4e Abs. 2 ORF-G ein besonderer öffentlich-rechtlicher Auftrag besteht. Das Angebot besteht aus Text und Bild und enthält ergänzende Audio-, audiovisuelle und interaktive Elemente. Bei bestimmten zeitlich befristeten Teilangeboten zu politischen und kulturellen Großereignissen handelt es sich um Online-Angebote gemäß § 4f Abs. 1 iVm § 50 Abs. 3 Z 1 ORF-G, die einen wirksamen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags leisten.*

*Alle in diesem Dokument verwendeten personenbezogenen Bezeichnungen gelten sowohl für Personen weiblichen als auch männlichen Geschlechts.*

### 2 Angebotskonzept für news.ORF.at

*Seit Einführung des Online-Angebots 1997 ist news.ORF.at das Kernstück der aktuellen Online-Berichterstattung des ORF. Die Berichterstattung gibt insgesamt einen Überblick über das aktuelle Nachrichtengeschehen, ohne dabei vertiefend zu sein oder ein Nachrichtenarchiv zu beinhalten.*

*News.ORF.at bietet fortlaufend aktualisierte österreichische, europäische und weltweite Nachrichten über das Geschehen in Politik, Wirtschaft, Chronik, Wetter, Kultur, Wissenschaft, Sport, Volksgruppen und Religion.*

*Die wichtigsten Geschehnisse und Entwicklungen werden auf der Titelseite durch Bild- und Textelemente in jeweils eigenen Blöcken dargestellt. Die Beiträge dahinter sind einerseits redaktionelle Inhalte von news.ORF.at, andererseits wird auf Meldungen und Berichte anderer Online-Angebote des ORF, zum Beispiel auf oesterreich.ORF.at, sport.ORF.at, science.ORF.at usw. verlinkt. Die Ausgestaltung der Berichte variiert nach der Bedeutung des Beitragsgegenstandes.*

*Die Doppelfunktion als Startseite des Nachrichtenangebots und als Übersichtsseite des ORF-Online-Netzwerks drückt sich in der parallelen Verwendung der zwei URLs <http://news.ORF.at> und <http://ORF.at> aus.*

*Eine Navigationsleiste führt mit Links zu Teilangeboten von news.ORF.at und anderen Online-Angeboten des ORF. Diese Navigation wird jeweils der Entwicklung des ORF.at-Networks angepasst.*

*News.ORF.at beinhaltet als Teilangebote eine Wetterberichterstattung und ein Debattenforum.*

*Wetter.ORF.at bietet dem Publikum aktuelle Wetterinformationen, Wetterwerte und -prognosen an in Bild, Text und Bewegtbildern an.*

*Debatte.ORF.at bietet dem Publikum die Möglichkeit, sich am öffentlichen Diskurs zu allen im öffentlich-rechtlichen Kernauftrag genannten Themen in folgender Form zu beteiligen: Die Seite debatte.ORF.at stellt eine technische Plattform für aktuelle, zeitlich begrenzte, redaktionell ausgewählte Debattenthemen aus der ORF-Berichterstattung bereit. Diese Themen stehen in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit ausgestrahlten Fernseh- und Hörfunkprogrammen. Die Debatten werden redaktionell begleitet und gewartet. Die Debatten dienen als Rückkanal für Themen, die Nutzer in den Fernseh- und Hörfunkprogrammen des ORF gesehen oder gehört haben. Die Debattenthemen können mit einzelnen Beiträgen in news.ORF.at verknüpft werden.*

*Um dem Publikum einen einfachen Zugang zum Rückkanal zu ermöglichen, werden die Themen an einem zentralen, einfach auffindbaren Zugangspunkt (debatte.ORF.at) abgebildet (Übersichtsseite über nicht-ständige Debattenthemen).*

*Vor und während politischer, kultureller und wirtschaftlicher Großereignisse enthält news.ORF.at nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen zeitlich befristete Teilangebote. Beispiele dafür sind Nationalratswahlen, EU-Wahlen oder Kulturfestivals von nationalem und internationalem Interesse, wie z.B. die Viennale. Diese Teilangebote leisten einen Beitrag zu zentralen Punkten des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags und überschreiten teilweise die zeitlichen Beschränkungen von § 4e Abs. 2 ORF-G (siehe 2.3 und 2.8).*

*Ein Teil der Berichte von news.ORF.at enthält bei Verfügbarkeit auch ergänzende audiovisuelle Elemente. Hier werden neben ORF-eigenen Beiträgen auch internationale audiovisuelle Beiträge, die z.B. von der European Broadcasting Union zur Verfügung gestellt werden, eingebunden. Seit 2006 bietet news.ORF.at als Teilangebot (unter <http://iptv.orf.at>) eine Übersichtsseite über diese Beiträge an.*

## 2.1 Inhaltskategorien

*News.ORF.at ist das Kernangebot der Online-Berichterstattung des ORF und berichtet über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen auf internationaler, europäischer und österreichischer Ebene. Bei den Inhaltskategorien handelt es sich um Nachrichten aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik, Wetter, Kultur, Wissenschaft, Sport, Religion und Volksgruppen.*

*News.ORF.at unterscheidet sich in den Inhalten und Formen deutlich von den Online-Angeboten von Tages-, Wochen- und Monatszeitschriften. Es enthält keine Zusammenstellungsseiten, die Themen umfassend mit regelmäßigen Kommentaren, weiterführenden Reportagen und Analysen abdecken. Einzelne Reportagen, Analysen und Kommentare können in unregelmäßigen Abständen Bestandteil der Überblicksberichterstattung sein.*

*Einige der genannten Inhalte sind innerhalb von news.ORF.at in einem geringeren Ausmaß abgedeckt: News.ORF.at verlinkt stattdessen regelmäßig auf die entsprechende Berichterstattung in anderen Online-Angeboten des ORF wie z.B. sport.ORF.at, science.ORF.at und oe1.ORF.at. Berichterstattung über Religion findet hauptsächlich im Angebot religion.ORF.at statt, über Volksgruppen hauptsächlich in volksgruppen.ORF.at.*

*Auch die regionale Überblicksberichterstattung zu den genannten Bereichen erfolgt nicht innerhalb von news.ORF.at, sondern in oesterreich.ORF.at und seinen Teilangeboten.*

*Eine regelmäßige Berichterstattung über spezielle Themen wie Auto, Recht, Mode, Medizin, Essen bzw. Ressorts zu diesen Themen sind nicht Inhalt von news.ORF.at. Im Rahmen der Berichterstattung werden bei entsprechender Aktualität und allgemeiner Relevanz anlassbezogen (z.B. Automessen mit wirtschaftlicher Relevanz) vereinzelte Berichte zu diesen Themen angeboten. Für solche Themen werden keine eigenen Kategorien oder Übersichtsseiten eingerichtet.*

*Auf news.ORF.at gibt es auch kommerzielle Kommunikation. Ausgenommen davon ist debatte.ORF.at*

## 2.2 Zielgruppe

*News.ORF.at richtet sich an alle nachrichten interessierten Internetnutzer.*

*Ein umgrenztes Zielpublikum im Sinne von Gruppen mit bestimmten demografischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Bildungsgrad oder Einkommenssegment ist nicht angestrebt.*

*Es ist zwar davon auszugehen, dass das Angebot wie alle Online-Nachrichtenangebote etwas stärker von Männern genutzt wird. Grundsätzlich ist aber keine geschlechtsspezifische Umgrenzung des Zielpublikums beabsichtigt.*

## 2.3 Zeitliche Gestaltung des Angebots von news.ORF.at

*Das Angebot wird durchgehend 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche angeboten. Die Dauer der Zurverfügungstellung der einzelnen Angebotselemente richtet sich nach deren Aktualität und folgt seit dem Beginn journalistischen Kriterien. Die Bereitstellung älterer Elemente der Berichterstattung, die in unmittelbarem Zusammenhang zur aktuellen Berichterstattung stehen, kann für die Dauer der Veröffentlichung aktueller Berichte erfolgen. Ein Nachrichtenarchiv wird nicht angeboten.*

*Ein großer Teil der Berichte und Meldungen von news.ORF.at wird innerhalb von 24 Stunden ausgetauscht. Berichte und Meldungen zu Themen, die über einen längeren Zeitraum aktuell bleiben, werden von ihrer Erstveröffentlichung an maximal 7 Tage angeboten. Dabei lösen in der Regel auch neue Meldungen die bestehenden ab.*

*In den zeitlich befristeten Teilangeboten zu politischen und kulturellen Großereignissen werden Elemente der Berichterstattung länger als 7 Tage, jedoch längstens bis 7 Tage nach Ende des Ereignisses bzw. der aktuellen Berichterstattung dazu angeboten.*

*Debatten im Rahmen von news.ORF.at werden in einem engen aktuellen inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- und Hörfunkprogrammen angeboten. Sie folgen in ihrer Aktualität der Aktualität der berichteten Themen und Ereignisse. Die Inhalte der Debatten zu Themen und Ereignissen, die über mehrere Tage aktuell sind, bleiben allerlängstens 30 Tage nach der Veröffentlichung des letzten Berichtes, den sie begleiten, zugänglich. Die Nutzer erhalten einen Hinweis eingeblendet, wenn sie kurz vor Ende der Lebensdauer noch an der Diskussion teilnehmen („Diese Debatte wird in xx Stunden/Minuten geschlossen“). Ergänzende audiovisuelle Beiträge zu Berichten und Meldungen werden auf der Übersichtsseite iptv.ORF.at in der Regel 24 Stunden, maximal jedoch 7 Tage zum Abruf angeboten. Die Prognosen von wetter.ORF.at werden täglich und anlassbezogen verändert. Datenwerte für die einzelnen Wetterstationen sind aktuell. Für Temperaturen und Niederschlagswerte werden Daten der letzten 7 Tage angezeigt. Darstellungen von (Bewegt-) Bildern werden aktuell bzw im Rahmen von vergangenen Stunden bzw des Vortages angeboten. Durch technische Mittel (automatisierte Beschränkung in Übersichtsseiten/Beitragslisten) wird sichergestellt, dass die*

beschriebenen zeitlichen Beschränkungen eingehalten werden; Beiträge können nach Ablauf ihrer Aktualität zudem händisch aus Übersichtsseiten/Beitragslisten entfernt werden.

#### 2.4 Technische Nutzbarkeit sowie Zugang zu news.ORF.at

News.ORF.at ist grundsätzlich frei und ohne Zugangsbarrieren (z.B. Registrierung, Passwortschutz) zugänglich. Für die aktive Teilnahme an Publikumsdebatten ist eine Registrierung (nach den Bestimmungen des § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G) notwendig.

Die technische Nutzbarkeit ist durch Geräte gegeben, die einen Zugang (drahtlos oder drahtgebunden) zum Internet ermöglichen und in der Lage sind, Zwei-Wege-Kommunikationen auf der Basis verschiedener Internet-Protokolle durchzuführen. Die Inhalte werden durch eine Anwendungssoftware (Webbrowser) angefordert, verarbeitet und mittels Bildschirm und Tonausgabe wiedergegeben.

Zu den Geräten, die die obigen Anforderungen erfüllen, gehören heute PCs, PDAs, Mobiltelefone, Fernseher, Set-Top Boxen und Spielkonsolen.

Das Angebot kann für die nutzerfreundliche Darstellung auf unterschiedlichen Endgeräten angepasst werden (z.B. die Reduktion von Bildern für geringere Bandbreiten und kleinere Bildschirme), ohne dabei jedoch unterschiedliche, plattform-exklusive Inhalte zur Verfügung zu stellen (kein inhaltliches Mehrangebot).

Eine Titelliste der Beiträge kann über einen RSS-Feed für die Verwendung in sogenannten Feedreadern abonniert werden.

Die technischen Formate der Inhalte und ihrer Übertragung werden der allgemeinen Weiterentwicklung und der Verbreitung beim Publikum angeglichen.

#### 2.5 Besondere Qualitätskriterien von news.ORF.at

Der ORF ist durch das ORF-G ganz besonderen Qualitätskriterien verpflichtet. So geben vor allem § 4 (öffentlich-rechtlicher Kernauftrag) und § 10 ORF-G (Programmgrundsätze wie z.B. Verbot der Diskriminierung, journalistische Sorgfalt, etc.) umfassende Richtlinien für die Arbeit im und für den ORF vor. Sicherung der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, Berücksichtigung der Meinungsvielfalt und der Ausgewogenheit sowie der journalistischen Unabhängigkeit fallen darunter, um nur einige zu nennen. Als besondere Qualitätskriterien der Inhalte gelten die Public-Value-Qualitätsdimensionen und Kategorien, wie sie im Qualitätssicherungssystem des ORF festgelegt und veröffentlicht werden.

Als besonderes und vom Publikum sehr geschätztes Merkmal der wichtigsten Online-Angebote des ORF, so auch von news.ORF.at, hat sich die Übersichtlichkeit und Konzentration auf das Wesentliche erwiesen.

Die damit einhergehende Gestaltung unterscheidet news.ORF.at von Online-Nachrichtenangeboten anderer Medieninhaber. Sie drückt sich in den Prinzipien „Qualität vor Quantität“, „Gesellschaftliche Relevanz vor Marktführungsstreben“, „Publikum vor Markt und Politik“ und „Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag vor Markenstrategie“ aus.

Das Angebot entspricht den Web Content Accessibility Guidelines 2.0 (WCAG 2.0), dem international anerkannten Standard zur Erstellung von barrierefreien Webinhalten. Das Niveau dieses Standards und seine Umsetzung wurden in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Behindertenverbänden koordiniert.

Ein weiteres Qualitätskriterium und eine Säule des öffentlich-rechtlichen Journalismus sind die strikte Trennung redaktioneller Arbeit und kommerzieller Kommunikation sowie die inhaltliche und quantitative Beschränkung der letzteren. Insbesondere wird kommerzielle Kommunikation nur in standardisierten Formen und Formaten angeboten und kein

„Performance Marketing“ betrieben. Ebenso werden Werbeformen ausgeschlossen, bei denen auf Basis der Speicherung von Nutzerverhaltensdaten eine Individualisierung erfolgt.

In diesem Zusammenhang sind auch die Unabhängigkeit von politischen und kommerziellen Interessen, das Redakteursstatut der ORF-Journalisten sowie der Verhaltenskodex für die journalistische Tätigkeit zu nennen.

#### 2.6 Komplementäre oder ausschließende Beziehungen von news.ORF.at zu anderen Programmen oder Angeboten des Österreichischen Rundfunks

Die Angebote news.ORF.at, sport.ORF.at und oesterreich.ORF.at befinden sich in einem engen Verbund und sind in der Regel komplementär. Bei bestimmten Ereignissen, z.B. regionalen Ereignissen mit nationaler Relevanz, kann es zu thematischen Überschneidungen kommen.

Die Berichterstattung auf internationaler, europäischer und österreichischer Ebene in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik und Wetter wird überwiegend im Rahmen von news.ORF.at angeboten.

Für die regionale Berichterstattung auf Bundeslandebene verweist news.ORF.at auf oesterreich.ORF.at. Oesterreich.ORF.at deckt mit seinen Teilangeboten die regionale Überblicksberichterstattung ab. Die Links werden mit Bild-Text-Elementen (in der Regel eines) im oberen Teil von news.ORF.at und weiteren Links (in der Regel weniger als zehn, die durch Titel und einen wenige Zeilen langen Text eingeleitet werden) im Schlagzeilenbereich gestaltet. Weitere Links werden auf Berichtsebene auf im inhaltlichen Zusammenhang stehende regionale Meldungen in oesterreich.ORF.at gesetzt.

Die Berichterstattung zu Kultur und Wissenschaft findet sowohl in news.ORF.at als auch in anderen Online-Angeboten (z.B. science.ORF.at, oe1.ORF.at) statt. In beiden Bereichen werden auch regelmäßig passende Verlinkungen zu sendungsbegleitenden Inhalten angeboten. Die oben erläuterte Linkgestaltung kommt zu Anwendung.

Die Berichterstattung zum Thema Sport findet auf sport.ORF.at statt. News.ORF.at bindet die bedeutendsten Tagesmeldungen nach redaktionellen Kriterien in der gleichen Weise in die Überblicksseite von news.ORF.at ein.

Die Berichterstattung zu den Themen Volksgruppen und Religion findet außer bei Themen und Ereignissen von hohem allgemeinen Interesse auf volksgruppen.ORF.at und religion.ORF.at statt. News.ORF.at bindet diese Berichterstattung wie bei anderen Themen mit erläuterten Links ein.

Die Themen und Inhalte überschneiden sich mit der Nachrichtenberichterstattung in Fernsehen und Hörfunk, decken sich aber nicht gezwungenermaßen.

Debatte.ORF.at bildet einen Rückkanal für Fernseh- und Hörfunkprogramme und die ORF-Informationsangebote im Internet. Seher und Hörer finden hier die (zeitlich beschränkte) Möglichkeit zu dem konkret Gesehenen/Gehörten zu diskutieren. Links bei den einzelnen Debattenthemen zu den themengebenden ORF-Angeboten stellen den Zusammenhang zu den österreichweit ausgestrahlten Fernseh- und Hörfunkprogrammen her.

#### 2.7 Themen, Formate, Programmschienen von news.ORF.at

Für die im Angebot news.ORF.at behandelten Themen siehe Punkt 2.

Das grundlegende Format der einzelnen Beiträge wird durch die multimedialen Möglichkeiten des World Wide Web bestimmt. Die einzelnen Beiträge können aus Text, Bild sowie ergänzenden Bildergalerien, Infografiken, Audio-Beiträgen und audiovisuellen Beiträgen, interaktiven Elementen und Links (zu anderen Beiträgen innerhalb von

news.ORF.at, Beiträgen und Startseiten von anderen Online-Angeboten des ORF und zu anderen Seiten im World Wide Web) bestehen. Ein erheblicher Teil der Meldungen von news.ORF.at besteht nur aus Titel, Text und Links. Diese Meldungen können ergänzende multimediale Elemente enthalten.

Die multimediale Gestaltung wird nach Verfügbarkeit und journalistisch-redaktionellen Kriterien von der Redaktion vorgenommen.

Ergänzend kommen in der Wetterberichterstattung grafisch aufbereitete Kartendarstellungen sowie tabellarische, grafische und audiovisuelle Darstellungen etwa von Mess- und Beobachtungswerten zum Einsatz.

Die Meinungsbeiträge des Publikums werden zeitlich geordnet dargestellt.

Vor und während politischer, wirtschaftlicher, kultureller und anderer Großereignisse (z.B. Nationalratswahlen, Kulturfestivals) enthält news.ORF.at nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen spezielle Teilangebote.

#### 2.8 Einhaltung der Vorgaben des ORF-G (insb. Vereinbarkeit mit dem öffentlichrechtlichen Kernauftrag gem. § 4 ORF-G)

Mit dem Angebot news.ORF.at wird insbesondere der öffentlich-rechtliche Kernauftrag des § 4 Abs. 1 Z 1 ORF-G („die umfassende Information der Allgemeinheit über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen“), Z 2 („die Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens,“), Z 3 („die Förderung der österreichischen Identität im Blickwinkel der europäischen Geschichte und Integration“), Z 4 („die Förderung des Verständnisses für die europäische Integration“) und Z 5 („die Vermittlung und Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft“) und der besondere Auftrag des § 4e Abs. 1 Z 2 iVm Abs. 2 ORF-G erfüllt.

News.ORF.at deckt in seinen zeitlich befristeten Teilangeboten (z.B. zu Wahlen oder Kulturfestivals) in besonderer Weise folgende Punkte des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags ab und leistet damit einen wirksamen Beitrag zu dessen Erfüllung (§ 4 Abs. 1 sowie § 4f Abs. 1 ORF-G):

§ 4 Abs. 1 Z 2 ORF-G („Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens“) wird durch die besondere Berichterstattung vor wichtigen Wahlen (z.B. Wahlen zum österreichischen Nationalrat oder zum Europäischen Parlament) erfüllt. Diese Berichterstattung orientiert sich nicht nur an den aktuellen Geschehnissen, sondern gibt grundlegende Informationen zu den institutionellen demokratischen Hintergründen und Mechanismen, zu den Themen und Anliegen der Parteien und Kandidaten und weitere für das Verständnis der parlamentarischen Demokratie und des internationalen Zusammenwirkens wichtige und vertiefende Informationen in Sachberichten, Interviews und weiteren Formaten.

Ein wirksamer Beitrag zu § 4 Abs. 1 Z 5 ORF-G („Vermittlung und Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft“), Z 6 („angemessene Berücksichtigung und Förderung der österreichischen künstlerischen und kreativen Produktion“) und Z 7 („Vermittlung eines vielfältigen kulturellen Angebots“) wird durch eine fokussierte Berichterstattung zu ausgewählten bedeutenden Kulturfestivals in Österreich geleistet. Diese Berichterstattung wird in Abstimmung und Ergänzung zur sonstigen Kulturberichterstattung in den Programmen und Angeboten des ORF erbracht. Dem österreichischen Kulturschaffen kommt dabei, gerade in der Auseinandersetzung und der Gegenüberstellung zu europäischen und internationalen Werken ein besonderes Augenmerk zu.

Die qualitativen und quantitativen Beschränkungen für kommerzielle Kommunikation in den Online-Angeboten gemäß § 18 ORF-G werden eingehalten. Insbesondere wird

*kommerzielle Kommunikation nur in standardisierten Formen und Formaten angeboten und kein „Performance Marketing“ betrieben. Ebenso werden Werbeformen ausgeschlossen, bei denen auf Basis der Speicherung von Nutzerverhaltensdaten eine Individualisierung erfolgt.*

*Die weiteren qualitativen Vorgaben durch das ORF-G wurden bereits in Punkt 2.5 beschrieben. Siehe ebendort.*

*Es werden keine Elemente angeboten, die der Verbotsliste des § 4f Abs.2 ORF-G unterliegen:*

*News.ORF.at enthält kein unzulässiges Angebot nach § 4f Abs.2 Z 23 ORF-G. Nicht-ständige Angebote zur Übermittlung und Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer (Debatte) werden nur in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen und unter Einhaltung der Bestimmungen von § 4 Abs. 2 Z 23 ORF-G gestaltet.*

*Das Debattenangebot von debatte.ORF.at ist nicht ständig und folgt streng der aktuellen österreichweiten Themenlage. Es wird kein klassisches Forenangebot mit langdauernden Foren zu ständig aktuell bleibenden Fach- oder sonstigen Themen, Möglichkeiten für - privilegierte Nutzer, eigene Foren anzulegen, einem Forenarchiv und anderen üblichen Eigenschaften, angeboten.*

*Die Debatten werden in Zusammenarbeit mit der Redaktion nach der Nachrichtenlage und ihrer Berichterstattung in den Fernseh- und Hörfunkprogrammen ausgewählt und online gestellt. Die einzelnen Debatten sind nicht ständig, sondern - je nach Aktualität des Themas - nur vorübergehend abrufbar. Das ehemals vorhandene ständige Forum „off-topic“ wurde mit 1.10.2010 eingestellt.*

*Eine Debatte findet online nur statt, solange das Thema auch Gegenstand der medialen Berichterstattung ist (siehe oben Punkt 2.3). Nach einer von der Redaktion an hand der Aktualität vorgegebenen Lebensdauer wird eine Debatte automatisiert geschlossen. Die Nicht-Ständigkeit drückt sich auch in einem eingblendeten Hinweis aus, den Nutzer erhalten, wenn sie kurz vor dem Ende der Lebensdauer noch an der Diskussion teilnehmen („Diese Debatte wird in XX Stunden/Minuten geschlossen“). Zu keinem Zeitpunkt werden mehr als zwölf aktive Debatten online angeboten.*

*Die Debatten stellen einen „Rückkanal“ im inhaltlichen Zusammenhang mit bundesweiten Fernseh- und Hörfunksendungen dar. Um dem Publikum den Zugang zu diesem Rückkanal einfach zu ermöglichen, ist es unumgänglich, die jeweils aktuellen Themen zusammengefasst an einem zentralen Zugangspunkt aufzulisten. So wird eine virtuelle Verbindung zwischen Rundfunk-Beitrag und der Diskussionsmöglichkeit hergestellt. Dieser zentrale Zugangspunkt mit dem URL <http://debatte.ORF.at> ist seit Jahren im Nutzungsverhalten des Publikums verankert und wird mit der interaktiven Teilnahme am Diskurs zur ORF-Berichterstattung verbunden.*

*News.ORF.at enthält kein unzulässiges Angebot nach § 4f Abs. 2 Z 24 ORF-G. Der ORF bietet in news.ORF.at nur Links an, die redaktionell ausgewählt sind und der „Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung eines Eigeninhalts“ dienen. Diese Links führen nicht unmittelbar zu Kaufaufforderungen. Links im Rahmen der kommerziellen Kommunikation bleiben unberührt.*

*News.ORF.at enthält kein unzulässiges Angebot nach § 4f Abs. 2 Z 25 ORF-G. Der ORF bietet in news.ORF.at nur redaktionell ausgewählte Links zu sozialen Netzwerken in Zusammenhang mit der eigenen tagesaktuellen Online Überblicksberichterstattung an.*

Hinsichtlich der Teile des Angebotskonzepts für news.ORF.at die das Angebot debatte.ORF.at nicht berühren hat der erkennende Senat in seiner Sitzung am 20.07.2011 beschlossen, die Durchführung des Angebotskonzepts gemäß § 5a Abs. 2 ORF-G nicht zu untersagen.

### **3. Beweiswürdigung**

Die Feststellungen ergeben sich aus den vorliegenden Akten der KommAustria und dem Angebotskonzept des ORF.

### **4. Rechtliche Beurteilung**

Gemäß § 50 iVm § 5a ORF-G hat der ORF für seine Online-Angebote gemäß § 4e und § 4f ORF-G Angebotskonzepte erstmals bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 50/2010 der Regulierungsbehörde zu übermitteln.

Das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 50/2010 trat am 01.10.2010 in Kraft. Die in § 50 ORF-G festgelegte 6-Monats-Frist endete am 31.03.2011. Das vorliegende Angebotskonzept wurde der Regulierungsbehörde erstmals am 31.03.2011 und damit rechtzeitig übermittelt.

Gemäß § 5a Abs. 2 ORF-G hat die Regulierungsbehörde binnen acht Wochen nach vollständiger Übermittlung die Durchführung des Angebotskonzepts zu untersagen, wenn die Bereitstellung des Angebots gegen die Vorgaben des Gesetzes verstoßen würde oder eine Auftragsvorprüfung gemäß §§ 6 bis 6b ORF-G durchzuführen wäre.

Mit Schreiben vom 04.05.2011 trug die KommAustria dem ORF die Verbesserung des unvollständigen Angebotskonzepts auf. Der ORF übermittelte daraufhin mit Schreiben vom 26.05.2011, KOA 11.274/11-002, bei der KommAustria eingelangt am selben Tag, eine entsprechende Stellungnahme sowie ein ergänztes Angebotskonzept. Die Frist zur Untersagung des – nunmehr vollständigen Angebotskonzepts – endet daher am 21.07.2011.

Zu überprüfen ist gemäß § 5a Abs. 2 ORF-G die Durchführung des vorliegenden Angebotskonzeptes.

Der ORF hat verschiedene Angebotskonzepte zu seinen Online-Angeboten gemäß § 4e und § 4f ORF-G bzw. den Teilbereichen seines Online-Angebotes an die KommAustria übermittelt. Dabei hat der ORF zum Teil mehrere Online-Angebote bzw. deren Teilbereiche in einem Angebotskonzept zusammengefasst.

Da das Teilangebot debatte.ORF.at auch als einzelnes Online-Angebot des ORF der Erstellung eines eigenen Angebotskonzepts zugänglich wäre, ist lediglich die Zulässigkeit der Durchführung des das Angebot debatte.ORF.at betreffenden Teils des „Angebotskonzept für news.ORF.at“ Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Diese Trennung wird auch durch § 59 Abs. 1 3. Satz Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) ermöglicht, wonach für den Fall, dass der Gegenstand der Verhandlung eine Trennung nach mehreren Punkten zulässt, gesondert über jeden dieser Punkte abgesprochen werden kann sobald er spruchreif ist und dies zweckmäßig erscheint. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn jeder der getrennten Bescheidpunkte für sich allein und ohne inneren Zusammenhang mit anderen Punkten einem gesonderten Abspruch zugänglich ist (VwGH 13.3.1984, 83/07/0230).

Im vorliegenden Fall kann über das Teilangebot debatte.ORF.at für sich alleine abgesprochen werden ohne dass ein innerer Zusammenhang mit dem restlichen im Angebotskonzept für news.ORF.at beschriebenen Angebot bzw. Teilangeboten besteht. Im Hinblick auf den weiteren Verfahrensablauf erscheint eine entsprechende Trennung darüber hinaus zweckmäßig.

Hinsichtlich der übrigen Teile des Angebotskonzepts für news.ORF.at, die das Angebot debatte.ORF.at nicht berühren, hat der erkennende Senat in seiner Sitzung am heutigen Tag beschlossen, die Durchführung des Angebotskonzepts gemäß § 5a Abs. 2 ORF-G nicht zu untersagen. Mit Ausnahme der das Teilangebot debatte.ORF.at betreffenden Teile verstößt das Angebotskonzept für news.ORF.at nicht gegen die Vorgaben des ORF-G oder wäre eine Auftragsvorprüfung gemäß §§ 6 bis 6b ORF-G durchzuführen.

§ 4e ORF-G lautet auszugsweise:

*§ 4e. (1) Der Österreichische Rundfunk hat zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags (§ 4) auch ein Online-Angebot bereitzustellen, das insbesondere sendungsbegleitende und in direktem Zusammenhang mit seinen Rundfunkprogrammen stehende Inhalte zu umfassen hat. Dieses Online-Angebot hat nach Maßgabe der technischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit zu beinhalten:*

- 1. Information über den Österreichischen Rundfunk und seine gemäß § 3 veranstalteten Programme und bereitgestellten Angebote;*
- 2. eine tagesaktuelle Überblicksberichterstattung (Abs. 2);*
- 3. die Begleitung der in den Programmen nach § 3 Abs. 1 und 8 ausgestrahlten Sendungen (sendungsbegleitende Inhalte; Abs. 3) und*
- 4. einen Abrufdienst für die in den Programmen nach § 3 Abs. 1 und 8 ausgestrahlten Sendungen (Abs. 4).*

Das Teilangebot debatte.ORF.at stellt kein Angebot gemäß § 4e ORF-G dar. Weder stellt es eine tagesaktuelle Überblicksberichterstattung dar – um eine solche handelt es sich bei dem Angebot news.ORF.at. Auch werden unter debatte.ORF.at keine sendungsbegleitenden Inhalte im engeren Sinne des § 4e Abs. 3 zur Verfügung gestellt, sondern stehen die Inhalte lediglich in Zusammenhang mit den österreichweit ausgestrahlten Hörfunk und Fernsehprogrammen.

Es ist daher zu überprüfen, ob es sich bei debatte.ORF.at um ein gemäß § 4f ORF-G zulässiges Online-Angebot handelt.

§ 4f ORF-G lautet auszugsweise:

*§ 4f. (1) Der Österreichische Rundfunk hat nach Maßgabe der technischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit über das Angebot nach § 4e hinaus weitere Online-Angebote bereitzustellen, die einen wirksamen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags (§ 4) leisten. Darunter fallen auch Abrufdienste. Solche Angebote dürfen nur nach Erstellung eines Angebotskonzepts (§ 5a) erbracht werden; sind die Voraussetzungen des § 6 erfüllt, ist eine Auftragsvorprüfung (§§ 6 bis 6b) durchzuführen.*

*(2) Folgende Online-Angebote dürfen nicht im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags bereitgestellt werden:*

*[...]*

*23. Foren, Chats und sonstige Angebote zur Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer; zulässig sind jedoch redaktionell begleitete, nicht-ständige Angebote zur Übermittlung oder Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen. Voraussetzung für die Veröffentlichung von Nutzerinhalten in solchen Angeboten sind die Registrierung des Nutzers unter Angabe von Vor- und Nachname und der Wohnadresse. Die Registrierung ist nur zulässig, wenn der Nutzer ohne Zwang und in Kenntnis der Sachlage für den konkreten Fall in die Verwendung seiner Daten ausdrücklich eingewilligt hat. Der Österreichische Rundfunk hat Nutzer bei begründetem Verdacht auf unrichtige Registrierungsangaben zum Nachweis der Richtigkeit der Angaben binnen angemessener Frist bei sonstiger Löschung des Registrierungsprofils aufzufordern und Nutzer mit offenkundig unrichtigen Angaben von vornherein von der Registrierung auszuschließen. Die bei der Registrierung übermittelten Daten dürfen zu keinem über die Registrierung*

*hinausgehenden Zweck verwendet werden. Auf Verlangen des Nutzers sind sämtliche Daten, einschließlich des Registrierungsprofils, zu löschen; [...]*

Das Angebotskonzept sieht unter [debate.ORF.at](#) eine „Übersichtsseite über nicht-ständige Debattenthemen“ als zentralen, einfach auffindbaren Zugangspunkt vor. Auf dieser Aggregationsseite, auf die der Nutzer automatisch gelangt, wenn er die Adresse [debate.ORF.at](#) aufruft, werden die einzelnen Diskussionen zu verschiedenen Themen gelistet und sind so für den Nutzer zentral zugänglich.

Die einzelnen Debatten werden, dem Angebotskonzept zufolge, in Zusammenarbeit mit der Redaktion nach der Nachrichtenlage und ihrer Berichterstattung in den Fernseh- und Hörfunkprogrammen ausgewählt und online gestellt. Die Debatten werden redaktionell begleitet und gewartet, wobei das Angebotskonzept nicht näher erläutert, ob diese redaktionelle Begleitung über die Auswahl der Debattenthemen hinausgeht und etwa auch eine Moderation der laufenden Debatten umfasst. Die Anforderung des § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G an die redaktionelle Wartung ist damit erfüllt.

Die einzelnen Debatten sind nicht dauerhaft abrufbar und werden nach einer von der Redaktion anhand der Aktualität vorgegebenen Lebensdauer automatisiert geschlossen. Die einzelnen Debatten sind daher nicht ständig.

Gemäß § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G müssen Foren und vergleichbare Angebote in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen stehen. Das Angebotskonzept führt hinsichtlich dieses Zusammenhanges aus, dass es sich bei den auf [debate.ORF.at](#) abrufbaren Diskussionen um einen „Rückkanal“ für Themen handelt, die Nutzer in den Fernseh- und Hörfunkprogrammen des ORF gesehen oder gehört haben. Die Debattenthemen könnten mit einzelnen Beiträgen in [news.ORF.at](#) verknüpft werden. Eine Debatte finde online nur statt, solange das Thema auch Gegenstand der medialen Berichterstattung sei. Die im Angebotskonzept mehrfach zitierte Funktion des „Rückkanals“ ist in diesem Zusammenhang freilich zu hinterfragen. Den Materialien zum ORF-G ist zu entnehmen, dass vom Verbot des § 4f Abs. 2 Z 23 Angebote ausgenommen sind, welche als „Rückkanal“ zu Fernseh- oder Hörfunksendungen dienen (Begründung des AA-126 BlgNR, 24. GP). Ermöglicht werden sollen also offenbar Interaktionsmöglichkeiten, die eine Reaktion des Nutzers zu einzelnen Sendungen zulassen.

Wenn der ORF [debate.ORF.at](#) als Rückkanal für Themen statt für einzelne Sendungen erachtet, geht er damit über die Intention des Gesetzgebers hinaus. Das Verständnis von [debate.ORF.at](#) als „Rückkanal“ ist auch aufgrund des Umstands zu hinterfragen, dass durch den direkten Zugang auf [debate.ORF.at](#) eine Teilnahme an den Debatten für registrierte Nutzer auch möglich ist, ohne die Berichterstattung des ORF konsumiert zu haben. Durch den Fokus auf „Themen“ statt auf konkrete Sendungen tritt die Funktion des „Rückkanals“ weiter in den Hintergrund.

Dennoch ist nach Auffassung der KommAustria das weit gefasste Erfordernis des inhaltlichen Zusammenhangs des Angebots mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen im Sinne der Ausnahmeregel des § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G, insbesondere durch die Verknüpfung mit einzelnen Beiträgen im Angebot des ORF, erfüllt.

Die einzelnen Debatten auf [debate.ORF.at](#) erfüllen die Anforderungen des § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G, es handelt sich um redaktionell begleitete, nicht-ständige Angebote zur Übermittlung oder Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen. Mit ihnen kann auch der von § 4f Abs. 1 ORF-G geforderte wirksame Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags geleistet werden, da es zu einer über die bloße Rezeption hinausgehenden Einbindung der Konsumenten in einen interaktiven demokratischen Diskurs mit anderen Teilnehmern kommt.

Festzuhalten ist allerdings weiters, dass es sich bei der Übersichtsseite auf [debate.ORF.at](http://debate.orf.at) um ein Forum, einen Chat oder ein sonstiges Angebot zur Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer handelt. Die Argumentation des Angebotskonzeptes, warum es sich bei [debate.ORF.at](http://debate.orf.at) um kein klassisches Forenangebot handelt, überzeugt nicht. Die Merkmale, die nach Ansicht des ORF ein derartiges Angebot definieren - langdauernde Foren zu ständig aktuell bleibenden Fach- oder sonstigen Themen, Möglichkeiten für privilegierte Nutzer, eigene Foren anzulegen oder ein Forenarchiv - machen keineswegs ein (Internet)Forum aus. Gewöhnlich wird unter einem Internet-Forum ein virtueller Platz zum Austausch und Archivierung von Gedanken, Meinungen und Erfahrungen verstanden (vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Internetforum>). Die Kommunikation findet dabei - in Unterschied zu einem Chat - asynchron, das heißt nicht in Echtzeit, statt.

Wie aus den Materialien zum ORF-G hervorgeht, nimmt das Verbot des § 4f Abs. 2 Z 23 auf die Foren in den Online-Angeboten der in Österreich verbreiteten Tageszeitungen Bedacht (vgl. die Begründung des AA-126 BlgNR, 24. GP). Auch deren Foren weisen in den wenigsten Fällen die Merkmale auf, die der ORF klassischen Forenangeboten zuschreibt. Es ist daher von einem weiten Forenbegriff auszugehen; dies wird nicht zuletzt durch den Auffangtatbestand „sonstige Angebote zur Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer“ gestützt.

Die Aggregationsseite die als Startseite von [debate.ORF.at](http://debate.orf.at) fungiert und einen Überblick über die laufenden nicht-ständigen Debatten bietet ist im Unterschied zu den einzelnen Debatten dauerhaft verfügbar.

Das Angebotskonzept führt hierzu aus, dass es unumgänglich sei die jeweils aktuellen Themen zusammengefasst an einem zentralen Zugangspunkt aufzulisten, um dem Publikum den Zugang zu diesem Rückkanal einfach zu ermöglichen. Auf diese Weise werde eine virtuelle Verbindung zwischen Rundfunk-Beitrag und der Diskussionsmöglichkeit hergestellt.

Nach Auffassung der KommAustria ist diese Funktionalität mit § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G nicht vereinbar:

Die Startseite [debate.ORF.at](http://debate.orf.at) ist in ihrer Funktion und Gestaltung unabhängig von den einzelnen Debatten. Das Konzept, eine Startseite als Ausgangspunkt anzubieten, von der der Nutzer auf verschiedene Unterforen oder aber direkt auf einzelne Debatten bzw. Diskussionen navigieren kann, ist zentrales Merkmal eines „klassischen“ Forenangebots. Die durch den Themenwechsel bedingte Nicht-Ständigkeit der einzelnen Debatten ändert nichts an der Ständigkeit des Foren-Angebots [debate.ORF.at](http://debate.orf.at). Durch das Verbot des § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G sollen gerade derartige ständige Angebote die die Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer ermöglichen unterbunden werden. Eine ständige Aggregation von wechselnden Debatten ist zweifelsfrei nutzerfreundlich jedoch keineswegs unumgänglich; so wird in den anderen Online-Angeboten des ORF wie etwa [fm4.ORF.at](http://fm4.orf.at) oder [oesterreich.ORF.at](http://oesterreich.orf.at) ein „Rückkanal“ geboten, der eine „Kommentierung“ der Angebote des ORF unabhängig von einer zentralen, ständigen Aggregationsseite ermöglicht. Dass die Startseite von [debate.ORF.at](http://debate.orf.at) seit Jahren im Nutzungsverhalten des Publikums verankert und mit der interaktiven Teilnahme am Diskurs zur ORF-Berichterstattung verbunden ist, ist in rechtlicher Hinsicht unerheblich. Es handelt sich bei der Übersichtsseite auf [debate.ORF.at](http://debate.orf.at) daher um ein ständiges Forum bzw. Angebot zur Übermittlung oder Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer gemäß § 4f Abs. 2 Z 23 ORF-G.

Es war daher spruchgemäß zu entscheiden und eine Untersagung des Teilangebotes [debate.ORF.at](http://debate.orf.at), soweit es sich um die Aggregation von einzelnen Debatten auf einer Überblicksseite handelt, auszusprechen.

### **III. Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Bescheid steht der Partei dieses Verfahrens das Rechtsmittel der Berufung offen. Die Berufung ist binnen zwei Wochen nach Zustellung dieses Bescheides schriftlich, telegraphisch, fernschriftlich, im Wege automationsunterstützter Datenübertragung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise bei der Behörde, die diesen Bescheid erlassen hat, einzubringen. Die Berufung hat den Bescheid gegen den sie sich richtet, zu bezeichnen und einen begründeten Berufungsantrag zu enthalten.

Wien, am 20. Juli 2011

**Kommunikationsbehörde Austria**  
Der Senatsvorsitzende

Dr. Florian Philapitsch, LL.M.  
(Vorsitzender-Stellvertreter)

Zustellverfügung:

Österreichischer Rundfunk, z.Hd. Generaldirektor Dr. Alexander Wrabetz, Würzburggasse 30, 1130 Wien, **Amtssigniert per E-Mail an: gra@orf.at**