

Bundeskanzleramt
Frau Mag. Astrid Harz
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Abteilung für Rechtspolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien
T 05 90 900DW | F 05 90 900243
E rp@wko.at
W wko.at/rp

per E-Mail: medienrecht@bka.gv.at
cc: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sachbearbeiter	Durchwahl	Datum
BKA-601.135/0005-IV/6/2019	Rp 447.0002/2019/WP/VR	4002	14.05.2019
	Dr. Winfried Pöcherstorfer		

Bundesgesetz, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz geändert wird; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Mag. Harz,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfes für ein Bundesgesetz, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMD-G) geändert wird, und nimmt hiezu wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Wirtschaftskammer Österreich begrüßt das Bekenntnis der österreichischen Bundesregierung, den Medienstandort Österreich weiterzuentwickeln und dafür einen modernen Rechtsrahmen zu schaffen. Mit dem vorliegenden Entwurf für eine Novelle des AMD-G wird vorgeschlagen, einerseits eine Erweiterung der bestehenden must-carry Auflagen herbeizuführen, andererseits eine verpflichtende Senderreihung für bestimmte Sender mit österreichischen Inhalten zu regeln. Die aktuellen Herausforderungen für den Medienstandort Österreich bzw österreichische Mediendienstanbieter liegen in Sichtbarkeit und Durchsetzungsvermögen in Bezug auf internetbasierte OTT-Dienste. Derzeit entsteht eine Vielzahl neuer digitaler, teils hardware-basierter, teils internetbasierter OTT-Plattformen, durch die Contentangebote und lineare Sender gebündelt werden. Diese Angebote bestehen bereits auf dem Markt und stellen aufgrund der kundenoptimierten Verschränkung von unterschiedlichen Contentangeboten eine ernstzunehmende Herausforderung für etablierte Kabel-TV-Anbieter bzw herkömmliche Programmaggatoren dar.

Der Entwurf greift in Bezug auf die Regelungsinhalte angesichts dieser Herausforderungen allerdings deutlich zu kurz. Während lediglich betreffend herkömmliche Übertragungswege erweiterte Auflagen geschaffen werden, bietet dieser Entwurf weder eine Auseinandersetzung noch Antworten auf die aktuellen Herausforderungen zur Sicherung einer pluralistischen Medienlandschaft. Hervorzuheben ist hier die aktuelle Diskussion zur Stärkung der Sichtbarkeit

österreichischer Medieninhalte auf non-linearen Plattformen („must-be-found“). Jedoch sieht der Entwurf Maßnahmen vor, die geeignet sind, herkömmliche Anbieter als langjährige Partner der österreichischen regionalen Sender zu schwächen und dadurch weniger wettbewerbsfähig zu machen.

II. Im Detail

Erweiterung der must-carry Auflagen (§ 20 AMD-G)

Im AMD-G besteht seit jeher eine Verbreitungsaufgabe zugunsten Programmen des Österreichischen Rundfunks sowie betreffend österreichische Privatsender. Während die Formate des ORF zwingend zu verbreiten sind, kann die Regulierungsbehörde, sofern keine Einigung zustande kommt, für einen Kabelnetzbetreiber bis zu drei weitere Auflagen bezüglich PrivatTVSender erteilen. Seit Bestehen dieser Regelung ist es nur zu einer niedrigen, einstelligen Anzahl an Beschwerden und Verfahren bei der Regulierungsbehörde gekommen. Für keinen Kabelnetzbetreiber wurde je die volle Zahl von bis zu drei Auflagen ausgeschöpft.

Während ein klares Bekenntnis zur Verbreitung von Sendern mit österreichischen Inhalten eindeutig zu begrüßen ist, bleibt unklar, worin derzeit der Regelungsnotstand besteht, der diesen Vorschlag begründen könnte. Bereits derzeit können die adressierten Sender bei gleichartigen Bedingungen die Regulierungsbehörde anrufen.

Technologieneutralität

Zur Sicherung der Medienvielfalt und Sichtbarkeit österreichischer Angebote in der modernen Rundfunklandschaft wäre hingegen dringend erforderlich, die gesamte Bestimmung des § 20 AMD-G technologieneutral auszugestalten. Sender werden bereits derzeit auf unterschiedlichen Plattformen gebündelt angeboten: Kabel-TV, OTT-Dienste, Herstellerplattformen von TV Geräten, SmartTV, Hersteller, Sat-Receiver, Programmaggregatoren. Lediglich für eine Technologie wird zugunsten der Sendervielfalt ein Verbreitungsprivileg normiert.

Verkürzt hinter dem Stand der Technik sind zudem die Erläuterungen gefasst. Während korrekt dargestellt ist, dass auch eine Verbreitung über geschlossene, leitungsbasierte IP-Infrastrukturen bereits mitumfasst ist, sollen Mobilfunknetze keinen Anwendungsfall darstellen. Dies ist in technischer Hinsicht verfehlt, da irrelevant bleibt, ob die geschlossene IP Infrastruktur über eine Bodenleitung oder über eine Funkleitung betrieben wird. Schon bisher ermöglicht die Regulierungsbehörde die Anzeige der „Weiterverbreitung von Rundfunk über Funknetze“. Diese Verkürzung steht zudem im Widerspruch zur bisherigen technologieneutralen Judikatur zur Weitersendung.

Festzuhalten ist, dass aufgrund des technischen Wandels und angesichts der bereits bestehenden technischen Vielfalt der Dienste der Weitersendung die einseitige Belastung, noch dazu in verkürzter Interpretation gemäß den Erläuterungen, eine gleichheitswidrige Belastung nur einzelner Mitbewerber darstellt. Der Gesetzgeber sollte eine Novellierung zum Anlass nehmen, diese Auflage wettbewerbs- und sohin technologieneutral zu gestalten.

Regelungszweck

Der Regelungszweck ist insoweit zu hinterfragen, als zur bestehenden kriterienbasierten Verbreitungsaufgabe lediglich eine weitere hinzukommt. Allerdings stellt der Entwurf keinesfalls sicher, dass diese Verbreitung auch tatsächlich erfolgt, da die Auflage nur auf Antrag zu erteilen ist. Angesichts der bislang äußerst geringen Zahl an Verfahren ist mit Steigerung der Inanspruchnahme der Behörde zu rechnen. Hier ist zu hinterfragen, ob das medienpolitische Ziel

der Sicherung der Verbreitung der seitens des Bundeskanzleramtes angestrebten Formate verwirklicht ist.

Die Evaluierung der nun weiter definierten Kriterien soll transparent über die Regulierungsbehörde erfolgen. Für die belasteten Weiterverbreiter ist die Überprüfung dieser Kriterien aufwendig bzw undurchführbar. Angeregt wird daher die Veröffentlichung und regelmäßige Aktualisierung aller Sender, die diesen Kriterien entsprechen, durch die Regulierungsbehörde. Dazu kann eine Verordnungsermächtigung für die Regulierungsbehörde zusätzlich normiert werden.

Begrüßt wird die gesetzliche Klarstellung, dass derart privilegierte Sender keinesfalls zusätzliche Ansprüche zu Lasten der verpflichteten Weiterverbreiter nach § 59a UrhG geltend machen können. Dies betrifft allerdings nicht bloß die Privilegierung nach § 20 Abs 1a und Abs 2, sondern ebenso jene nach Abs 1. Dieser Ausschluss sollte daher auf die Auflagen nach § 20 im Allgemeinen normiert werden, ansonsten entsteht die Gefahr einer Ungleichbehandlung zwischen Sendern nach Abs 1a und Abs 2 zu Sendern nach Abs 1 innerhalb der Struktur des AMD-G.

Verpflichtende Senderreihung

Der Entwurf sieht vor, die Sichtbarkeit von speziell an österreichisches Publikum gerichtete TV-Programme zu verbessern, indem Kabelnetzbetreiber und Programmaggregatoren, die Navigatoren (EPG) anbieten, eine von der Regulierungsbehörde vorgegebene Senderreihung auf den Programmplätzen 1 bis 10 umsetzen müssen. Damit soll der Medienstandort Österreich gestärkt und ein Beitrag zu Medienpluralismus und kultureller Diversität verwirklicht werden. Die Begünstigung (Privileg) dieser Verbreitung beschränkt sich auf 24-stündige Vollprogramme, die auf das gesamte Bundesgebiet ausgerichtet sind und die über eine aufrechte Zulassung zur Veranstaltung von digitalem terrestrischen Rundfunk verfügen.

Diese Auflage greift gravierend in die Gestaltungsfreiheit und die wirtschaftliche Autonomie der belasteten Anbieter ein. Die Senderreihung ist ein heikles Thema, das unmittelbaren Einfluss auf die Kundenzufriedenheit hat.

Kundenzufriedenheit

Kabelnetzbetreiber und Programmaggregatoren richten die derzeitige Senderreihung an den regionalen Kundenbedürfnissen aus. Die Kundenzufriedenheit ist ein wesentlicher Faktor in der Produktgestaltung. Kabelnetzbetreiber orientieren sich hierbei an Sehergewohnheiten - ausgewiesen beispielsweise anhand der Reichweitenmessung sowie an lokalen Kundenerwartungen. Die stabile, gewohnte und gleichbleibende Belegung von Tasten der Fernbedienung ist ein elementares Interesse auf der Kundenseite.

Schon einfache Neubelegungen einzelner Sender können eine starke Irritation auslösen. Diese schlagen unmittelbar im Kundendienst der Netzbetreiber auf. Der Vorschlag sieht eine komplette Neuordnung der bestehenden Belegung vor, ohne auf die Kundenbedürfnisse Rücksicht zu nehmen.

Durch die Umsetzung dieser Novellierung würde die Reihenfolge der Programme umfassend geändert werden müssen. Endkunden würden dadurch Programme nicht mehr an gewohnten Programmplätzen finden können und wären verleitet anzunehmen, dass bestimmte Programme entfernt wurden. Besonders für ältere Personen wäre eine solche Programmverschiebung mit erheblichen Unannehmlichkeiten verbunden, die insgesamt nicht nur erhebliche

Kundenunzufriedenheit auslösen würde, sondern auch einen negativen Einfluss auf das Vertrauen der Endkunden in die Technologie dieser Unternehmen haben könnte.

Bestimmte technische Funktionen (Aufnahme von Sendungen, Speicherung von Favoriten) die von Endkunden individuell genutzt werden, würden durch die Gesetzesänderung gelöscht und neu aufgesetzt werden müssen. Diese Funktionen stellen Kernfunktionen des digitalen Fernsehangebots dar, dessen einwandfreie Funktionalität von Endkunden erwartet wird. Die von den Kabelunternehmen getroffenen Maßnahmen zur Reihung von Programmen nach einem für Endkunden personalisierten, logischen und nachvollziehbaren Schema wären durch diese Gesetzesänderung vereitelt.

Kunden, die eine nutzerorientierte und nutzerfreundliche Umgebung gewohnt sind bzw. voraussetzen, können vom linearen Weitersendedienst der betroffenen Anbieter entfremdet werden. Dies kann eine verstärkte Migration der Kunden zu OTT-basierten Alternativen bewirken und somit zum Wegfall der Kundenbasis der herkömmlichen, belasteten Anbieter („cord-cutting“ Effekt). Besonders betroffen ist die ältere Zielgruppe, die auf eine stabile Umgebung angewiesen ist und sich mit technischen Adaptierungen besonders schwer tut.

Um sicherzustellen, dass die Beeinträchtigung auf Kundenseite tatsächlich minimalinvasiv bleibt, wäre dringend erforderlich, dass der Regulierungsbehörde ein Gestaltungsspielraum in der endgültigen Programmbelegung bleibt. Während so einerseits jene Programme kriterienbasiert evaluiert werden, die eine begünstigende Belegung rechtfertigen, kann andererseits auf eine Stabilität in der Belegung Rücksicht genommen werden. Diese Stabilität ist insbesondere deshalb erforderlich, dass die wiederkehrende Evaluierung der Kriterien zu einer willkürlich anmutenden, nach dem Zufallsprinzip erfolgenden Umreihung in unregelmäßigen Abständen führt. Ein derartiger Eingriff erscheint klar überschießend zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Durch die Programmverschiebung und die daraus resultierende Kundenunzufriedenheit ist mit einem erheblichen Aufkommen von telefonischen Kundenbeschwerden der TV-Kunden zu rechnen. Die damit verbundene personelle Auslastung, insbesondere des Customer-Service, ist für die Unternehmen ein schwerwiegender wirtschaftlicher Nachteil.

Um die Endkunden auf die oben beschriebenen Änderungen rechtzeitig aufmerksam zu machen, sollen mindestens sechs bis neun Monate im Vorfeld entsprechende Kundenkommunikationsmaßnahmen getroffen werden.

Angeregt wird daher die Einrichtung einer bundesweiten Service Hotline im Bundeskanzleramt, um im Falle von Bürgeranfragen als zentrale Stelle für Auskunft zu dieser Maßnahme zu dienen.

Technische Wirksamkeit

Diese Auflage und allfällige Sanktionen müssen an der technischen Machbarkeit und rein an der eingabeseitigen Umsetzung ausgerichtet sein. Die tatsächliche Übersetzung einer vom Netzbetreiber eingepflegten Reihung hängt elementar von den Endgeräten auf der Endkundenseite ab. Der Netzbetreiber kann den Erfolg auf der Endgeräteseite weder garantieren noch für eine Erfolgshaftung verantwortlich gemacht werden. Die Umsetzung kann nur nach dem „best-effort“ Prinzip beurteilt werden.

Die Wirksamkeit der Maßnahme kann weiter insoweit beeinträchtigt werden, als Endkunden auf gängigen Endgeräten in der Lage sind, eine eigene Senderreihung bzw. Favoritenliste neu zu gestalten. Je unattraktiver aus Kundensicht die Programmbelegung erfolgt, desto eher werden

technische Alternativen genutzt, den TV Dienst an die eigenen Bedürfnisse neu umzustellen. Leidtragende blieben hingegen die weniger technisch-affinen Zielgruppen - vorrangig die älteren Bevölkerungsschichten. Auf eine eigenständige Neu-/Umbelegung der Senderreihung hat der Netzbetreiber keinen Einfluss.

Tatsächlich kann jedoch die Neureihung von Sendern auch bei Umsetzung der normierten Senderliste zu akuten Problemen mit dem Sendersuchlauf führen. Hierfür wird mit einem erheblichen Aufwand im vor Ort Technikerservice gerechnet. Um diesen Schaden abzuwenden, wäre zusätzlich eine Kostenersatzregelung analog zur Überwachungskostenverordnung nach § 94 TKG (ÜKVO) erforderlich.

Eingriff in bestehende Verträge

Teilweise sind konkrete Listenplätze und Einspeisungen Gegenstand langjähriger vertraglicher Vereinbarungen. In diesen Fällen stellt der Eingriff dieser Gestaltungsvorschrift einen Eingriff in die Vertragsautonomie, Erwerbsfreiheit und das Eigentumsrecht dar. Dass das Vorhaben für die Unternehmen laut Vorblatt zum Entwurf keine finanziellen Auswirkungen entfalten soll, kann vor dem Hintergrund der bestehenden Praxis nicht nachvollzogen werden.

Besonders betroffen sind jene kleinen Kabelnetzbetreiber, die in den letzten Jahren in technische Infrastruktur, die eine Reihung im Kundeninteresse ermöglichen (LCN), investiert und in Betrieb genommen haben. Diese Investitionen werden durch die gesetzliche Auflage in ihrer Wertigkeit frustriert. Wäre keine Investition erfolgt, würde weiterhin die im Satellitensignal übertragene Reihung durchgeleitet und eine Anpassung an die Reihungsaufgabe mangels technischer Machbarkeit nicht erforderlich.

Dieser finanzielle Nachteil sollte durch Ausgleichsmaßnahmen seitens des Gesetzgebers begrenzt werden. Hierzu wird auf die langjährige Forderung der Beseitigung der wettbewerbsverzerrenden Belastung der Kabel-TV-Anbieter durch die Abgaben zum Künstlersozialversicherungsfonds verwiesen. Diese stellt angesichts des technischen Wandels eine mittlerweile benachteiligende Belastung österreichischer Kabel-TV-Anbieter dar und sollte daher neu geregelt werden.

Regionale Vielfalt

Der vorliegende Vorschlag sieht eine Stärkung der Sichtbarkeit österreichischer Vollprogramme und so die Stärkung des Medienstandortes Österreich vor. Dieses Ziel ist allgemein zu begrüßen.

Gerade lokale und regionale Rundfunkveranstalter sind jedoch ebenso in den österreichischen Kabelnetzen derzeit in den vorderen zehn Programmplätzen gereiht. Welche Sender wo gereiht sind, ist je Region und Kabelnetz unterschiedlich, bilden doch diese Programme ein unterscheidendes Identitätsmerkmal auf lokaler Ebene, nicht jedoch auf Bundesebene ab. Wenn durch Verordnung der Regulierungsbehörde hinkünftig die vorderen zehn Programmplätze für Vollprogramme mit Ausrichtung auf Bundesebene zwingend belegt werden, schadet dies der Sichtbarkeit und dem Medienpluralismus auf regionaler Ebene. Der Schaden wirkt doppelt, da diese Sender oftmals die Kosten einer Übertragung im Wege der Satellitenverbreitung und der Terrestrik nicht aufbringen können, und auf die Zusammenarbeit mit Kabelnetzen angewiesen sind.

Besonders betroffen wären einzelne Tourismusregionen. In diesen ist es üblich, dass Hotelbetriebe und Pensionen über Kabelnetzbetreiber ihr TV-Angebot beziehen. In der Regel

wird auf den vordersten Programmplätzen ein Lokalsender mit Tourismusinformationen (Wetter, Tagesereignisse und Events, Pisteninformation, Webcamübertragung) eingestellt.

Die unbedingte Stärkung des Medienpluralismus auf Bundesebene zu Lasten des Medienpluralismus auf regionaler Ebene erscheint jedenfalls unverhältnismäßig. Um die regionale Vielfalt zu erhalten sollte die Regulierungsbehörde die Ermächtigung erhalten, bei Kabelnetzbetreibern die Aufnahme lokaler bzw. regionaler Sender in den vordersten Programmplätzen zuzulassen.

Wirksamkeit - Sendervielfalt

Inkonsistent erscheint der Entwurf dahingehend, als einerseits starke Eingriffe in die Interessen von Netzbetreibern und Aggregatoren mit der Begründung der Stärkung des Medienpluralismus erfolgen, andererseits jedoch keine Gewähr besteht, dass ausgerechnet jene Sender, an deren bundesweiten Empfang die Regulierungsbehörde ein öffentliches Interesse attestiert, auch tatsächlich aufgenommen werden. Folglich könnte der Bevölkerung der Empfang ausgerechnet jener Sender, denen die Regulierungsbehörde eine medienpluralistische Bedeutung beimisst, durch mangelndes Verbreitungsinteresse der Sender selbst vorenthalten werden. Bei hinreichender Zahl an fehlenden Pflichtsendern wären darüber hinaus einzelne Aggregatoren verzerrend begünstigt, indem diese mangels verbreitungspflichtigen Sendern wieder im Gegensatz zum Wettbewerb die Reihung freier gestalten können.

Technische Anmerkungen

Im Falle der Sender des Österreichischen Rundfunks ist es bislang üblich, einige Sender in den vorderen Programmplätzen, andere in nachgereihten Programmplätzen aufzunehmen. Im Interesse eines ausgewogenen dualen Rundfunks sollte hierzu eine weitergehende Evaluierung erfolgen.

Eine Sondersituation nimmt der Sender ORF 2 ein, da neun Bundesland Mutationen mit jeweils einer eigenständigen terrestrischen Zulassung bestehen. Dies könnte zur Folge haben, dass alle neun ORF 2 Sender in den vorderen 10 Programmplätzen zu reihen sind. Vor diesem Hintergrund sollte der Regulierungsbehörde ein Ermessensspielraum eingeräumt werden. Offen ist zudem, welcher Bundeslandausprägung im Falle eines bundeseinheitlichen Netzbetreibers/Aggregators der Vorzug zu geben sein wird.

Weiter sollte klargestellt werden, dass eine bundesweite terrestrische Verbreitung als zusätzliches Verbreitungsgebiet zu einer Satelliten-Zulassung einer terrestrischen Zulassung gleichzuhalten ist.

Zum Abstellen auf die terrestrische Zulassung wird auf die aktuelle Situation in der Schweiz verwiesen. Dort wird im Juni 2019 die terrestrische TV-Verbreitung aus Kostengründen eingestellt. Während in Österreich der Terrestrik weiterhin eine klare Bedeutung zukommt, sollte sichergestellt sein, dass diese Übertragungstechnik im legislativen Sinn nachhaltig bleibt. Wie bereits oben ausgeführt, sollte gleichlautend zur Reform des § 20 AMD-G auch die verpflichtende Programmreihung nach § 27a grundsätzlich technologieneutral ausgestaltet werden.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend wird die Zielsetzung des vorliegenden Pakets zur Stärkung der Sichtbarkeit des Medienstandortes Österreich grundsätzlich positiv gesehen. Der vorliegende Entwurf greift allerdings an wesentlichen Stellen zu kurz und führt zu einer klar nachteilig wirkenden Wettbewerbsverzerrung.

Im Wesentlichen muss ein moderner Rechtsrahmen, der bestehende und künftige Verbreitungstechnologien technologieneutral erfasst, sichergestellt werden. Der Regulierungsbehörde soll ein erweiterter Gestaltungsspielraum gewährt werden, um wiederkehrende Irritationen in der Kundenbasis einzugrenzen. Ebenso sollte ein Gestaltungsspielraum für regionale Besonderheiten geschaffen werden.

Sofern der Entwurf umgesetzt wird, sollten begleitend Ausgleichsmaßnahmen zur Eingrenzung der finanziellen Nachteile geschaffen werden.

Durch die Einrichtung einer bundesweiten Service-Hotline im Bundeskanzleramt sollte für Fälle von Bürgeranfragen eine zentrale Stelle für Auskunft zu dieser Maßnahme der Bundesregierung geschaffen werden.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Überlegungen, die wir auch dem Präsidium des Nationalrates im Wege elektronischer Post zur Kenntnis bringen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Karlheinz Kopf
Generalsekretär