

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BKA-	WP/GSt/Gr/Id	Grandosek	DW 2389	DW 2532		24.5.2007
601.135/002		Zimmer	2722			
7-V/4/2007						

Bundesgesetz, mit dem das Privatfernsehgesetz, das ORF-Gesetz und das KommAustria-Gesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Bundesarbeitskammer bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfes und nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die Änderungen in den gegenständlichen Gesetzen sollen die Grundlagen schaffen um neben dem normalen terrestrischen Rundfunk auch mobiles digitales Fernsehen (DVB-H) in Österreich zu ermöglichen.

Eine enge Kooperation zwischen Programmproduzenten, Multiplexbetreibern und Programmaggregatoren ist dabei notwendig, um den mobilen Fernsehstandard als Zusatzangebot zum normalen digitalen Fernsehen zu etablieren, das auch auf kleinen mobilen Endgeräten (in der Regel Mobiltelefone) empfangen werden kann.

Mobile Kommunikation wird in unserer Gesellschaft immer wichtiger. Handys sind aus dem Alltag bereits nicht mehr wegzudenken und längst werden diese nicht mehr nur zur reinen Sprachtelefonie verwendet, sondern dienen auch als mobile Empfangsgeräte für vielfältige mobile Multimedienangebote.

Bereits jetzt ist es möglich über Mobiltelefone mit modernen Übertragungstechniken (UMTS) Fernsehen zu empfangen, was allerdings große Bandbreiten und Kapazitäten der Mobilfunknetze erfordert.

DVB-H kann auf mobilen Endgeräten Fernsehen ermöglichen, ohne Kapazitätsprobleme hervorzurufen, da dieses via Rundfunksignal ausgestrahlt wird, wobei gleichzeitig die Energieressourcen der Empfangsgeräte größtmöglich geschont werden.

Als Zusatzangebot zum herkömmlichen Fernsehen hat DVB-H gute Chancen von KonsumentInnen positiv aufgenommen zu werden, da die Nachfrage nach mobiler Nutzung vieler Multimediainhalte stetig zunimmt.

Vor diesem Hintergrund wird die vorliegende Gesetzesinitiative, einen gesetzlichen Rahmen für die Einführung von Mobile-TV zu schaffen, durchaus begrüßt.

Entscheidend ist allerdings, dass auch im mobilen TV-Bereich eine gewisse Grundversorgung mit für jedermann frei empfangbaren Programmen gegeben ist.

Auch wenn mobiles Fernsehen natürlich nur ein Zusatzangebot darstellt und der Investitionsaufwand der Multiplexbetreiber und Programmaggregatoren (Mobilfunk) nur durch Geschäftsmodelle mit bestimmten Abonnementsystemen rentabel ist, so ist trotzdem auch hier sicherzustellen, dass es ein Grundangebot an frei empfangbaren Programmen (insbesondere öffentlich-rechtlicher Rundfunk), unabhängig von bestimmten Plattformen und Vertragsbindungen gegeben ist.

Die Bundesarbeitskammer legt auch großen Wert darauf, dass, soweit zugkräftige Geschäftsmodelle und Programminhalte bereits absehbar sind, unerwünschte Auswirkungen auf KonsumentInnen frühzeitig mitbedacht werden. Bezüglich des Verbraucherschutzes weist der Entwurf derzeit noch Defizite auf.

Zu den Änderungen im Einzelnen

Privat-TV-Gesetz

Allgemeines

Es ist zwar anzunehmen, dass als Programmaggregatoren vorrangig Mobilfunkbetreiber auftreten werden, da zunächst Mobilfunktelefone mit DVB-H Funktion die Endgeräteplattform darstellen, welche anfänglich primär genutzt wird.

Grundsätzlich können aber auch andere Unternehmen diese Funktion ausüben.

Es sollte daher auch Augenmerk darauf gelegt werden, dass sich, wenn möglich, auch andere Angebote auf dem Markt etablieren können, die Basis- und Premiumpakete für Konsumenten abseits von Mobilfunkverträgen anbieten.

Dies würde eine größere Wahlfreiheit für Konsumenten bieten. Andernfalls läuft der Konsument Gefahr, Abonnements nicht jederzeit kündigen zu können oder Koppelungsangeboten ausgesetzt zu sein.

Auch sollte die Entwicklung von alternativen Endgeräten, die unabhängig vom Mobilfunkmarkt sind, forciert werden.

Bei der Ausschreibung von Multiplex-Lizenzen sollte dies jedenfalls Berücksichtigung finden.

Alternative Zugangswege sind auch aus datenschutzrechtlichen Aspekten zu fördern, weil sie die Position von KonsumentInnen, die Wert auf den Schutz ihrer Privatsphäre legen, stärken. Bei den Mobilfunkbetreibern konzentrieren sich bereits gegenwärtig eine Fülle an personenbezogenen Nutzungsdaten. Handys als individuelle Kommunikationsmittel sind stark an die Person gebunden. Vor diesem Hintergrund erhofft sich die Werbewirtschaft durch Mobile-TV neue Impulse für zielgerichtete, individualisierte Werbung (Stichwort: Berücksichtigung von Alter und Geschlecht des Handybesitzers, orts- und kontextspezifische Werbung). KonsumentInnen, die - wie beim herkömmlichen Massenmedium „Fernsehen“- keine Nutzerprofile hinterlassen möchten und an einen neutralen Dritten zahlen möchten, sollten diese Möglichkeit auch vorfinden.

Zusatzdienste und spezielle mobile TV-Formate: Schutz der KonsumentInnen in Anlehnung an die Mehrwertdienst-VO

Mehr als die Hälfte der Datenrate ist für das frei zugängliche Paket bzw Basispaket zu verwenden (§ 25 a Abs 5 Z 3). Der Rest könnte folglich auch für bloße Zusatzdienste verwendet werden, die weniger herkömmlicher TV-Programmschöpfung sondern vielmehr Internet- bzw Mehrwertdiensteangeboten ähneln dürften.

Da diesen Angeboten, die via SMS und Internet übertragen werden, erfahrungsgemäß ein hohes Missbrauchspotenzial innewohnt (Stichwort: Massenhafte Irreführung von KonsumentInnen durch so genannte Interneteintragsdienste, aufgedrängte entgeltliche Premium-SMS-Abos) muss einer ähnlichen Entwicklung im Bereich des mobilen TV frühzeitig entgegengewirkt werden. Andernfalls läuft das Medium rasch Gefahr, das Vertrauen der KonsumentInnen zu verlieren. Es bedarf deshalb flankierend unbedingt einer Inhaltsregulierung.

Die enormen behördlichen Vollzugsdefizite bei Mehrwert- und Internetdiensten in Bezug auf Verstöße gegen die KEM-VO, das Fernabsatz- und E-Commerce-Gesetz erlauben die Schlussfolgerung, dass der Gesetzgeber für den neu entstehenden mobilen TV-Markt wirksamere Vollzugsregeln für die Missachtung von Transparenz hinsichtlich Werbung, Angebotsinhalten und Preisangaben sicherstellen müsste.

Es ist daher sicherzustellen, dass

- Zusatzdienste gegenüber Programmen nur eine untergeordnete Rolle einnehmen und bestimmte Kategorien kostenpflichtiger Dienste ausgeschlossen sind: Kostenpflichtige Gewinnspiele, Wettkanäle uä sollten im Konzept überhaupt nicht vorgesehen sein.

- intransparente und unlautere Geschäftspraktiken aus dem Telekom- und Internetsektor sich im TV-Bereich nicht wiederholen.
- TV-Zusatzdienste einer (behördlichen) Vorabkontrolle unterzogen werden, die dem Umfang nach angelehnt an die Mehrwertdienst-VO (KEM-VO), die Infopflichten für Mehrwertdienste enthält, ist.

Freie Verfügbarkeit von bestimmten Programmen

Ein frei verfügbares Programmpaket, in das insbesondere die öffentlich rechtlichen Fernsehsender aufgenommen werden, muss auf jeden Fall sichergestellt werden.

Im §25a (5) Z5 wird geregelt, dass die zwei Programme des ORF auf Anfrage und gegen angemessenes Entgelt in ein freies Programmpaket aufgenommen werden müssen, „sofern diese Programme im jeweiligen Versorgungsgebiet noch nicht über eine Multiplexplattform für mobilen terrestrischen Rundfunk verbreitet werden“.

Diese Formulierung lässt auch die Interpretation zu, dass der ORF nicht in ein freies Paket aufgenommen werden muss, wenn er bereits im betreffenden Versorgungsgebiet in einem anderen als einem freien Paket verbreitet wird.

Aus Sicht der Bundesarbeitskammer muss auf jeden Fall sichergestellt sein, dass die Programme des ORF auch im mobilen terrestrischen Digital-TV überall frei verfügbar sind.

Um dies eindeutig klar zu stellen sollte die Formulierung dahingehend präzisiert werden und lauten:

„...sofern diese Programme im jeweiligen Versorgungsgebiet noch nicht über eine Multiplexplattform für mobilen terrestrischen Rundfunk in einem freien Programmpaket verbreitet werden“

Transparenzvorschriften für KonsumentInnen bezüglich Übertragungsweg und Kosten

Als Übertragungsstandard für TV-Inhalte bieten sich mittlerweile verschiedene Technologien an. Neben DVB-H und DMB listet die RTR in ihrer Publikation „Mobile TV in Österreich“ etwa auch MBMS als Weiterentwicklung von UMTS auf. Vor diesem Hintergrund könnte sich für VerbraucherInnen ein zusätzliches Transparenzproblem ergeben. Während für Inhalte, die via Rundfunksignale übertragen werden, in der Regel ausschließlich monatliche Zugangskosten zu berücksichtigen sind, können bei bestimmten Übertragungswegen zusätzlich auch datenvolumensabhängige Übertragungskosten anfallen.

Sollten Mobilfunkanbieter und sonstige Programmaggregatoren einen Mix an Übertragungswegen nutzen, dürften VerbraucherInnen rasch den Überblick darüber verlieren, ob und wann zusätzlich auch für den Datentransfer Kosten entstehen. Neben dem Inhalts-

abruf im Wege eines kostenpflichtigen Downloads ergibt sich ein erhöhter Infobedarf auf KonsumentInnenseite, insbesondere auch dann, wenn auf einem TV-Abrufportal gleichzeitig auch ein Rückkanal für interaktive Dienste angeboten wird.

So warnt die RTR in ihrer Publikation „Mobile TV in Österreich“: „Interaktive Services wie Votings, Wett- und Shoppinganwendungen sind zum Teil transaktionsbasiert...Unsicherheiten hinsichtlich etwaiger Kosten von unbestimmter Höhe für den Datentransfer bestehen. Der Benutzer muss vom System darüber informiert werden, wann Daten, und sei es nur in Form von Votings, über den Rückkanal gesendet werden...Werden ständig Daten über den Rückkanal gesendet,...ist eine laufende Information des Benutzers mittels Pop-Up Fenster nicht mehr möglich. Dennoch muss dieser ständig die Möglichkeit der Überprüfung haben und darf das Kontrollbewusstsein nicht verlieren.“

Um diesem erhöhten Transparenz- und Kontrollbedürfnis der KonsumentInnen Rechnung zu tragen, wird eine Verordnungsermächtigung benötigt, die Infopflichten im Detail und den Vollzug im Verstoßfall effizient regelt.

An eine in Zusammenhang mit Abrufdiensten (Download von Spielesoftware, Klingeltönen uvm) bereits erhobene Verbraucherforderung wird in diesem Zusammenhang erinnert: Da TV-ähnliche Dienste, die datenvolumensabhängig verrechnet werden, bei der Abrufentscheidung unabschätzbar hohe Kosten verursachen können, sollte der Inhaltsanbieter verpflichtet sein, nicht nur den Preis für den Zugang zum Inhalt auszuzeichnen, sondern auch die Dateigröße anzugeben. Nur so kann der Nutzer die Transferkosten zumindest annähernd abschätzen.

Klarstellung: Anwendung der inhaltlichen Anforderungen an Rundfunkprogramme (Werbevorschriften, Jugendschutz uä) auch auf spezielle mobile TV-Dienste

Der Übergang zwischen herkömmlichen Rundfunkprogrammen und Rundfunkprogrammen die speziell für mobiles TV aufbereitet werden und Zusatzdiensten die ihrem Wesen nach Dienste der Infogesellschaft iSd eCommerce Gesetzes sind, ist überaus fließend. Eindeutige Zuordnungskriterien sind mehr als je zuvor erforderlich, um in der Praxis entscheiden zu können, auf welche Inhalte eines vielfältigen mobilen Portalangebots zB Werbevorschriften anzuwenden sind.

Eine entsprechende Regelung findet sich auch im Entwurf zur Änderung des ORF-Gesetzes. § 9b Abs 4 ordnet an, welche inhaltlichen Anforderungen und Werberegeln auf ORF-Fernsehprogramme mit speziell für die mobile Nutzung aufbereiteten Inhalten gelten. Da KonsumentInnen in gleicher Weise schützenswert sind, wenn sie auf andere als vom ORF produzierte Inhalte zugreifen, müssen für alle anderen rundfunkähnlichen Angebote analoge Bestimmungen gelten.

Ohne den Ergebnissen der Änderungen in der EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in diesem Punkt vorgreifen zu wollen, sollte im Entwurf zumindest klargestellt werden, dass auch auf speziell für die mobile Übertragung produzierte Rundfunkinhalte die §§ 30 ff des PrTVG (Programmanforderungen, Minderjährigenschutz, Schleichwerbung, Tele-shopping, Unterbrecherwerbung, Kennzeichnungspflicht uvm) anwendbar sind.

Datenschutz und Verschlüsselung bzw namentliche Registrierung

Die Erläuterungen führen näher aus, dass eine „Grundverschlüsselung“ für alle Programme, also auch jene des frei zugänglichen Programmpakets samt ORF-Programmen zulässig ist.

Dies lässt die Befürchtung aufkommen, dass auch das freie Programmpaket erst nach einer Anmeldung bei bzw Freischaltung (verbunden mit etwaigen Kosten) durch die Programmaggregatoren empfangbar ist.

Aus Sicht der Bundesarbeitskammer muss hier jedenfalls sichergestellt werden, dass die freien Programme auch ohne vertragliche Bindungen, namentliche Registrierungen und/oder Freischaltungen genutzt werden können.

In § 25 a Abs 2 Z 5, der als Auswahlkriterium für die Wahl des Multiplexanbieters ua auch „ein für die Konsumenten nutzerfreundliches Konzept“ enthält, sollte in die beispielshafte Auflistung (insbesondere...) auch ein Hinweis auf ein „Konzept, das die Privatsphäre und die informationelle Selbstbestimmung der KonsumentInnen bestmöglich schützt“ aufgenommen werden.

Jugendschutz

Obwohl Marktprognosen einhellig davon ausgehen, dass Jugendliche jene Zielgruppe sein dürften, die mobilen TV-Diensten am meisten zugetan sein werden, wird im Entwurf auf diesen zentralen Aspekt nicht weiter eingegangen. Im Rahmen der Auswahlgrundsätze und Auflagen für den Multiplexbetreiber ist auch der bestmögliche Schutz von Minderjährigen zu verankern. Neben Konzepten,

- wie die Jugendschutzbestimmungen über den Zugang zu nicht altersgerechten Inhalten im Bereich des mobile TV umzusetzen sind,
- ist analog zu den Ausübungsregeln für Mehrwertdienste rechtlich abzusichern, dass der Zugang zu kostenpflichtigen TV-Diensten unentgeltlich gesperrt werden kann und
- wirksame Kostenkontrollmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Zu den Änderungen im ORF-Gesetz

Anforderungen an Programmgrundsätze

Mit § 9b wird der ORF ermächtigt, (gewinnorientiert und da außerhalb des Versorgungsauftrages nicht durch Rundfunkgebühren finanziert) Fernsehprogramme zu produzieren, die speziell auf die mobile Nutzung abzielen. Dabei kommen gem Abs 4 des Entwurfes die Mehrheit – aber nicht alle – Programmgrundsätze des 2. Abschnittes des ORF-Gesetzes zur Anwendung. Während einige Ausnahmen vor dem Hintergrund, dass dem ORF kommerzielle Aktivitäten außerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrages zugestanden werden, nachvollziehbar sind, sollten andere unbedingt gestrichen werden.

Da die Erläuterungen betonen, dass dem ORF ermöglicht werden soll, sich auch auf dem „neuen, mobilen Übertragungsweg mit anspruchsvollen und qualitativ hochwertigen Inhalten zu positionieren“, bleiben folgende Ausnahmen, die das Verbraucherschutzniveau massiv herabsetzen, schlicht unverständlich:

- So ist etwa nicht nachvollziehbar, weshalb die Anforderung des § 10 Abs 5 (objektive, unabhängige Information) ausgenommen werden sollte. Auch § 30 des PrivatTV-Gesetzes zählt Objektivität zu den für alle TV-Veranstalter beachtlichen Programmgrundsätzen.
- Absolut kritisch bewertet wird das Vorhaben, bei kommerziellen, mobilen ORF-Produkten den elementaren Grundsatz aufzugeben, wonach Sendungen die sich „ihrem Inhalt nach überwiegend an unmündige Minderjährige richten, keine Appelle enthalten dürfen, Mehrwertdienste zu wählen“. In Hinblick auf das öffentliche Interessen an einem wirksamen Jugendschutz, insbesondere der Eindämmung des wachsenden Verschuldungsphänomens unter Jugendlichen, würde diese Ausnahme in der Praxis überaus kontraproduktiv wirken und wird aus Verbrauchersicht vehement abgelehnt.
- Ohne nähere Begründung wird außerdem der Anteil an täglicher Werbezeit von 5 % auf 10 % in mobilen Programmen angehoben und das Blockwerbegebot aufgegeben.

Informationssendungen

Grundsätzlich geht die BAK damit konform, dass die Inhalteproduktion für mobiles Fernsehen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk großteils ein kommerzielles Zusatzangebot darstellt und damit nicht aus den Rundfunkentgelten finanziert werden sollte.

Allerdings sollte die Möglichkeit geprüft werden, insbesondere bei Nachrichtensendungen, diese Auflage zu lockern.

Mit der Verbreitung von Kurzinformationssendungen, etwa vergleichbar dem Newsflash im normalen Fernsehprogramm, erfüllt der ORF Kernaufgaben aus seinem öffentlichen Versorgungsauftrag. Es sollte daher möglich sein, dazu Mittel aus dem Programmengelt zu verwenden. Da, wie im Absatz (2) desselben Paragraphen vorgesehen, ohnehin der Stiftungsrat einem solchen Programm zustimmen muss, scheint ausreichend Kontrolle

dafür gegeben, dass die Mittel des ORF entsprechend dem ORF-Gesetz eingesetzt werden.

Daher sollte im § 9b (3) vorgesehen werden, dass der ORF für Kurzinformationssendungen, die für mobilen terrestrischen Empfang produziert werden, auch Mittel aus dem Programmentgelt verwenden darf.

Weiteres Anliegen:

Rundfunkgebühren

Bei der Einführung von mobilem TV ist auch eine allenfalls erforderliche Änderung des Rundfunkgebührengesetzes mitzubedenken. Derzeit dient als rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Zahlungspflicht von Rundfunkgebühren der Besitz von Empfangsgeräten, die sich im Haushalt befinden. Dieser Ansatz ist bezüglich herkömmlichen TV-Verhaltens in der Regel ausreichend. Abgrenzungsschwierigkeiten in Bezug auf die mobile Verwendung von TV-Geräten treten nur in Einzelfällen auf. Autoradios sind definitionsgemäß von der Abgabepflicht ausgenommen. Bei Handy-Endgeräten, die typischerweise sowohl innerhalb einer Wohnung als auch außerhalb genutzt werden, bietet der Ansatz nicht die gewünschte Rechtssicherheit und dürfte zu einer Fülle an Abgrenzungsproblemen und in der Folge auch Beschwerden von jenen Handynutzern führen, die neben dem Handy keine klassischen Empfangsgeräte besitzen.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Tumpel
Präsident

Maria Kubitschek
iV des Direktors