

 **Bundesministerium**
Soziales, Gesundheit, Pflege
und Konsumentenschutz

sozialministerium.at

BMSGPK - I/A/4 (Rechtskoordination und
Verbindungsstellen)

An das
Bundeskanzleramt

Per E-Mail: medienrecht@bka.gv.at

Walter Vondruska
Sachbearbeiter

Walter.Vondruska@sozialministerium.at
+43 1 711 00-866454
Stubenring 1, 1010 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte unter Anführung der
Geschäftszahl an post@sozialministerium.at
zu richten.

Geschäftszahl: 2020-0.657.248

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz, das KommAustria- Gesetz, das ORF-Gesetz und das Privatradiogesetz geändert werden; Stellungnahme d. BMSGPK

Sehr geehrte Damen und Herren!

Unter Bezugnahme auf das Schreiben vom 3. September 2020, Zahl 2020-0.483.015, nimmt das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zu dem im Betreff angeführten Entwurf wie folgt Stellung:

**Sponsoring bei Kindersendungen und Sendungen religiösen Inhalts
(Art. 10 Abs. 4 AVMD-RL):**

Art 10 Abs. 4 AVMD-RL räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Sponsoring von Kindersendungen generell zu untersagen oder das Zeigen von Sponsorenlogos in u.a. Kindersendungen und Sendungen religiösen Inhalts zu untersagen.

Die von der Richtlinie in ErwG 34 angestellten Überlegungen zu Produktplatzierung und Werbebotschaften sind u.E auch auf Sponsoring-Einblendungen zu übertragen. Kinder sind nicht in der Lage, kommerzielle Inhalte zu erkennen. Das Kaufverhalten der Kinder wird von Sponsoring-Hinweisen im gleichen Ausmaß wie von Produktplatzierungen beeinflusst; (beabsichtigte) Folge dessen ist eine sehr frühe Markenbindung, z.B. durch den Einsatz von Maskottchen für ein bestimmtes Produkt.

Sponsoring dient Unternehmen dazu, „ihren Namen, ihre Marke, ihr Erscheinungsbild, ihre Tätigkeiten oder ihre Leistungen zu fördern“ (vgl. Begriffsbestimmungen nach § 2 Z 32 AMD-G und § 1a Z 11 ORF-G). Sponsoringhinweise sind § 37 Abs. 1 Z 2 AMD-G zufolge durch den Namen, das Firmenemblem oder ein anderes Symbol des Sponsors, etwa einen Hinweis auf seine Produkte oder Dienstleistungen oder ein entsprechendes unterscheidungskräftiges Zeichen, als gesponsert zu kennzeichnen.

Produktplatzierungen sind nunmehr nach der AVMD-RL verboten. Ob ein Firmenemblem/Markensymbol im Rahmen einer Produktplatzierung oder als Sponsoringhinweis „diese Sendung wird dir vom XY-Maskottchen gesponsert“ aufscheint, macht in der Praxis keinen Unterschied, sondern ist im Hinblick auf die mögliche Beeinflussung der jungen Zuseher/innen gleichermaßen bedenklich.

In diesem Sinne sollte Sponsoring von Kindersendungen generell untersagt werden – sollte diese Lösung nicht umsetzbar sein, so ist zumindest die Einblendung von Sponsorenlogos in Kindersendungen, wie von Art 10 Abs. 4 AVMD-RL erwähnt (und gem. § 17 Abs. 1 Z 2 ORF-G bereits geltendes Recht) auch in § 37 Abs. 1 Z 2 AMD-G vorzusehen.

Ebenso sollte Art 10 Abs. 4 AVMD-RL im AMD-G für Sendungen religiösen Inhalts umgesetzt werden und das Zeigen von Sponsorenlogos in solchen Sendungen untersagt werden. Bei der Übertragung von religiösen Feiern ist eine Einblendung von Sponsorenlogos geeignet, die vor dem Bildschirm mitvollzogene Feier empfindlich zu stören.

Zu Art. 1 Z 5 (§ 2 Z 30):

Es ist unklar, wie eine **Kindersendung** definiert ist. Es sollte anhand einer Definition (z.B. Altersdefinition, Uhrzeit, Inhalt) klargestellt werden, wie sich Kindersendungen von „normalen“ Sendungen unterscheiden.

Zu Art. 1 Z 19 (§ 30b Abs. 1):

Da es einige Möglichkeiten gibt auch ohne nennenswerte Zusatzkosten, einfach nur durch **Berücksichtigung der Barrierefreiheit** bei der Erstellung von Inhalten (z.B. Nutzung automatischer oder halbautomatischer Untertitelung, Gebärdensignale etc.), eine Steigerung der Barrierefreiheit zu erreichen, sollte die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit nicht durch einen Grenzbetrag aufgehoben werden. Die

Barrierefreiheit sollte im konkreten Fall nicht als ein Entweder–Oder-Faktum betrachtet werden, sondern vielmehr als ein Zustand der im Allgemeinen stufenweise gesteigert werden kann.

Vor allem im Bereich der audiovisuellen Mediendienste lässt sich die Barrierefreiheit ohne großen operativen und finanziellem Aufwand zunehmend besser umsetzen.

Vieles lässt sich im audiovisuellen Bereich automatisiert oder halbautomatisiert (auch mit Nutzung Künstlicher Intelligenz, bereits umgesetzt bei z.B. YouTube, Facebook für automatische Bilderkennung/Bildbeschreibung bei Fotos, Untertitelung von Videos usw.) umsetzen. Es ist zu erwarten, dass sich die kontinuierliche Erhöhung barrierefreier Umsetzung von audiovisuellen Inhalten positiv auf die allgemeine Qualität des gesamten Angebots auswirkt, wovon insbesondere kleinere Anbieter audiovisueller Medien (KMU) maßgeblich profitieren könnten.

Aus behindertenrechtlicher Sicht ist eine pauschale Ausnahme von der Verpflichtung zur Barrierefreiheit, die nur für bestimmte Anbieter vorgesehen ist, weder sachgerecht noch notwendig, da eine solche Ausnahme auch in Artikel 7 der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur *Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten* nicht vorgesehen ist. Es sollte vielmehr generell gelten, dass Barrierefreiheit im Bereich der audiovisuellen Mediendienste in einem kontinuierlichen Prozess und stufenweise zu steigern ist.

Auch auf Grund der Formulierung „*nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten*“ ist es nicht notwendig, einen Grenzbetrag zu normieren. Diese gesetzliche Zumutbarkeitsklausel stellt sicher, dass Kleinstanbieter mit geringem Umsatz ohnehin nicht zur Barrierefreiheit verpflichtet werden, wenn ihnen dies wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

Daher sollte § 30b Abs. 1 AMD-G lauten wie folgt:

„*§ 30b. (1) Medienanbieter haben dafür zu sorgen, dass jährlich nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten in allen Programmen und Katalogen der Anteil der barrierefrei zugänglichen Sendungen gegenüber dem Stand vom 1. September 2020 jeweils kontinuierlich und stufenweise erhöht wird.*“

Die Passage „Anbieter, deren Umsatz in den dem Kalenderjahr vorangegangenen zwei Jahren jeweils nicht mehr als das Doppelte des nach § 35 KOG Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 ermittelten Grenzbetrags erreicht hat, sind in dem betreffenden Jahr von der Verpflichtung nach dem ersten Satz befreit.“ sollte gestrichen werden.

Ebenso eine Möglichkeit zur effektiven und effizienten Steigerung der Barrierefreiheit wäre die strategische Implementierung einer Förderung von Tools (Entwicklung neuer und Verbesserung bestehender Werkzeuge) zur barrierefreien Gestaltung von wie auch immer gearteten Medieninhalten und Zurverfügungstellung selbiger an die Medienschaffenden (unabhängig davon, ob es sich dabei um kommerzielle oder nicht kommerzielle Verwendung handelt).

Zu Art. 1 Z 19 (§ 30b Abs. 2):

Gemäß Artikel 7 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2018/1808 sollen die Mitgliedstaaten die Mediendienstanbieter „ermutigen“, Aktionspläne für Barrierefreiheit zu erarbeiten. Das BMSGPK begrüßt daher ausdrücklich § 30b Abs. 2 und die darin vorgesehene Verpflichtung zur Erstellung eines unternehmerischen Aktionsplans einschließlich eines konkreten dreijährigen Zeitplans zur jährlichen Steigerung des Anteils an barrierefreien Sendungen.

Zu Art. 1 Z 22 (§ 35 Abs. 2):

Unter 16 Jahren ist in der Öffentlichkeit der Erwerb, Besitz und Konsum von **alkoholischen Getränken** verboten. Der Österreichische Werberat setzt sich mit dem Ethikkodex der Werbewirtschaft dafür ein, dass Werbung für Alkohol nicht als Aufforderung zum Alkoholmissbrauch oder als Anreiz zum übermäßigen Konsum missverstanden werden soll. Wichtig ist ihm auch zu betonen, dass sich die Werbung für alkoholische Getränke nicht an die Zielgruppe Kinder richten soll. Es wird daher angeregt den Absatz dahingehend zu ändern, dass audiovisuelle Kommunikation (=Werbung) für alkoholische Getränke grundsätzlich nicht vor, nach und in Kindersendungen gezeigt werden darf.

Zu Art. 1 Z 25 (§ 36 Abs. 3):

Im vorgeschlagenen Abs. 3 sollte „im Rahmen der Gesamternährung“ durch „im Rahmen einer gesundheitsförderlichen Ernährung“ ersetzt werden.

Darüber hinaus wird auf die mangelnde Wirksamkeit von Selbstkontrollen hingewiesen.

Dies wurde bereits 2018 vom WHO Regionalbüro für Europa, im Bericht *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region*¹ dargelegt.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem **Instrument der Selbstkontrolle** im Bereich kommerzieller Kommunikation für Lebensmittel zeigten bislang kaum Auswirkung. Nun „schärft“ das KOG insofern nach, als der KommAustria jährlich über die Wirksamkeit der Regelungen zu berichten ist, diese Berichtspflicht wird gem. § 41 Abs. 2 KOG mit Strafe bewehrt.

Das BMSGPK gibt an dieser Stelle zu bedenken, dass ohne konkrete gesetzliche Vorgaben, was Gegenstand der Bewertung sein soll, eine solche von der KommAustria nur schwer durchgeführt werden kann. Konkret mangelt es der Richtlinie - und in Folge auch den Umsetzungsgesetzen - an einer Definition, was unter einer „Kindersendung“ zu verstehen ist. Ohne eine solche Definition, die vom Gesetzgeber vorgenommen werden muss und nicht den Anbieter/innen obliegen kann, sind die Vorgaben über die Wirksamkeitskontrolle nicht erfüllbar und wird der Selbstkontrolle auch zukünftig nicht mehr Bedeutung zukommen. Um den Zielsetzungen des § 33 Abs. 3a KOG nachkommen zu können, muss sich die Beschränkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation auf die Bandbreite des Medienkonsums Minderjähriger in seiner ganzen Vielfalt beziehen.

Zu Art. 2 Z 18 (§ 33 Abs. 3a bis 3c):

Hier wird ebenfalls auf die mangelnde Wirksamkeit von **Selbstkontrollen** hingewiesen.

Auch in diesem Absatz wäre „im Rahmen der Gesamternährung“ durch „im Rahmen einer gesundheitsförderlichen Ernährung“ zu ersetzen.

Im Absatz 3b wäre die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit durch das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zu ersetzen.

Den Artikeln 9 Abs. 4 und 28b Abs. 2 AVMD-RL zufolge unterstützen die Mitgliedstaaten

¹ <https://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/nutrition/publications/2018/evaluating-implementation-of-the-who-set-of-recommendations-on-the-marketing-of-foods-and-non-alcoholic-beverages-to-children.-progress,-challenges-and-guidance-for-next-steps-in-the-who-european-region>

die Förderung der Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes. Art 9 Abs. 4 weist darauf hin, dass im Mitgliedstaat erstellte Selbstregulierungs-Kodizes zur Regelung von Werbevorschriften für Lebensmittel, die nicht übermäßig konsumiert werden sollten, vorsehen sollen, dass die positiven Ernährungseigenschaften solcher Lebensmittel und Getränke durch die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation nicht hervorgehoben werden.

Dieser Anspruch sollte auch notwendiger Inhalt österreichischer Verhaltenskodizes sein und diese Anforderung der Richtlinie daher bereits auf gesetzlicher Ebene vorgegeben werden.

Aus unserer Erfahrung mit Werbung für **Kinderlebensmittel** ist gerade der Hinweis auf die vermeintlich gesunden Eigenschaften der „Kinderlebensmittel“ ein entscheidender Kaufgrund für viele Eltern. Der Aspekt des oftmals übermäßigen Zuckeranteils rückt dabei oft in den Hintergrund (s auch Konsument, Das österreichische Testmagazin, 2/2020, S. 18f)

Aktuelle Beispiele von auf junge Konsument/innen zugeschnittene Produkte:

- Fruchtsaft mit der Auslobung „*Calcium + Vitamin*“ beinhaltet 26 g Zucker pro Portion (= 7 Stk Würfelzucker)
- Milchcreme, ausgelobt mit „*enthält Calcium*“ weist einen Zuckergehalt von 13,7 g Zucker pro Portion auf (= 3,5 Stk Würfelzucker)
- Müsli, ausgelobt mit „*Quelle von Eisen*“ beinhaltet 9,6 g Zucker pro Portion (= 2,5 Stk Würfelzucker), allfällig zugesetzte Milchprodukte exklusive.

Zu Art 1 (§§ 33 und 38) und Art 3 (§§ 13 und 16):

Die begutachtungsgegenständlichen Rechtsvorschriften enthalten in der derzeit geltenden Fassung u.a. folgende für den ho. Vollzugsbereich bedeutende Bestimmungen:

§ 33 (AMD-G): Jede Form der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation für Zigaretten oder andere Tabakerzeugnisse ist verboten.

§ 38 Abs. 5 (AMD-G): Unbeschadet der Regelung des § 33 dürfen Sendungen jedenfalls auch keine Produktplatzierungen zu Gunsten von Unternehmen enthalten, deren

Haupttätigkeit die Herstellung oder der Verkauf von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen ist.

§ 13 Abs. 4 (ORF-Gesetz): Jede Form der kommerziellen Kommunikation für Spirituosen, Zigaretten oder andere Tabakerzeugnisseist verboten.....-

§ 16 Abs. 4 (ORF-Gesetz): Unbeschadet der Regelungen des § 13 dürfen Sendungen jedenfalls auch keine Produktplatzierungen zugunsten von Unternehmen enthalten, deren Haupttätigkeit die Herstellung oder der Verkauf von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen ist.

Durch den Begutachtungsentwurf soll nunmehr in diesen bezeichneten Bestimmungen die Wortfolge „von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen“ durch die Wortfolge „sowie für elektronische Zigaretten und deren Nachfüllbehälter“ ergänzt werden.

Begründet wird dies in den erläuternden Bemerkungen mit den erweiternden Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/1808 über audiovisuelle Mediendienste, demzufolge nunmehr auch jede kommerzielle Kommunikation für elektronische Zigaretten und deren Nachfüllbehälter sowie solche Produktplatzierungen für Unternehmen verboten sind.

Gemäß § 11 Abs. 1 des Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetztes - TNRSG, BGBl. Nr. 431 idgF. sind Werbung und Sponsoring für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse verboten.

Vom Werbeverbot umfasst sind gem. §§ 11 Abs. 2 TNRSG u.a. auch die Werbung im öffentlichen und privaten Hörfunk mit dem Ziel oder der direkten oder indirekten Wirkung, den Verkauf zu fördern sowie jene Werbung, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2010/13/EU über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) fällt.

Das TNRSG definiert:

„**Tabakerzeugnis**“ als jedes Erzeugnis, das zum Rauchen, Schnupfen, Lutschen oder Kauen bestimmt ist, sofern es ganz oder teilweise aus Tabak, ... besteht.

„**elektronische Zigarette**“ als ein Erzeugnis, das zum Konsum nikotinhaltigen oder nikotinfreien Dampfes (Nebels) mittels eines Mundstücks verwendet werden kann, oder jeder Bestandteil dieses Produkts, einschließlich einer Kartusche, eines Tanks, und des

Gerätes ohne Kartusche oder Tank. Elektronische Zigaretten können Einwegprodukte oder mittels eines Nachfüllbehälters oder Tanks nachfüllbar sein oder mit Einwegkartuschen nachgeladen werden.

„**Nachfüllbehälter**“ als ein Behältnis, das eine nikotinhaltige oder nikotinfreie Flüssigkeit enthält, die zur Nachfüllen einer elektronischen Zigarette verwendet werden kann

„**verwandtes Erzeugnis**“ als jedes neuartige Tabakerzeugnis, pflanzliche Raucherzeugnis, die elektronische Zigarette und deren Liquids.

Aus der Begriffsabgrenzung „Tabakerzeugnis“ ergibt sich, dass darunter alle Erzeugnisse, die aus Tabak bestehen - somit notwendigerweise auch Zigarren - zu subsumieren sind, folglich ist eine Differenzierung zwischen Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen redundant und daher entbehrlich.

Der Nachfüllbehälter einer elektronischen Zigarette ist nach ho. Rechtsauffassung und Rechtsauslegung definitionsgemäß bereits Bestandteil der elektronischen Zigarette und daher von der Legaldefinition der elektronischen Zigarette bereits mitumfasst.

Der Begriff „verwandtes Erzeugnis“ geht demgegenüber über die Definition der „elektronischen Zigarette“ hinaus und umfasst neben der elektronischen Zigarette und deren Liquids auch noch die Produktkategorien „*pflanzliche Raucherzeugnisse und neuartige Tabakerzeugnisse*“, die vom Werbeverbot des § 11 Abs. 1 und 3 TNRSG (Werbung über audiovisuelle Mediendienste) bereits gegenwärtig umfasst sind. Unter die Verbotsbestimmung wären darüber hinaus solche Geräte aufzunehmen die zum Konsum verwandter Erzeugnisse (Geräte zum Konsum pflanzlicher Raucherzeugnisse bzw. neuartiger Tabakerzeugnisse) bestimmt sind.

Es wird daher im Hinblick auf die Novellierung der §§ 33 und 38 Abs. 5 AMD-G sowie §§ 14 Abs. 4 und 16 Abs. 4 ORF-G vorgeschlagen/angeregt, die Wortfolge „Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen sowie für elektronische Zigaretten und deren Nachfüllbehälter“ durch die Wortfolge „Tabakerzeugnissen sowie verwandten Erzeugnissen einschließlich der zum Konsum bestimmten Geräte“ zu ersetzen.

Ein Werbeverbot auch für die zum Konsum von Tabak- und verwandten Erzeugnissen bestimmten Geräte (etwa Tabakerhitzungsgeräte, die für sich gesehen kein unmittelbares Tabakerzeugnis selbst darstellen, aber im Wege des Gesamtsystems eine notwendige Voraussetzung dafür bilden, dass das eigentliche Tabakerzeugnis mit Hilfe dieses Gerätes

konsumiert werden kann) stellt aus Sicht des Sozialministeriums sicher, dass im Wege der Bewerbung der für den Konsum bestimmten Geräte eine jedenfalls damit einhergehende indirekte Bewerbung für das eigentliche Tabakerzeugnis ausgeschlossen werden kann (wie dies auch der Judikatur nach dem VfGH in der Frage indirektes Werbeverbot von Tabakerzeugnissen zum Ausdruck gebracht worden ist).

Angemerkt wird in diesem Zusammenhang ergänzend, dass auch im Zuge der anstehenden Novelle des TNRSG für den Herbst 2020 ein solches ausdrückliches Werbeverbot für solche zum Konsum von Tabak- und verwandten Erzeugnissen bestimmte Geräte verankert werden soll.

Die angeregte gesetzliche Verankerung in der gegenständlichen Novelle zur Miterfassung von Geräten für den Konsum von Tabak- und verwandten Erzeugnissen steht überdies im Einklang mit den Vorgaben/WHO/FCTC und hilft mit, den Gedanken eines Werbeverbots für Tabakerzeugnisse nachhaltiger zu verfolgen und steht daher im gesundheitspolitischen Interesse.

Zu Art. 3 Z 18 (§ 13 Abs. 8):

Auch hier sollte „im Rahmen der Gesamternährung“ durch „gesundheitsförderliche Ernährung“ ersetzt werden.

Es wird neuerliche auf die mangelnde Wirksamkeit von Selbstkontrollen hingewiesen.

Zum Besonderen Teil der Erläuterungen:

Auch in den Erläuterungen wäre der Begriff „Gesamternährung“ durch „gesundheitsförderliche Ernährung“ zu ersetzen.

Art. 1 (Änderung des Audiovisuellen Mediendienste-Gesetzes):

§ 36 Abs. 3:

Das Wort „Ernährungsleitlinien“ wäre durch „Ernährungsempfehlungen“ zu ersetzen.

Zu Art. 3 (Änderung des ORF-Gesetzes):

§ 13 Abs. 8:

Auch hier wäre das Wort „Ernährungsleitlinien“ durch „Ernährungsempfehlungen“ zu ersetzen

Es wird ersucht, die verspätete Übermittlung zu entschuldigen.

Die Stellungnahme erging mit gleicher Post auch an das Präsidium des Nationalrates.

21. Oktober 2020

Für den Bundesminister:

Dr. Peter Gamauf

Elektronisch gefertigt