

ÖSTERRICHISCHER VERBAND FÜR ELEKTRONISCHE MEDIEN
EINGETRAGENER VEREIN

An das
Parlament
z.Hd. Präsidium des Nationalrates

Dr. Karl-Renner-Ring 3
1010 Wien

SMIT GESETZENTWURF	
Zl. 22	-GE/19 P3
Datum:	5. MAI 1993
	07. Mai 1993
Verteilt	

Dr. Czerny

Wien, 5.5.1993

Sehr geehrte Damen und Herren,

laut der Aufforderung zur Begutachtung des Entwurfes zum Regionalradiogesetz
senden wir Ihnen beiliegend 25 Exemplare der Stellungnahme des
Österreichischen Verbandes für Elektronische Medien.

Wir hoffen, Ihnen damit gedient zu haben und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

W. Tributsch

Mag. Walter Tributsch
Obmann

11.05.2011

U

ÖSTERREICHISCHER VERBAND FÜR ELEKTRONISCHE MEDIEN

EINGETRAGENER VEREIN

1

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Wien, 5.5.1993

Betrifft: Regionalradiogesetz

Sehr geehrte Damen und Herren.

zu dem uns übermittelten Entwurf eines Regionalradios nehmen wir in offener Frist Stellung wie folgt:

1. Allgemein

1.1 Österreich ist das letzte Land Europas, das bisher noch keinen privaten Rundfunk zugelassen hat. Das vorliegende Gesetz soll, zumindest für den Bereich des Hörfunks, die Entwicklung, die in den letzten Jahren in den Nachbarstaaten erfolgt ist, nachvollziehen. Damit soll auch teilweise den Bedenken, die durch die Europäische Menschenrechtskommission und bald auch durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, geäußert werden, Rechnung getragen werden. Diese europäischen Instanzen halten die gegenwärtige Rechtslage für unvereinbar mit dem Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

1.2 Der vorliegende Entwurf stellt nur teilweise die Rundfunkfreiheit her, da das Fernsehen davon zur Gänze ausgenommen ist. Die Erläuterungen zu diesem Gesetz selbst (Allgemeiner Teil) sprechen von einer umfassenden Rundfunkfreiheit und verstehen unter "Rundfunk" die Bereiche "sowohl des Hörfunks wie des Fernsehens". Es wird mit keinem Wort erklärt, warum nur der Bereich des Hörfunks und nicht auch des Fernsehens freigegeben wird, wenn man von dem Hinweis auf die Regierungserklärung vom Dezember 1990 absieht, die ankündigt, die Zulassung privater Hörfunkprogramme in Österreich zu realisieren. Solange aber privates Fernsehen in Österreich nicht gesetzlich ermöglicht wird, solange verstößt Österreich gegen Art 10 EMRK.

Wir schlagen daher vor, den Titel dieses Gesetzes zu ändern und es als "Privatrundfunkgesetz" zu bezeichnen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, daß - jetzt oder in weiterer Entwicklung - das Fernsehen einbezogen wird. Auf die Problematik der Regionalität wird später eingegangen, wesentlich ist, daß es sich um private Rundfunkveranstalter handeln wird, was auch im Titel zum Ausdruck kommen sollte.

1.3 Geht man aber davon aus, daß nur der Hörfunk den privaten Anbietern offenstehen wird, so muß wenigstens in diesem Bereich völlige Chancengleichheit mit dem ORF hergestellt werden. Das bedeutet aber keine schematische Gleichstellung. In diesem Fall würde man nämlich außerachtlassen, daß dem ORF eine Finanzierungsquelle zur Verfügung steht, die dieses Gesetz den privaten Anbietern völlig verweigert: die Hörer- und Sehergebühren. Der ORF bestreitet mit diesen Beträgen (ca 4 Milliarden Schilling jährlich) die Hälfte seiner Aufwendungen. Eine schematische Gleichstellung der privaten Anbieter etwa im Bereich der Programminhalte oder bei der Werbung wäre in Wahrheit eine Ungleichstellung, also Benachteiligung, der privaten Anbieter. Auf diesen Grundsatz wird bei Erörterung der einzelnen Bestimmungen immer wieder zurückgekommen werden.

2. Einzelbestimmungen

2.1 Frequenznutzungsplan: Dieser ist, praktisch-politisch gesehen, das Kernstück des vorliegenden Entwurfs. Folgende Bestimmungen sind besonders zu erwähnen:

2.1.2 Der § 2 Abs 1 sieht die Auflistung "nach Frequenz und Standort zur Nutzung durch den österreichischen Rundfunk und die Programmveranstalter" vor. Die Erläuterungen sprechen davon, daß zunächst eine Art von "Grobauaufteilung" zwischen ORF einerseits und den privaten Anbietern andererseits stattzufinden hat. Bei der Zuteilung der Frequenzen an den ORF soll aber "die Aufrechterhaltung der Verbreitung der Hörfunkprogramme des ORF im gegenwärtigen Umfang zu berücksichtigen sein." Damit wird ein erster und entscheidender Wettbewerbsvorteil für den ORF geschaffen. Es ist nicht einzusehen, warum nicht auch die vom ORF derzeit belegten Frequenzen (befristet oder unbefristet vergeben) darauf untersucht werden sollen, ob sie für die Erfüllung der Aufgaben des ORF erforderlich sind. Wenn sie das nicht sind, dann müßten auch diese den privaten Anbietern zu Verfügung stehen. Besonders zu erwähnen in diesem Zusammenhang sind die Frequenzen und Standorte, die der Ausstrahlung des Programms "Blue Danube Radio" dienen. Der ORF hat bereits öffentlich erklärt, daß die Hörerzahlen weit unter den Erwartungen bleiben. In den Medien wurde wiederholt der Verdacht geäußert, daß die österreichweite

Verbreitung dieses Programms in erster Linie der Blockierung von Frequenzen für die Privatradios dient. Eine ähnlich Vermutung liegt nahe, wenn man auf die oft geradezu groteske Überversorgung bestimmter Ballungsbereiche durch den ORF blickt: Diese werden von vier oder fünf Sendeorten mit demselben ORF-Programm versorgt; in Wirklichkeit würden zwei oder drei völlig reichen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Erläuterungen zu § 2 des Entwurfs hinzuweisen, wo ausgeführt wird "(es) wird darüber hinaus in dem bei der Erstellung des Frequenznutzungsplans notwendigen Abwägungsprozess auch die Aufrechterhaltung der Verbreitung der Hörfunkprogramme des ORF im gegenwärtigen Umfang mit zu berücksichtigen sein". Damit erhält der ORF - über den gesetzlichen Auftrag hinaus - eine Garantie für alle Frequenzen (und nicht nur Programme(!), da von der "Verbreitung" die Rede ist und diese alle verwendeten Frequenzen umschließt. Es muß sichergestellt werden, daß auch die Frequenzen des ORF zur Disposition stehen. Im Fall einer Überversorgung kann es auch nicht schaden, wenn eine ganz verschwindende Zahl von Hörern ein Programm auf einer anderen Frequenz als üblich hören müssen, da die gewohnte Frequenz den Privaten zur Verfügung gestellt wird.

Bei der Erstellung des Frequenznutzungsplans sind erforderlichenfalls auch ausländische Fachleute zur Mitarbeit heranzuziehen.

Schließlich ist auch die technische Entwicklung in die Planung einzubeziehen, vor allem das Digital Audio Broadcasting. Diese Möglichkeiten sollen vor allem den privaten Anbietern zugutekommen.

Es wird daher gefordert, daß auch die derzeit vom ORF genutzten Frequenzen auf ihre Verfügbarkeit geprüft werden.

2.1.3 In § 2 Abs 2 lit b ist die Rede von der Versorgung mit Programmen "innerhalb eines Bundeslandes". Tatsächlich wird sich aber nicht vermeiden lassen, daß bei der Sendung innerhalb eines Bundeslandes auch in anderen Bundesländern das Programm zu empfangen ist. Das wird vor allem in Wien der Fall sein, aber auch in anderen Bundesländern. Der § 16, der ein Stellungnahmerecht der Länder vorsieht, geht sogar von einem Empfang in mehreren Bundesländern aus. Bei dieser Sachlage fragt es sich, ob man die bundesländerweise Ausschreibung und Vergabe von Sendelizenzen beibehalten soll. "Regionalradio" muß ja nicht "Bundesländerradio" bedeuten.

2.2. Benutzung von Sendeeinrichtungen des ORF: Die meisten Sendestandorte werden bereits von Sendeeinrichtungen des ORF belegt sein. Deshalb kommt der Bestimmung des § 3 über die Mitbenützung von Sendeeinrichtungen des ORF besondere Bedeutung zu. Diese Regelung ist aber unvollständig:

2.2.1. Der ORF wird durch das Gesetz nicht verpflichtet, seine Einrichtungen den privaten Anbietern zur Verfügung zu stellen. Ein solcher Kontrahierungszwang des ORF ist ins Gesetz aufzunehmen.

2.2.2. Der Fall ist nicht geregelt, daß für einen Sendestandort, der vom ORF bereits belegt ist, mehrere private Anbieter (mit verschiedenen Frequenzen) die Sendelizenz zugeteilt erhalten. Nach welchen Kriterien geht nun der ORF, der technisch nicht für alle Lizenzinhaber für diesen Standort auf seiner Anlage Platz hat, bei der Vergabe des Platzes vor? Entscheidet er oder eine andere Instanz über diese Vergabe? Die Erläuterungen sagen, daß "der ORF bei der Zurverfügungstellung von Sendeanlagen nur nach sachlichen Kriterien vorzugehen hat" und zitiert dabei VfSlg 10948/1986. Dabei ging es allerdings um die Vergabe von Werbezeit nach sachlichen Gesichtspunkten. Es ging dabei nicht darum, in einer Situation, in der aus technischen Gründen die Vergabe von Sendeeinrichtungen beschränkt ist, aus mehreren Bewerbern auszuwählen, sondern um die unsachliche Auswahl bei der Vergabe von - an sich zur Verfügung stehender - Sendezeit an mehrere Bewerber. Der Ausschluß eines potentiellen Werbekunden von vorhandener Sendezeit ist aber ein weit schwererer Eingriff als die Auswahl unter mehreren Bewerbern bei technisch begrenzt vorhandenen Sendeeinrichtungen. Die zitierte Entscheidung ist also für diese Situation nur bedingt anwendbar und kann eine gesetzliche Regelung über sachliche Auswahlkriterien nicht ersetzen.

2.2.3. Was ist eine "angemessene Entschädigung" von der das Gesetz bei der Mitbenützung von Anlagen des ORF spricht? Auch hier fehlen Kriterien für die Festsetzung einer solchen angemessenen Vergütung im Gesetz. Zunächst ist es unrichtig, von einer Entschädigung zu sprechen, da dem ORF durch die zusätzlichen Sendeeinrichtungen der privaten Anbieter kein Schaden entsteht. Die Sendeeinrichtungen bestehen ja zum Teil seit Jahrzehnten und müßten, betriebswirtschaftlich gesehen, zum großen Teil bereits abgeschrieben sein. Geht man davon aus, daß die Wartung der Sendeeinrichtungen der privaten Anbieter durch diese selbst erfolgen wird, (diesen muß daher ein Zugangsrecht zu den Sendeanlagen garantiert werden!) entstehen dem ORF an echten zusätzlichen Kosten nur die erhöhten Stromkosten für die Sendeeinrichtungen der privaten Anbieter.

2.2.3.1. Aber auch, wenn das Gesetz dem ORF eine darüber hinausgehende Vergütung zuerkennen will, müssen die Kriterien für die Festlegung einer solche Vergütung im Gesetz festgelegt werden.

2.2.3.2. Wenn die Errichtungskosten überhaupt eine Rolle spielen, muß jener Teile davon, der durch Hörer- und Sehergebühren von der Öffentlichkeit finanziert wurde, ausgenommen werden. Diese Hörer und Seher sind ja auch das Publikum der privaten Anbieter. Die Privaten treten mit dem ORF nur hinsichtlich der Werbegelder in Konkurrenz, also ist auch die Infrastruktur für die Sendung nur auf die mit Werbegeldern finanzierten Teile der Sendeanlagen umzulegen.

2.2.3.3. Wenn anteilige Personalkosten verrechnet werden, ist dies, bedingt durch die bekannt hohen Gehälter von ORF-Angestellten, für die privaten Anbieter kaum tragbar. Es müßten hier objektive Kriterien, also etwa Kollektivvertragsgehälter, angesetzt werden.

Es kann daher vom ORF nur der anteilige Buchwert und die Betriebskosten ohne Gewinnanteil in Rechnung gestellt werden, wobei jedenfalls die durch Teilnehmergebühren gedeckten Kosten außer Betracht zu bleiben hat, also nur rund die Hälfte anzusetzen ist.

2.2.3.4. Die Aufteilung der, aufgrund objektiver Kriterien festgelegten, Vergütungen an den ORF ist immer noch ungeregt. Werden von einer Sendeanlage des ORF drei eigene und ein Fremdprogramm ausgestrahlt, so liegt auf der Hand, daß die Fremdprogramme 25% dieser Kosten zu tragen haben. Wie verhält es sich aber in dem Fall, in dem Fernseh- und Hörfunkprogramme und zusätzlich Fremdprogramme ausgestrahlt werden? Hier sind die Fernsehprogramme sicher höher zu bewerten als die Hörfunkprogramme und die Aufteilung entsprechend anders vorzunehmen.

2.2.4. Bei der Mitbenützung von Einrichtungen des ORF durch private Anbieter ist vorauszusehen, daß Streitigkeiten, etwa über die oben angeführten Punkte, entstehen werden. Trotzdem sieht das Gesetz für diesen Fall keine Instanz vor, die diesen Streit entscheidet. Dabei ist zu beachten, daß für diese Streitentscheidung oft rundfunktechnische Kenntnisse Voraussetzung sind (zB wenn der ORF behauptet, daß kein Platz für weitere Sendeeinrichtungen sei, daß andere Sendeeinrichtungen die eigenen stören, daß das Stromzuführungskabel unterdimensioniert sei etc.). Die Kommission zu Wahrung des Regionalradiogesetzes entscheidet zwar über behauptete Verletzungen dieses Gesetzes, sie ist aber für den ORF nicht zuständig. Der § 22 Abs 3 verpflichtet nur den privaten Anbieter "unverzüglich einen der Rechtsansicht der Kommission entsprechenden Zustand herzustellen". Die Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes (§§ 25 ff RFG) wiederum, die für Rechtsverletzungen des ORF zuständig ist, wacht nur über die Einhaltung des Rundfunkgesetzes durch den ORF. Die Mitbenützung

von Anlagen des ORF durch private Anbieter ist aber nicht im Rundfunk- sondern im Regionalradiogesetz geregelt. Im Ergebnis wird die Einhaltung der Bestimmung des § 3 also durch keine besondere Instanz überwacht. Für den Fall, daß es sich um zivilrechtliche Streitigkeiten handelt, die sich aus dem § 3 ergeben, wären die ordentlichen Gerichte zuständig. Eine solche Zuständigkeit ist aber nur dann sinnvoll, wenn der ORF einem Kontrahierungszwang unterliegt. Man kann eine Person, die einfach nicht kontrahieren will, nicht vom Gericht dazu zwingen lassen, wenn der gesetzliche Kontrahierungszwang nicht vorliegt (Vertragsfreiheit).

Es wird daher gefordert, einen Kontrahierungszwang des ORF, verbunden mit sachlichen Kriterien über die Mitbenützung von Sendeeinrichtungen des ORF, insbesondere über die Höhe der angemessenen Vergütung, verbunden mit der Festlegung einer Instanz, welche Streitigkeiten aus diesem Punkt entscheidet, in das Gesetz aufzunehmen.

3. Programmgrundsätze: Die in § 4 festgelegten Programmgrundsätze sind so zu präzisieren, daß daraus nicht eine unzumutbare Belastung der privaten Anbieter entsteht. Der ORF kann sich bei der Erfüllung der korrespondierenden Grundsätze (§ 2 RFG) auf alle seine Programme stützen, die auch entsprechend strukturiert sind. Der private Anbieter hingegen hat meist nur ein Programm, in dem er alle diese Grundsätze verwirklichen muß. Das kann dazu führen, daß er ständigen Interventionen und Verfahren vor der Kommission zur Wahrung des Regionalradiogesetzes ausgesetzt ist.

Es wären daher die Programmgrundsätze, die für die privaten Anbieter gelten, sinnvoll zu adaptieren, wobei auf die Tatsachen Bedacht zu nehmen ist, daß sie keinen Anteil an den Hörergebühren erhalten und in der Regel nur ein Programm zur Verfügung haben. Ein einfacher Weg hiezu wäre, die Mußbestimmung in eine Sollbestimmung abzuändern.

4. Übernahme von Sendungen anderer Veranstalter: Der § 5 sieht eine Beschränkung der Übernahme der Sendungen anderer Veranstalter im Höchstausmaß von 25% der täglichen eigenen Sendezeit vor. Dieser geringe Prozentsatz steht im Gegensatz zu Erfahrungen im Ausland. So hat die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) seit Ende 1990 ein Zulieferprogramm für Lokalsender etabliert, das allen bayrischen Lokalsendern zur Verfügung steht. Von der BLM werden lokale Mindestsendezeiten festgesetzt, die zwischen 2 und 14 Stunden pro Tag betragen. Zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr gilt die Zulieferung des gemeinsamen Programms grundsätzlich als erteilt. Eine ähnlich großzügige Lösung sollte das österreichische Gesetz vorsehen. Es ist sinnlos und

wirtschaftlich unzumutbar, daß etwa bei olympischen Spielen 20 österreichische Regionalradiostationen jeweils einen Berichterstatter entsenden.

Der Anteil der Sendungen, der von anderen Veranstalter übernommen werden darf, muß also erheblich erhöht werden, wobei auch die Durchschaltung der Werbung möglich sein muß..

5. Die Gleichstellung von EWR-Ausländern mit Österreichern muß an die Bedingung geknüpft werden, daß es tatsächlich zum Abschluß des EWR-Vertrags kommt und daß auch die Österreicher in den Ländern des EWR den dortigen Staatsbürgern gleichgestellt sind.

6. Werbung: Die Beschränkungen bei der Werbung sind für die privaten Anbieter größer als für den ORF:

6.1. Zunächst ist zu beachten, daß sich im Unterschied zum ORF die privaten Anbieter zur Gänze aus der Werbung zu erhalten haben. Sie sind daher grundsätzlich wegen des Wegfalls der Einnahmenkomponente Hörergebühr, die dem ORF zur Verfügung steht, besserzustellen. Tatsächlich sind sie schlechtergestellt.

6.2. Die Beschränkung mit 90 Minuten Werbung pro Tag ist zu gering. Ein Vergleich mit den 120 Minuten Werbezeitbeschränkung für die Programme des Hörfunks des ORF sind irreführend, weil dieser sich ja zu Hälfte aus Hörergebühren finanziert. Die richtige Vergleichsrechnung ist daher jene mit 240 Minuten für den ORF, der 3 Hörfunkprogramme zu betreiben hat, von denen eines werbefrei sein muß. Beim ORF entfällt daher auf ein Hörfunkprogramm 120 Minuten an Werbezeit. Die Werbezeit für die Privaten ist daher ebenfalls auf diese Minutenzahl anzuheben.

6.3. Die Beschränkung der Werbezeit auf höchstens 12 Minuten pro Stunde gilt nicht für den ORF. Sie kann daher auch nicht für die privaten Anbieter gelten.

6.4. Der ORF hat die - wirtschaftlich äußerst bedeutende - Möglichkeit, die Werbezeit täglich um 20% zu über- oder zu unterschreiten. Damit kann er sich den Erfordernissen der Werbewirtschaft optimal anpassen. Die privaten Anbieter haben diese Möglichkeit nicht. Sie sind daher auch in diesem Punkt gegenüber dem ORF benachteiligt.

6.5. Die Verpflichtung, Werbung grundsätzlich in Blöcken zu senden, trifft nur die privaten Anbieter. Sie sind daher auch in diesem Punkt gegenüber dem ORF benachteiligt.

6.6. Auch die Möglichkeit der Sponsorwerbung, die dem ORF offensteht, muß für die privaten Anbieter gegeben sein.

Es wird gefordert, die Werbezeiten für die privaten Anbieter so zu gestalten, daß sie unter Berücksichtigung der Gebühreneinnahmen des ORF mit diesem gleichgestellt sind; die genannten Benachteiligungen gegenüber dem ORF sind zu beseitigen.

7. Beteiligung von Medieninhabern: Einer der politisch umstrittensten Punkte des Entwurfs ist jener des "cross-ownerships" zwischen Printmedien und elektronischen Medien. Der Entwurf geht dabei zu weit, da er eine weitgehende Verflechtung dieser beiden Medien zuläßt:

7.1. Es ist nach dem Entwurf ein 100-prozentiges Zeitungsradio möglich, das heißt, daß in jedem Bundesland ausschließlich von Zeitungen Radio betrieben werden kann. Die Beteiligungsbeschränkung von 33% bezieht sich ja nur auf einen Medieninhaber. Kommen noch weitere zwei dazu, haben sie schon alle Anteile an diesem Anbieter ausschließlich unter Zeitungen verteilt. Es muß daher eine weitere Beschränkung aufgenommen werden, daß insgesamt ein Programmveranstalter nicht aus mehr als 33% Medieninhabern (Zeitungen) bestehen darf.

7.2. Die Konzernregelung des § 10 Abs 4 muß verschärft werden. Nach dieser Regelung ist es immer noch möglich, daß ein Konzern bei den Programmanbietern in allen Bundesländern einen Anteil von 33% hält. Zwei Konzerne zusammen können in allen Bundesländern die Mehrheit von 66% halten. Das ist medienpolitisch bedenklich.

7.3. Es ist ferner ein Ausschluß von nach dem Kartellrecht marktbeherrschenden Unternehmungen unter den Medieninhabern (Zeitungen) von der Zuerkennung einer Sendelizenz in jenen Gebieten vorzusehen, in denen sie diese marktbeherrschende Stellung einnehmen.

Es wird daher gefordert, daß die Beteiligungsregelung so umgestaltet wird, daß eine weitgehende Entflechtung zwischen Printmedien und elektronischen Medien erfolgt.

8. Rundfunkbehörde: Die in § 13 geregelte Rundfunkbehörde ist als politisch-sozialpartnerschaftliche Behörde konzipiert. Diese Behörde wäre durch Fachleute zu ergänzen, die nicht politisch bestellt werden. Die Tätigkeit der Rundfunkbehörde erfordert hohe Sachkunde, die durch unabhängige Fachleute am ehesten gewährleistet erscheint.

8.1. Zu den Ausschlußgründen des § 9 ist auch die Zugehörigkeit zu einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes sowie die Zugehörigkeit zu einem Bewerber oder Inhaber einer Sendelizenz aufzunehmen.

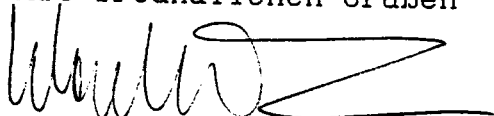
Gefordert wird die (ergänzende) Besetzung der Rundfunkbehörde durch Fachleute und die genannte Erweiterung der Ausschließungsgründe.

9. Beim Stellungnahmerecht der Länder muß klargestellt werden, daß dann, wenn kein Einvernehmen mit den Ländern hergestellt werden kann, die Rundfunkbehörde das "Beharrungsrecht" hat.

10. Die Zulassung eines Bewerbers (Erteilung der Sendelizenz) ist mit 5 Jahren zu kurz bemessen. Angesichts der hohen Investitionen muß zumindest eine Zulassung von 10 Jahren erfolgen.

Wir beantragen, die hier genannten Wünsche bei der Erstellung des Entwurfs zu berücksichtigen und stehen erforderlichenfalls für eine weitere Erläuterung oder auch Erörterung jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Walter Tributsch
(Obmann)