

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte



Präsidium des Nationalrates
Dr-Karl-Renner-Ring 3
1010 Wien

77 96
21. 07. 96
22. 10. 96
D. Mahler

<i>Ihr Zeichen</i>	<i>Unser Zeichen</i>	<i>Bearbeiter/in</i>	<i>DW</i>	2138	<i>Datum</i>
-	MK-GSt	Hr Mag Mahler	<i>FAX</i>	2137	15.10.96

Betreff:

Entwurf zum Kabel-Rundfunkgesetz - Stellungnahme

Die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte übersendet 25 Exemplare ihrer Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf zur gefälligen Information.

Die Präsidentin:

Eleonora Hostasch



Der Direktor:
iA

Mag Johann Mahler

Beilagen

An das
Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	☎ DW	2138	Datum
GZ 600.430/7-VI/4/96	MK/Mag.M.	Mag. Mahler	FAX	2137	15.10.96

Betreff:

Entwurf zum Kabel-Rundfunkgesetz - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der vorliegende Entwurf für ein Kabel-Rundfunkgesetz läßt die entscheidenden Fragen des Kabelrundfunks ungeregelt und wird durch großzügige Ausnahmebestimmungen wohl für mehr als 90 Prozent der Veranstalter von Kabelprogrammen in Österreich nicht wirksam werden. Der Entwurf läßt keinerlei medienpolitische Ziele erkennen. Er ist im Grunde eine Festschreibung des durch Wildwuchs entstandenen Status quo. Eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzesentwurfes erscheint der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (BAK) unerlässlich.

Der Betrieb und der Zugang zu Kabelnetzen wird im Entwurf nicht geregelt. Damit werden lokale und regionale private Monopole festgeschrieben. Abgesehen von den medienpolitischen Aspekten der privaten Monopolisierung von Vertriebswegen für elektronische Information ist dieser Zustand auch wettbewerbsrechtlich höchst bedenklich. Angesichts der in der ganzen EU laufenden Bemühungen zur Öffnung der bestehenden Telefonnetze für neue Wettbewerber erscheint die Untätigkeit des Gesetzgebers bei der Regulierung der Kabelnetze umso erstaunlicher.

Der Gesetzesentwurf sieht im § 4, Abs 1 vor, alle Programme, die nicht länger als 120 Minuten täglich dauern, von den Regelungen des Gesetzes auszunehmen. Aufgrund ausländischer Erfahrungen mit lokalem Fernsehen wird diese Bestimmung dazu führen, daß das Gesetz für praktisch keinen Programmveranstalter Wirkung hat.

Unter diesen Gesichtspunkten erübrigt sich im Grunde ein näheres Eingehen auf die folgenden Paragraphen, es sei jedoch noch beispielhaft auf den § 13 hingewiesen. Dort wird der besonders für lokale Informationssendungen bedeutsame Absatz 2 durch den Absatz 3 für 90 Prozent der Veranstalter gleich wieder aufgehoben.

Weiters hält die BAK fest, daß im vorliegenden Entwurf Regelungen für sogenannte Offene Kanäle fehlen, die Bürgerfernsehen ermöglichen würden. Sowohl in den USA als auch in den meisten deutschen Bundesländern sind in den Kabelnetzen Offene Kanäle reserviert, die jedermann - unter Beachtung der Gesetze und organisatorischer Richtlinien - ermöglichen, selbst Radio und Fernsehen zu machen. Es geht hierbei nicht um Alternativen zum öffentlich-rechtlichen oder kommerziellen privaten Rundfunk, sondern darum, dem einzelnen Bürger mediale Selbsttätigkeit zu ermöglichen. In Deutschland spielen diese Offenen Kanäle in der Vermittlung von Medienkompetenz eine zunehmend wichtige Rolle. Schulen und Bildungseinrichtungen für Erwachsene nehmen die Möglichkeit zum praktischen Umgang mit Medien immer häufiger in Anspruch.

Die Medien sind von zunehmender Bedeutung für das wirtschaftliche und politische Leben in unserem Lande. Es ist daher unerlässlich, neben der Ausweitung der Möglichkeiten für Medien-Profis, auch dem Bürger, der normalerweise nur konsumiert Gelegenheit zu geben, medial selbst aktiv zu werden. Und zwar in seiner Wohn- oder Arbeitsumgebung. Die Betreuung solcher Kanäle könnte lokalen oder regionalen freien Bildungseinrichtungen übertragen werden.

An die lokalen Informationssendungen sind durch konkrete Gesetzesbestimmungen die Maßstäbe der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung und die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt anzulegen, wie sie im Bundesverfassungsgesetz aus dem Jahr 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks festgelegt sind.

Im Detail erlaubt sich die BAK zu einzelnen Bestimmungen folgende Bemerkungen:

Zu § 4: Ausnahmen von der Zulassungspflicht

Abs 1 Ziffer 1, 3 und 4: Die bloße Anzeigepflicht für Programme mit einer Dauer von nicht mehr als 120 Minuten pro Tag wird aufgrund der damit verbundenen Umgebungsmöglichkeiten von der Zulassung (beispielsweise Werbeverbote für Arzneimittel) und aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen abgelehnt.

Abs 2 dritter Satz: Auch diese Bestimmung (keine Anzeigepflicht) wird aus den o.a. Gründen abgelehnt.

Zu § 5: Kabelrundfunkveranstalter

Abs 1: Es ist legislativ vollkommen unklar, was unter "Mitglieder" eines Kabelrundfunkveranstalters zu verstehen ist (Eigentümer, Geschäftsführer, Gesellschafter ?)

Abs 2: In Analogie zum RRG werden auch im Kabelrundfunkgesetz (§ 5 Abs 2) Ausschlußgründe normiert. Es werden jene Unternehmen genannt, die sich an privaten Kabelfernsehgesellschaften nicht beteiligen dürfen z.B. Parteien im Sinne des Parteiengesetz. Diese Ausschlußregelung ist demokratiepolitisch notwendig bzw. selbstverständlich. Es macht daher keinen günstigen Eindruck wenn in Ziffer 4 die vorigen Ausschlußgründe in einer allzu durchsichtigen Art und Weise wieder aufgehoben werden (aus Z 4 ergibt sich, daß z.B. Parteien, die an Unternehmen - "Enkelunternehmen" - beteiligt sind, von der Ausschlußregelung nicht erfaßt werden).

Der Gesetzgeber muß sich daher entscheiden, ob er gerechtfertigte Ausschlußgründe akzeptieren will. Da es unvertretbar erscheint, auf solche Ausschlußgründe zu verzichten, muß sich Z 4 nicht nur auf unmittelbare Beteiligungen sondern auch **mittelbare Beteiligungen** beziehen.

Abs 3: Es ist legislativ vollkommen unklar, was unter "Fremder" zu verstehen ist (EU-Bürger, Bürger aus Drittstaaten ?)

Zu § 6: Cross-ownership-Regelungen

§ 6 allgemein: Angesichts der österreichischen Printmedienkonzentration ist es nicht wünschenswert, daß Printmedien sich an den neu entstehenden privaten Fernsehunternehmen beteiligen. Unter den verschiedenen Gesichtspunkten einer Regelung sei als - vermutlicher neuer - Gedanke eingeführt: Bei den Auflagen (Beschränkungen) für Beteiligungen von Printmedien an Rundfunkunternehmen ist **zwischen marktbeherrschenden Printmedien und nicht-marktbeherrschenden Printmedien** zu unterscheiden. Die marktbeherrschenden sind strengeren Auflagen zu unterwerfen.

Allerdings ist zu erwarten, daß alle Beschränkungen bezüglich der Beteiligung umgangen werden. Unter diesem Gesichtspunkt sollte zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften eine sogenannte "**Umgehungsklausel**" eingeführt werden. Diese wäre sinngemäß zu formulieren wie folgt: "Bei der rechtlichen Beurteilung von Geschäften/Verträgen zur Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen ist auf den wahren wirtschaftlichen Gehalt der Geschäfte /Verträge abzustellen und nicht auf ihre äußere Erscheinungsform".

Abs 2: Es ist medienpolitisch nicht vertretbar, daß eine derartige Medienkonzentration - wie sie Abs 2 normiert - zugelassen wird. Die zulässige Beteiligung in der Höhe von 26 % darf sich nur auf **einen** Kabelrundfunkveranstalter beziehen.

Abs 6: Es muß auf das **Kartellgesetz 1988 i.F. 1993** bezuggenommen werden.

Zu § 8 und § 9: Zulassung

Die Erfahrungen der EU-Mitglieder, die bereits eine Liberalisierung in diesen Märkten vorgenommen haben, zeigten, daß die Errichtung einer Regulierungsbehörde notwendig ist. Um effiziente Rahmenbedingungen für den Wettbewerb schaffen zu können, müssen diese Behörden befugt werden, in der Zulassung entsprechende Auflagen (Aufrechterhaltung von Konsumentenschutz, Jugendschutz, Medienvielfalt) zu ermöglichen. Um die Schutzziele des § 8 erreichen zu können, muß die Behörde detaillierte Auflagen erteilen. Für die Nichteinhaltung muß ein System abgestufter Sanktionen

vorgesehen werden: Auftrag auf Herstellung des geforderten Zustandes mit Fristsetzung und schließlich Entzug der Zulassung.

Die Zulassungsdauer darf aufgrund der Erfahrungen aus anderen EU-Ländern **max. 5 Jahre** betragen.

Aus diesen Grund sind die Bestimmungen der §§ 8 und 9 unzureichend.

Zu § 13: Programmgrundsätze

Abs 3: Auch die Ausnahmebestimmung für Spartenprogramme ist wettbewerbsverzerrend und eröffnet Umgehungsmöglichkeiten.

Zu § 36: Weiterverbreitung

Abs 1: Der Begriff "Ausland" ist zu unbestimmt (EU-Staat, Drittstaat ?) und ist daher eindeutig zu definieren.

Der allgemeine Begriff "österreichische Rechtsordnung" ist viel zu weitgehend und unbestimmt und verstößt daher gegen Art 59 und Art 60 EG-V (Dienstleistungsfreiheit).

Da sich die Untersagung gegen einen konkreten Rechtsunterworfenen richtet, ist unklar, wieso die Kabelrundfunkbehörde gegen einen Gesetzesverstoß mit **Verordnung** vorgehen soll. Hier besteht Erklärungsbedarf.

ONP-Regelung

Vorliegender Gesetzesentwurf kann grundsätzlich als Torso betrachtet werden, da er sich überhaupt nicht mit dem Problem des **Netzzuganges für die Anbieter von Rundfunkveranstaltungen** auseinandersetzt. Diesbezüglich müssen noch klare Regelungen geschaffen werden um einen freien Netzzugang zu gewährleisten.

Um Synergieeffekte auszunützen scheint es am sinnvollsten, daß dieser Problembereich durch die im **Telekom-Gesetz** zu schaffende Regulierungsbehörde wahrgenommen wird. Dies scheint durch eine Erweiterung des Begriffes "Fernmeldedienst" um den Bereich "Rundfunkveranstaltung" möglich.

Insbesondere muß die Verpflichtung der Netzbetreiber, für einen nichtdiskriminierenden Zugang sowie volkswirtschaftlich gerechtfertigte Preise geregelt werden.

Weiters müßten Bestimmungen über gegenseitige Kooperations- und Informationspflichten der beiden betroffenen Behörden geschaffen werden.

Verbot der mehrfachen Programmträgerschaft

Nach deutschem Vorbild (Rundfunkstaatsvertrag) sollte eine **mehrfache Programmträgerschaft verboten** werden. Darunter wird die regionale/bundesweite Verbreitung mehrerer Rundfunk- bzw. Hörfunkprogramme durch **einen** Fernsehveranstalter verstanden (Fallbeispiele: Kirch, Berlusconi).

Ebenfalls miteinbezogen werden sollten auch Programme, auf die der Veranstalter durch Kapitalbeteiligungen oder auf andere Weise, insbesondere durch Bereitstellung von Programmen, maßgeblich einwirken kann.

Aus konsumentenpolitischer Sicht macht die BAK zum vorliegenden Entwurf folgende Detailanmerkungen:

- ♦ Positiv vermerkt wird, daß der vorliegende Entwurf über den Umsetzungsbedarf der Fernseh-Richtlinie 89/552/EWG hinaus auch bereits die weitgehend ausverhandelten *Neuregelungen (v.a. hinsichtlich Teleshopping) aufgreift.*
- ♦ Der Entwurf enthält Ausübungsvorschriften für die Veranstaltung von Kabelfernsehen und Kabelhörfunk. Dennoch sind einige der Programmvorschriften nur auf Fernsehveranstaltungen nicht aber auf das Hörfunkangebot anzuwenden. Hierbei wurde nur auf eine ausreichende Umsetzung der Fernseh-Richtlinie Bedacht genommen, nicht aber darauf geachtet, unabhängig von der Verbreitungsart einheitliche Schutzstandards zu schaffen. So ist beispielsweise nicht einzusehen, weshalb § 26 (keine direkten Kaufappelle an Minderjährige) nur für Fernsehwerbung gelten soll. *Werberegelungen samt Jugendschutzbestimmungen sollten gleichermaßen im Hörfunk Anwendung finden.*
- ♦ Aus konsumentenpolitischer Sicht ist der Gesetzgeber ganz besonders gefordert, neben fairen Wettbewerbsbedingungen auch geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um gesellschaftspolitisch unerwünschten Auswirkungen für den Verbraucher möglichst gering zu halten. *Im Hinblick auf die Qualität der Programmschöpfung und die Grenzen zulässiger Inhalte sollte der Entwurf bei weitem präzisere Vorgaben enthalten.*

Der Blick in weitgehend liberalisierte Fernsehmärkte rechtfertigt die Sorge, daß eine Marktöffnung zu einer krassen Kommerzialisierung des Programmangebots und damit verbunden zu einer deutlichen Vernachlässigung von qualitativ hochwertiger Berichterstattung, des Informationsauftrages und anderen gesellschaftspolitischen Bildungszielen führt. *Obwohl nicht verkannt wird, daß Werbung die wichtigste finanzielle Grundlage aktiven Kabelrundfunks darstellen wird, so bestehen aus verbraucherpolitischer Sicht doch erhebliche Bedenken gegen eine wachsende Kommerzialisierung der audiovisuellen Programmgestaltung.*

Große Verbraucherguppen monieren nicht nur einen verstärkten Schutz vor unlauterer, unrechtmäßiger Werbung, sondern beklagen zunehmend auch das Überhandnehmen rechtmäßiger Werbeaktivitäten: Häufigen Anlaß zu Beschwerden geben in aller erster Linie Sponsoringmaßnahmen und Product-Placement-Strategien aber auch die massive Beeinträchtigung der Programmrezeption deutscher Sendungen durch sogenannte "Unterbrecherwerbung". Auch die Ausrichtung von Werbebotschaften auf ein immer jünger werdendes Zielpublikum wird im zunehmenden Maße von Verbrauchern als sozial unverträglich eingestuft.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 19: "Unterbrecherwerbung" ist für Marketingstrategen ein attraktive Form der Marktbearbeitung, da der Zuseher sich diesen Werbebotschaften schwerer entziehen, als zwischen Sendungen plazierten Werbeblöcken. Zulässig sind Sendeunterbrechungen zwecks Werbeeinspielungen nur dann, wenn sie "den Zusammenhang und den Wert der Sendungen nicht beeinträchtigen".

Werbung und Teleshopping innerhalb laufender Sendungen mindert unserer Ansicht nach stets die Programmqualität, da die Programminhalte bei vorgegebener Sendezeit zwangsläufig komprimierter und weniger komplex abgefaßt sein müssen bzw Konzentration und Aufnahmefähigkeit beeinträchtigt werden. Einkürzte Spielfilme mit teilweise krassen Handlungssprüngen werden vom Zuseher als besonders störend empfunden. Die Werbeeinschränkungen für "Unterbrecherwerbung" sollten im vorliegenden Entwurf noch weitaus restriktiver gestaltet sein.

Zu § 21: Positiv vermerkt wird, daß Fernsehveranstalter die kumulative (und über den Fernseh- Richtlinienvorschlag hinausgehende) Verpflichtung auferlegt wird, Werbung und Teleshopping optisch und akustisch von anderen Programmteilen zu trennen.

Zu § 24: Besonders begrüßt wird, daß der Entwurf auch in diesem Fall über den Richtlinienvorschlag hinausgeht und ein *generelles Verbot für Absatzförderung von Arzneimitteln (gleichwohl ob rezeptpflichtig oder nicht) durch Teleshopping* enthält.

Zu § 25: Die Jugendschutzbestimmung, Werbung für alkoholische Getränke dürfe nicht **speziell** an Minderjährige gerichtet sein, eröffnet einen zu weiten Interpretationsspielraum. Soweit die Bestimmung nicht überhaupt klarer gefaßt wird, sollte zumindest das Wort "**speziell**" *ersatzlos gestrichen werden.*

Zu § 26: Angeregt wird auch hier, die weichen Formulierungen " keine **direkten** Kaufappelle... " (Punkt 1) und "Sie dürfen Minderjährige nicht **unmittelbar** dazu auffordern,..." (Punkt 2) durch Streichung der Worte "direkt" bzw "unmittelbar" zu verschärfen.

Im Hinblick auf die besondere Schutzwürdigkeit von Minderjährigen wäre auch eine Regelung sinnvoll, *die Werbung bzw. Teleshopping vor, nach oder während Kinder- und Jugendsendungen verbietet.*

Darüber hinaus wird Art 16 der Fernseh-Richtlinie in der geltenden Fassung berücksichtigt, nicht aber der Novellierungsvorschlag: Ergänzend sollte eingefügt werden : *" Teleshopping ... darf Minderjährige nicht anhalten, Kauf-oder Miet- bzw Pachtverträge für Waren oder Dienstleistungen zu schließen."*

Zu §§ 39f und § 43: Die Kommission zur Wahrung des Kabel-Rundfunkgesetzes übernimmt die Aufgabe der Rechtsaufsicht über die Programmveranstalter und kann bei Rechtsverstößen Verwaltungsstrafen verhängen. Um einem möglichen Vollzugsdefizit, das mit amtswegigen Kontrollen nicht selten verbunden ist, bereits frühzeitig zu

begegnen, sollte die Kommission zu **laufenden Kontrollen und jährlicher Veröffentlichung eines Tätigkeitsberichtes über die Art sowie Zahl der Rechtsübertretungen und verhängten Sanktionen verpflichtet werden.**

Zudem erscheint eine Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten zweckmäßig. **Konsumentenorganisationen sollte ebenfalls ein gesetzliches Antragsrecht bei Verstößen gegen Werbevorschriften im Interesse von Verbrauchern/Minderjährigen eingeräumt werden.**

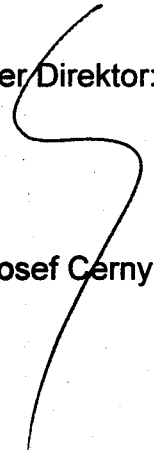
Hochachtungsvoll

Die Präsidentin:



Eleonora Hostasch

Der Direktor:



Dr. Josef Cerny

