



KommAustria
Kommunikationsbehörde Austria

KommAustria, Mariahilfer Straße 77–79, 1060 WIEN, ÖSTERREICH

Amtssigniert per E-Mail an medienrecht@bka.gv.at, cc-

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Bundesministerium für EU, Kunst, Kultur und Medien

Ballhausplatz 2
1010 Wien

KOA 5.005/19-006

Sachbearbeiter: Mag. Rauschenberger / DW: 457

Seite 1/7

Wien, 21. Mai 2019

Stellungnahme der Kommunikationsbehörde Austria zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

- zu dem mit Schreiben vom 24.04.2019, BKA-601.135/0005-IV/6/2019, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz geändert wird (AMD-G-Novelle), nimmt die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliches

Die KommAustria begrüßt gegenständliche Novelle als eine im Sinne des Erwägungsgrunds 25 der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 14. November 2018 (AVMD-RL) ergriffene Maßnahme zur Förderung qualitativer österreichischer Inhalte.

Nachstehenden Anmerkungen konzentrieren sich daher primär auf Erfahrungen der Behörde in ähnlichen Verfahren und bauen auf dem gegenwärtigen Spektrum der in Österreich zugelassenen Programme auf.

II. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

1. Definition eines elektronischen Programmführers (§ 2 Z 10a „EPG“)

Eingangs ist festzuhalten, dass die Einführung einer Legaldefinition für elektronische Programmführer aus der Sicht der Regulierungsbehörde zu begrüßen ist und überdies dem Verständnis entspricht, das die KommAustria bisher ihrer Auslegung des Begriffs zugrunde gelegt hat.

Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)

Mariahilfer Straße 77–79
1060 WIEN, ÖSTERREICH
www.rtr.at

E: rtr@rtr.at
T: +43 1 58058-0
F: +43 1 58058-9191

Ergänzend ist darauf zu verweisen, dass die KommAustria elektronische Programmführer bislang unter den Begriff der Zusatzdienste (§ 2 Z 44 AMD-G) subsumiert hat, die einer Anzeigepflicht nach § 28 AMD-G unterliegen. Auch die Anmerkungen zu § 28 AMD-G in *Kogler/Trainer/Truppe, Österreichische Rundfunkgesetz*⁴, 549, legen den Schluss nahe, dass es sich bei einem elektronischen Programmführer nicht nur um einen „Dienst“, sondern um einen „Zusatzdienst“ im Sinn des § 2 Z 44 AMD-G handelt. Dies ergibt sich unmittelbar aus der zitierten Bestimmung, da der Zusatzdienst als ein über eine MUX-Plattform zusätzlich zum digitalen Programm verbreiteter Dienst definiert wird. Ebenso wird im Rahmen der Definition des Multiplex-Betreibers in § 2 Z 25 und 26 AMD-G der Zusatzdienst als ein über ein digitales Programm hinausgehender Dienst angesprochen. Die KommAustria geht in diesem Zusammenhang weiters davon aus, dass sich die Definition des Multiplex auch auf die Verbreitungsplattformen Kabel und Satellit bezieht.

Die geplante Novellierung lässt jedoch offen, ob ein elektronischer Programmführer einen Zusatzdienst oder einen Dienst sui generis darstellt und damit einer allfälligen Anzeigepflicht unterliegt.

2. Erweiterung des Verbreitungsauftrags an Kabelnetzbetreiber (§ 20 Abs. 1a)

Anknüpfungspunkt für den in § 20 Abs. 1a vorgesehenen Verbreitungsauftrag, der zusätzlich zu jenem für ORF-Programme und für jene Programme, die einen besonderen Beitrag zur Meinungsvielfalt im Verbreitungsgebiet leisten, geschaffen werden soll, stellt eine „Zulassung zur Veranstaltung von digitalem terrestrischem Fernsehen“ von Programmen dar, die folgende Kriterien erfüllen:

1. Frei zugängliches 24-Stunden Vollprogramm
2. Zielgruppe bundesweit
3. Zumindest ein Viertel der wöchentlichen Sendezeit (kommerzielle Kommunikation ausgenommen) bestehend aus eigengestalteten/eigen-/auftragsproduzierten Formaten

Zum Kriterium der Zulassung für digitales terrestrisches Fernsehen weist die KommAustria darauf hin, dass in der Regel jene Programme, die die in 1.-3. genannten Voraussetzungen erfüllen, zwar über Genehmigungen zur Verbreitung ihrer Fernsehprogramme über terrestrische Multiplex-Plattformen verfügen, dies aber in Form von Bewilligungen zur Weiterverbreitung nach § 6 AMD-G. Die „originäre“ Zulassung nach § 4 AMD-G bildet in den meisten Fällen eine Zulassung zur Satellitenverbreitung. Dies kann aber vereinzelt auch anders sein (also Zulassung nach § 4 AMD-G für terrestrische Verbreitung). Diesem Umstand sollte daher mit einer offenen Formulierung, die z. B. nicht auf eine bestimmte Zulassungsart referenziert, Rechnung getragen werden.

Zum Kriterium der eigengestalteten oder eigen- und auftragsproduzierten Sendungsformate mit Österreichrelevanz ist zu hinterfragen, ob der Differenzierung zwischen Eigengestaltung und Eigenproduktion ein normativer Gehalt zukommt. Sollte dies nicht intendiert sein, wird angeregt, den Begriff der Eigengestaltung zu streichen, da damit der im Fernsehen gängigen Unterscheidung zwischen Eigen-, Auftrags- und

Fremdproduktionen Rechnung getragen würde. Weiters ist darauf zu verweisen, dass ein Kriterium, wonach zumindest ein Viertel des Programms eigengestaltet oder eigen- und auftragsproduziert sein muss, insofern unter Umständen an der Intention der Festlegung eines Mindestmaßes an quantitativer österreichischer Wertschöpfung vorbeigeht, als es bei diesen Programmanteilen oftmals zu Wiederholungen kommt. Allenfalls könnte daran gedacht werden, einen festzulegenden Mindestanteil an programmlicher Neuschöpfung vorzusehen.

3. Verordnungsermächtigung für elektronische Programmführer (§ 27a Abs. 3a)

Zur geltenden Bestimmung des § 27a Abs. 2 AMD-G, nämlich der Ermächtigung an die Behörde, Verpflichtungen auferlegen zu können, die den Zugang und die nichtdiskriminierende Nutzung von elektronischen Programmführern und Schnittflächen regeln, ist anzumerken, dass derartige Verpflichtungen hinsichtlich einer nichtdiskriminierenden Reihung und transparenter Reihungskriterien von der Behörde regelmäßig bei der Erteilung von Zulassungen für terrestrische Multiplex-Plattformen auferlegt werden.

Es bestand daher aus Sicht der Behörde bislang kein Anlass, von der Verordnungsermächtigung nach § 27a Abs. 3 AMD-G Gebrauch zu machen.

Der neue § 27a Abs. 3a normiert, dass die Behörde, abweichend von Abs. 1 bis 3 (also unter Einschluss der bestehenden Verordnungsermächtigung nach Abs. 3) verpflichtend eine Verordnung betreffend die Reihung bei elektronischen Programmführern erlassen muss. Systematisch unklar erscheint in der gegenwärtigen Formulierung das Verhältnis zwischen der alten und der neuen Verordnungsermächtigung, nämlich in der Hinsicht, welche Konstellation die Formulierung „abweichend von“ in Abs. 3a vor Augen hat. Anders gesagt, könnte durch die bestehende Formulierung möglicherweise offenbleiben, ob abgesehen davon, dass die Verordnung nach Abs. 3a verpflichtend zu erlassen ist und jene nach Abs. 3 in der Disposition der Regulierungsbehörde steht, der Formulierung „abweichend von“ ein eigener Gehalt zu kommt. In diesem Zusammenhang wäre auch klarzustellen, wie allenfalls widerstreitende Zielsetzungen, die sich aus den beiden Verordnungsermächtigungen in § 27a AMD-G und § 27a Abs. 3a ergeben, in Einklang gebracht werden sollen.

Grundvoraussetzungen für die Aufnahme und Kriterien für die Reihung

Die Ordnungsverpflichtung des § 27a Abs. 3a sieht vor, dass Programme für die Reihung unter die zehn ersten Listenplätze in Frage kommen, die zunächst folgende Kriterien erfüllen:

- Frei zugängliches 24-Stunden Vollprogramm
- Zielpublikum bundesweit
- Terrestrische Zulassung zur Veranstaltung eines Fernsehprogramms

Die Kriterien für die konkrete Reihung ergeben sich aufgrund der Berechnung eines Schnitts aus der durchschnittlichen wöchentlichen Dauer von:

1. Nicht aus Werbung bestehenden Inhalten
2. Von den Inhalten nach 1. der Anteil der Sendungen mit kultureller, politischer oder gesellschaftspolitischer Relevanz für Österreich
3. Von den Inhalten nach 1. der Anteil der als Information zu qualifizierenden Inhalten
4. Von den Gesamtinhalten der Anteil an eigengestalteten zuzüglich der eigen- und auftragsproduzierten Sendungsformate

Zunächst verweist die KommAustria bezüglich der Frage einer Zulassung des Programms auf die unter 2. gemachten Ausführungen, ebenso zur Unterscheidung zwischen eigengestalteten und eigenproduzierten Sendungen.

Wiederum unter der Prämisse einer Anpassung hinsichtlich der Frage einer Zulassung ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Regulierungsbehörde vor dem Hintergrund der in einer Gegenwartsbetrachtung eingeschränkten Verfügbarkeit bundesweiter Vollprogramme mit Zielpublikum Gesamtösterreich sehr wahrscheinlich zum Ergebnis kommen würde, dass bei Beibehaltung der genannten Grundvoraussetzungen die ersten zehn Plätze nicht gefüllt werden können. Das bedeutet, es wäre in jedem Fall dafür Sorge zu tragen, Vorsorge für eine derartige Konstellation zu treffen.

Auf einen weiteren Aspekt wird in Hinblick darauf, dass eine alle Betreiber verpflichtende bundesweite Liste erstellt werden soll, hingewiesen. Regionalbezügen, wie sie insbesondere bei Kabelbetreibern traditionell berücksichtigt werden, könnte aufgrund der Neuregelung nicht Rechnung getragen werden.

Hinsichtlich der im elektronischen Programmführer unter den ersten zehn Programmplätzen aufzunehmenden Programme weist die KommAustria auf folgende Aspekte hin: Zum einen spricht § 27a Abs. 3a im Zusammenhang von Programmen privater Veranstalter von jenen, die über eine aufrechte Zulassung zur Veranstaltung von digital terrestrischem Fernsehen verfügen, zum anderen erfolgt hinsichtlich des ORF eine pauschale Bezugnahme auf dessen Programme. Aus dem Wortlaut könnte daher geschlossen werden, dass (insbesondere in einer Zusammenschau mit der Einspeiseverpflichtung nach § 20 Abs. 1 AMD-G) auch die Hörfunkprogramme des ORF zu berücksichtigen sind.

Auch ist auf das Problem der Bundesländerausstiege von ORF 2 zu verweisen, wo sich die Frage stellt, ob diese als neun Programme zu bewerten sind, oder als ein Programm, wobei zu berücksichtigen ist, dass besagte Ausstiege gemäß § 3 ORF-G jeweils bundeslandweit verpflichtend zu verbreiten sind.

Die im Entwurf angeführten Kriterien knüpfen an den Inhalten der Programme an, nicht aber an technischen Aspekten der Programmübertragung. So werden derzeit Programme in unterschiedlichen Auflösungen (SD, HD und in Zukunft möglicherweise 4K oder gar 8K) übertragen. Zum Teil werden Programme auch in mehreren Auflösungen parallel übertragen. Zum optimalen Nutzen der Kunden, die die bestmögliche Qualität gerade bei den vorgereichten Programmen vorfinden sollten, könnte ein solches Kriterium ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Im Kontext einer notwendigerweise eintretenden Veränderung sehr lange angestammter Reihungen ist der Vollständigkeit halber anzumerken, dass neben der durch die Novelle angestrebten Zielsetzung der Förderung österreichischer Inhalte ebenso Aspekte der Nutzerfreundlichkeit und des leichten Zugangs etwa älterer Bevölkerungsgruppen oder solcher mit besonderen Bedürfnissen berücksichtigungswürdig sind. Vergangene Erfahrungen (v.a. im Rahmen der Digitalisierung der Übertragungswege) zeigen, dass mit derartigen Änderungen ein massiv erhöhter Aufwand an Betreuung und Information verbunden ist.

Anforderungen an die Ermittlungstätigkeit der Behörde

Die KommAustria kann in Bezug auf die Ermittlung von Programminhalten auf Erfahrungen bei Must-Carry Verfahren, amtswegigen Ermittlungen bei Programmänderungen im Radio und sonstigen Beschwerdeverfahren zurückgreifen. Hier ergeben sich oft weitere Fragestellungen, etwa derart, ob Unterschiede zwischen zugelassenem, öffentlich angekündigten und tatsächlich ausgestrahltem Programm zutage treten können.

Zu erwägen wäre – abseits der Anfechtungsmöglichkeit der Verordnung beim VfGH – weiters die Einführung von Rechtsschutzinstrumentarien für Programmbetreiber bei behaupteter zu Unrecht erfolgter Nicht- oder Falschreihung unter den ersten zehn Programmplätzen. Hier könnte insbesondere die Festlegung der Behörde, welches Programm die Anforderungen an ein Vollprogramm nach § 2 Z 38 erfüllt, hinterfragt werden.

Hinsichtlich des Prozederes ist festgelegt, dass die Kriterien im Wochendurchschnitt zu erfassen sind. Offen lässt die Bestimmung jedoch, welche Dauer für die Berechnung des Wochendurchschnitts heranzuziehen ist, ebenso die Festlegung eines Stichtags.

Schließlich erscheint die Anordnung an die Regulierungsbehörde, in der Verordnung Vorsorge für den Fall zu treffen, dass nicht alle von der Verordnung erfassten Programme vertrieben werden, sehr unbestimmt, da hier eine Vielzahl von möglichen Konstellationen (Aufrücken von nach Platz 10 gelisteten Programmen, Vorreihung von Programmen nach weiteren Kriterien) denkbar sind.

Insgesamt wäre aus Sicht der KommAustria begrüßenswert, hier Festlegungen dahingehend zu treffen, die einerseits der Dynamik des Markts (hinsichtlich der Programmgestaltung), andererseits den erforderlichen Vorlaufzeiten Rechnung tragen. So sieht das AMD-G an anderer Stelle bezüglich des Digitalisierungskonzepts vor: *„Das Digitalisierungskonzept hat einen jeweils zweijährigen Zeitraum zu umfassen und kann, soweit dies erforderlich ist, auch vor Ablauf dieses Zeitraumes abgeändert werden.“*

Zusammenfassend sollte die Verordnungsermächtigung den marktlichen Veränderungen sowie erforderlichen Vorlaufzeiten so gut wie möglich Rechnung tragen. Dies betrifft insbesondere die Geltungsdauer der Verordnung, Evaluierungszeiträume und -punkte, sowie, vor dem Hintergrund der sehr genau

ausdefinierten Kriterien, der Umgang mit Änderungen im Markt (Zurücklegung von Zulassungen, neue Programme, Programmänderungen, etc.).

Verpflichtete und Betroffene durch die Verordnung

Fragen ergeben sich weiters hinsichtlich der Verpflichteten (und in weiterer Folge der Betroffenen) durch die Verordnung, zieht man die Vielschichtigkeit der Wertschöpfungsketten der verschiedenen Übertragungsarten in Betracht.

Die Verpflichtung zur Gestaltung elektronischer Programmführer nach der nach § 27a Abs. 3a zu erlassenden Verordnung trifft letztendlich eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren. Unmittelbar verpflichtet werden Programmaggregatoren und Betreiber, betroffen sind allerdings auch z. B. Hersteller von Empfangsgeräten und Importeure. Das bedeutet, dass es zur Herstellung eines rechtmäßigen Zustands zu unterschiedlichen Anforderungen hinsichtlich der Vorlaufzeit kommen wird.

Es wird des Weiteren darauf verwiesen, dass sich § 27a Abs. 1 bis 3 AMD-G nur auf Betreiber bezieht, während Abs. 3a von „Betreibern und Programmaggregatoren“ spricht. In diesem Zusammenhang könnte hinterfragt werden, warum es hier zu einer unterschiedlichen Behandlung kommen soll.

Letztendlich wäre auch zu erwägen, inwiefern neue Arten von Programmaggregatoren, wie OTT-Dienste bzw. Apps von dieser Verpflichtung erfasst sein sollen.

4. Strafbestimmung

Zur Strafbestimmung merkt die KommAustria an, dass die Nachfristsetzung von sieben Tagen in die materielle Bestimmung des § 27 Abs. 3a Eingang finden sollte, und – zur Vermeidung von Vollzugsschwierigkeiten – nicht in die Strafbestimmung des § 64 Abs. 1 Z 7a.

5. Inkrafttreten

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Erläuterungen davon sprechen, dass sich aufgrund des Notifikationsgesetzes 1999 die Notwendigkeit ergeben kann, eine längere Stillhaltefrist einzuhalten. Das Inkrafttreten gegenständlicher Novelle ist jedoch bereits mit 1. Juni 2019 vorgesehen.




6. Übermittlung an das Parlament

Unter Einem wird mitgeteilt, dass diese Stellungnahme auch elektronisch an das Parlament (begutachtungsverfahren@parlament.gv.at) übersandt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Kommunikationsbehörde Austria

Mag. Michael Ogris
(Vorsitzender)

 KommAustria Kommunikationsbehörde Austria	
Untersigner	serialNumber=402182088433,CN=Kommunikationsbehörde Austria,O=Kommunikationsbehörde Austria,C=AT
Datum/Zeit-UTC	22.05.2019 15:53:58
Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
Serien-Nr	1744803
Prüfinformationen	Information zur Prüfung des Dokumentes finden Sie unter https://www.rtr.at/de/rt/amtssignatur
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert. Auch ein Ausdruck dieses Dokuments hat gemäß § 20 E-Government-Gesetz die Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde.