



An das
Bundeskanzleramt
Bundesminister für EU, Kunst, Kultur und Medien
Ballhausplatz 2
A-1010 Wien

per E-Mail: *medienrecht@bka.gv.at*
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 23. Mai 2019

Stellungnahme zum Entwurf einer Novelle zum Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMDG-Novelle)
(GZ BKA-601.135/0005-IV/6/2019)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im Namen der von uns vertretenen privaten TV-Veranstalter Österreichs bedanken wir uns für die Übermittlung des Begutachtungsentwurfs. Wir möchten zum Entwurf die folgende Stellungnahme abgeben:

1. Grundsätzliches

Das Ziel des vorliegenden Entwurfs einer Novelle zum AMD-G ist es, einen Beitrag zu einer aktiven Standortpolitik zugunsten österreichischer Medienangebote und -inhalte zu leisten. Dieses Ziel ist angesichts des schwieriger werdenden Wettbewerbsumfelds begrüßens- und unterstützenswert.

Der Entwurf sieht zwei Änderungen des bestehenden Rechtsrahmens für audiovisuelle Medienangebote in Österreich vor: Die existierenden Verbreitungspflichten von Kabelnetzbetreibern sollen erweitert werden (Änderung des § 20 AMD-G). Und es soll eine Regulierung der Reihenfolge von TV-Programmplätzen in elektronischen Programmführern (sog. EPGs), die Netzbetreiber und Programmaggregatoren ihren Endkunden als Navigationsoberfläche zur Verfügung stellen, eingeführt werden (Änderung § 27a AMD-G).

Beide Änderungen – die Erweiterung der Must-Carry-Pflicht und die neue Programmreihungspflicht für EPG-Bereitsteller – unterliegen den EU-Regeln

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Kärntner Ring 5-7
A-1010 Wien

Tel.: +43 (1) 2051160 1092

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT633200000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918



für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, die kürzlich als Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation (**EECC**)¹ in Kraft getreten sind und die, ebenso wie die (ebenfalls einschlägige) Richtlinie zur Änderung der Audiovisuellen-Mediendienstrichtlinie², in den nächsten Monaten in Österreich umzusetzen sein werden.

Vor dem Hintergrund der ohnehin notwendigen Umsetzung der geänderten EU-Rahmenbedingungen für Rundfunkangebote in nationales Recht, vor allem aber, weil Art 114 Abs. 2 EECC von den Mitgliedstaaten bis zum 21.12.2019 eine **Überprüfung der bestehenden nationalen Übertragungspflichten verlangt**, unter die beide geplanten Änderungen (die Must-Carry-Erweiterung und die EPG-Programmreihungspflicht) fallen, erscheint uns der Zeitpunkt für die Novelle nicht optimal.

Soweit wir informiert sind, hat diese Überprüfung der Übertragungspflichten für Rundfunkdienste (iSv Art 114 EECC) noch nicht stattgefunden. Eine punktuelle Gesetzesänderung zum jetzigen Zeitpunkt würde dem Ergebnis dieser Überprüfung möglicherweise vorgreifen. Als Vertreter des privaten Rundfunks sind wir an einer **Evaluierung der den Rundfunk betreffenden Übertragungspflichten von Kommunikationsnetzen und Diensten** äußerst interessiert und würden uns in diese Diskussion gerne aktiv einbringen. So sind wir z.B. nicht überzeugt, dass die existierenden Übertragungsprivilegien für die ORF-Programme noch zeitgemäß sind (z.B. in § 20 Abs. 1 AMD-G im Hinblick auf die technologische Entwicklung durch die Digitalisierung der Kabelnetze und den Wegfall der engen zahlenmäßigen Schranken für Programmplätze).

Wir regen daher an, anstelle einer punktuellen Gesetzesänderung zunächst die in Art 114 Abs. 2 EECC vorgesehene **Evaluierung der Übertragungspflichten** durchzuführen, und erst in einem zweiten Schritt die Rundfunkübertragungspflichten von Kommunikationsnetz- und Dienstbetreibern neu und zukunftssicher zu gestalten.

Im Kontext der bevorstehenden 5G-Frequenzausschreibung sprechen wir uns für die **Einführung einer besonderen Rundfunk-Übertragungspflicht von Mobilfunknetzen zugunsten österreichischer Rundfunkprogramme** aus. Denn während in festen Netzen (z.B. Breitband über Kabel, Kupfer oder Fiber) die Übertragungsressourcen für Rundfunkinhalte kaum mehr relevanten Ressourcenbeschränkungen unterliegen und daher Must-Carry-Bestimmungen in festen Netzen an Relevanz verlieren, sind die Übertragungsressourcen im Mobilfunk in vielerlei Hinsicht beschränkt. Gleichzeitig nimmt die Nutzung von mobilen Endgeräten für den Konsum linearer Rundfunkinhalte stark zu.

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Kärntner Ring 5-7
A-1010 Wien

Tel.: +43 (1) 2051160 1092

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT633200000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918

¹ Richtlinie (EU) 2018/1972.

² Richtlinie (EU) 2018/1808.



Mit Blick in die Zukunft sollte daher ein **niedrigschwelliger Zugang der Bevölkerung zu österreichischen linearen Inhalten über mobile Endgeräte** gefördert bzw. abgesichert werden. Der geeignete Zeitpunkt hierfür ist unseres Erachtens die bevorstehende Vergabe von 5G-Spektrum, weil das Auktionsformat den Mobilfunknetzbetreibern erlaubt, die zusätzliche Rundfunkübertragungspflicht in ihren Geboten für das Spektrum abzubilden.

Konkret wünschen wir uns, dass Mobilfunknetzbetreiber verpflichtet sind, in Zukunft das Streaming österreichischer Rundfunkprogramme kostenfrei für ihre Endkunden und für die Rundfunkveranstalter bereitzustellen (sog. **„Must-Carry für Mobilfunk“**). Wir regen daher an, im Zuge der Überarbeitung der Must-Carry-Regeln des AMD-G eine gesetzliche Grundlage für diese besondere Übertragungspflicht mobiler Netze zugunsten österreichischer Rundfunkprogramme einzuführen.

2. Ergänzungen der Must-Carry-Pflicht für Kabelnetzbetreiber (§ 20 AMDG)

2.1. Zusätzlicher Verbreitungsanspruch gegenüber Kabelnetzbetreibern

§ 20 Abs. 1a (neu) AMD-G soll die schon existierenden Verbreitungspflichten gemäß § 20 Abs. 1 (zugunsten der ORF-Programme) und gemäß § 20 Abs. 2 und 3 (zugunsten von Fernsehprogrammen, die einen besonderen Beitrag zur Meinungsvielfalt im Verbreitungsgebiet leisten) für eine bestimmte Gruppe von Fernsehprogrammen ergänzen.

§ 20 Abs. 1a AMD-G definiert diese Gruppe von Fernsehprogrammen auf Basis folgender, kumulativ zu erfüllender Kriterien: i) digital-terrestrische Zulassung, ii) frei zugängliches 24-stündiges Vollprogramm, iii) bundesweites Zielpublikum, und iv) mindestens 25% der Wochensendezeit (exkl. Werbung) bestehend aus eingestalteten oder eigen- und auftragsproduzierten Inhalten mit kultureller und/oder gesellschafts-/politischer Relevanz.

In Hinblick auf die beiden ersten Kriterien – i) das Vorliegen einer digital-terrestrische Zulassung, und ii), das Angebot eines frei zugänglichen 24-stündigen Vollprogramms – regen wir die folgenden Klarstellungen an:

- Die Voraussetzung einer **„digital-terrestrischen Zulassung“** könnte u.U. so verstanden werden, dass nur ‚originäre‘ Zulassungen gemeint sind, sogenannte Erweiterungszulassungen hingegen nicht.³ Es sollte zumindest in den Erläuterungen klargestellt werden, dass diese – zweite – Zulassung zur Weiterverbreitung als ‚digital-terrestrische Zulassung‘ im Sinn des § 20 Abs. 1 a sowie auch im Sinn des § 27a Abs. 3 AMD-G gilt (da auch im

³ Ein Beispiel: Einem Veranstalter wird zunächst die Zulassung zur Veranstaltung seines Programms über Satellit erteilt; einige Zeit später wird dem Veranstalter für das gleiche Programm auch eine (hierfür notwendige) Zulassung zur digital-terrestrischen (Weiter-)Verbreitung erteilt.



Hinblick auf die Programmierungspflichten auf das Vorliegen einer digital-terrestrischen Zulassung abgestellt wird). Andernfalls würden möglicherweise nur äußerst wenige Programme die Voraussetzung des Vorliegens einer digital-terrestrischen Zulassung erfüllen.

- Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich des Bedeutungsgehalts der ‚**freien Zugänglichkeit**‘ des 24-stündigen Vollprogramms: Frei zugänglich ist nach unserem Verständnis jedes ‚Free-TV-Programm‘ (also primär werbefinanzierte Programme) im Gegensatz zu ‚Pay-TV‘-Geschäftsmodellen (die als Gegenleistung zur Bereitstellung von Programminhalten Abo-Entgelte verrechnen). Dem Verständnis von Free-TV steht daher eine technisch bedingte Zusatzgebühr, wie sie etwa für die Bereitstellung von SAT-Entschlüsselungsfunktionen (z.B. als Einmalentgelt für den Erwerb von Smartcards) oder HD-Zusatzentgelten (für die Bereitstellung der HD-Auflösung von TV-Programmen) tlw. an Endkunden verrechnet werden, nicht entgegen.

Fernsehprogramme, die die vorgenannten Kriterien erfüllen, wären somit jedenfalls von Kabelnetzbetreibern zu verbreiten – sofern sie die kommerziellen Bedingungen, die für die überwiegende Zahl der sonstigen (im betreffenden Kabelnetz verbreiteten) Programme gelten, akzeptieren, und sofern ihre Verbreitung für den Kabelnetzbetreiber ohne unverhältnismäßig großen Aufwand möglich ist.

Aus § 20 Abs. 1a AMD-G ergibt sich somit eine **Verbesserung der Rechtsposition** für jene TV-Programmanbieter, auf die sämtliche der o.a. Kriterien zutreffen, gegenüber solchen TV-Programmanbietern, die zwar ebenfalls einen besonderen Beitrag zur Meinungsvielfalt im Verbreitungsgebiet leisten (§ 20 Abs. 2 AMD-G), aber nicht sämtliche Kriterien erfüllen, z.B. weil sie **nur regionales Programm** machen, oder weil sie **nur über eine SAT-/Kabel-Zulassung**, nicht aber über eine digital-terrestrische Zulassung, verfügen.

Eine **Bevorzugung von bundesweiten TV-Programmen** gegenüber regionalen TV-Programmen ist für uns aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung nur schwer nachvollziehbar und auch aus technischen Gründen nicht ganz schlüssig (z.B. weil die klassischen Kabelnetze i.a. bloß regionale Ausdehnung besitzen). Auch die **Bevorzugung von digital-terrestrisch verbreiteten** gegenüber SAT-/Kabel-verbreiteten Programmen ist u.a. vor dem Hintergrund des Prinzips der Technologieneutralität für uns nur schwer nachvollziehbar.

Allerdings dürfte die praktische Bedeutung der besonderen Kabel-Übertragungspflicht gemäß § 20 Abs. 1a AMD-G v.a. aufgrund der rückläufigen Bedeutung zahlenmäßiger Programmplatz-Beschränkungen in digitalen Kabelnetzen eher gering sein, sodass wir in der Praxis nicht mit spürbaren Veränderungen im Kabel-Programmangebot rechnen. Insoweit dürften die Nachteile für regionale TV-Programme (im Verhältnis zu Programmen mit bundesweitem Publikum) und für SAT-/Kabel-verbreitete Programme ohne digital-terrestrische Verbreitung nur theoretischer Natur sein.

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Kärntner Ring 5-7
A-1010 Wien

Tel.: +43 (1) 2051160 1092

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT633200000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918



2.2. Streichung der Kabelvergütung

Schwerer wiegt aus unserer Sicht der **wirtschaftliche Nachteil für alle privaten TV-Programmanbieter**, der sich daraus ergibt, dass der im Zuge der Novelle neu eingefügte letzte Satz des § 20 Abs. 2 AMD-G⁴ allen TV-Programmanbietern, die gemäß § 20 Abs. 1a oder Abs. 2 in Kabelnetzen verbreitet werden, die **Kabelvergütung streicht**. (Anm: Als Kabelvergütung wird die Abgeltung für die Einräumung des Kabelweitersenderechts gemäß § 59a UrhG bezeichnet).

Die Streichung der Kabelvergütung ist aus mehreren Gründen abzulehnen:

- Die Streichung der Kabelvergütung **bestraft Programmanbieter** geradezu dafür, dass sie einen ‚**besonderen Beitrag zur Meinungsvielfalt**‘ leisten, denn Programmanbieter, deren Programme keinen solchen Beitrag leisten, aber dennoch über Kabelnetze ‚freiwillig‘ verbreitet werden, haben weiterhin gemäß § 59a UrhG einen Anspruch auf Kabelvergütung.
- Die Regelung **schafft Rechtsunsicherheit** in erheblichem Ausmaß, weil die allermeisten Programmanbieter, auch wenn sie die Kriterien des § 20 Abs. 1a ADM-G erfüllen oder gem. § 20 Abs. 2 AMD-G einen besonderen Beitrag zur Vielfalt leisten, ihre Nachfrage nach Verbreitung durch Kabelnetze nicht auf ein Must-Carry-Privileg stützen würden, um so zu verhindern, dass ihnen die Kabelvergütung gestrichen wird; Rechtsstreitigkeiten zwischen Kabelnetzbetreibern und Programmanbietern scheinen insoweit vorprogrammiert.
- Und schließlich **diskriminiert** diese Regelung die privaten TV-Programme **gegenüber den ORF-Programmen**: Während der ORF nach unserer Kenntnis kostenfrei von Kabelnetzen (weiter-)verbreitet wird (und im Gegenzug gemäß § 17 Abs. 3 letzter Satz UrhG keine Kabelvergütung erhält), sollen private TV-Programme, obwohl ihr Kabelvergütungsanspruch gegenüber den Kabelnetzen gestrichen wird, dennoch (unverändert) das Kabelverbreitungsentgelt an Kabelnetzbetreiber leisten, das auch alle anderen im Kabelnetz verbreiteten Programme an den Kabelnetzbetreiber bezahlen.

Die Streichung der Kabelvergütung ist aus unserer Sicht daher als unverhältnismäßig zu qualifizieren, und sie widerspricht den Grundsätzen des EECC (siehe insb. Art 114 Abs. 1 EECC).

⁴ § 20 Abs. 2 AMD-G letzter Satz lautet: „Fernsehveranstalter, deren Programme aufgrund der Regelungen in Abs. 1a oder 2 in einem Kabelnetz verbreitet werden, haben gegenüber dem Kabelnetzbetreiber keine Ansprüche aus dem Rechtsgrund der Weitersendung von Rundfunksendungen“. Siehe dazu auch die Erläuterung: „Da der Kabelnetzbetreiber zur Weitersendung verpflichtet wird, ist es auch gerechtfertigt, eine Vorkehrung dahingehend zu treffen, dass die so ‚begünstigten‘ TV-Veranstalter (Rundfunkunternehmer im Sinne des UrhG) gegenüber dem Kabelnetzbetreiber keine Forderungen aus dem Recht der Weitersendung (§ 59a UrhG) geltend machen können.“



§ 20 Abs. 2 AMD-G letzter Satz („Fernsehveranstalter, deren Programme aufgrund der Regelungen in Abs. 1a oder 2 in einem Kabelnetz verbreitet werden, haben gegenüber dem Kabelnetzbetreiber keine Ansprüche aus dem Rechtsgrund der Weitersendung von Rundfunksendungen“) **ist ersatzlos zu streichen.**

3. Regulierung der EPG-Programmplatzreihenfolge (Platz 1 bis 10)

Gemäß § 27a Abs. 3a AMD-G soll die Reihenfolge der **ersten zehn TV-Programmplätze** in elektronischen Programmführern (EPGs), die Kommunikationsnetzbetreiber und Aggregatoren ihren Kunden zur Programmnavigation bereitstellen, durch Verordnung der KommAustria verbindlich vorgeschrieben werden.

Die **konkrete Reihenfolge** von Programmplatz 1 bis 10 soll von der KommAustria auf Basis von quantitativen Kriterien verbindlich vorgegeben werden. Konkret soll es auf den durchschnittlichen Tagesanteil des TV-Programms ankommen, der i) nicht aus kommerzieller Kommunikation, ii) aus Inhalten mit kultureller oder gesellschafts-/politischer Relevanz für Österreich, iii) aus Informationsinhalten, und iv) aus eigengestalteten bzw. eigen- und auftragsproduzierten Inhalten besteht.

Voraussetzung dafür, dass ein Programm überhaupt in die Auswahl für einen regulierten Programmplatz kommt, ist allerdings, dass das Programm entweder i) ein frei zugängliches, 24-stündiges, auf eine bundesweite Zielgruppe ausgerichtetes Vollprogramm ist, das digital-terrestrisch verbreitet wird, oder ii) es sich um ein ORF-TV-Programm handelt.

3.1. Grundsätzliche Erwägungen

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die vorgeschlagene Programmplatzregulierung den (teilweise geänderten) **europarechtlichen Grundprinzipien** des AMD-G (siehe u.a. Art 7a) und des EECC (insb. Art. 61f, 114, Anhang II) gerecht werden muss.

Vor allem Art 61 Abs. 1, Abs. 2 lit. d, Abs. 5 EECC⁵ ist in diesem Zusammenhang einschlägig, da Art 61 den Rahmen vorgibt, den Regulierungsbehörden einhalten müssen, wenn sie Netz-/Dienstanbietern Pflichten in Bezug auf EPGs auferlegen. Zu den relevanten Rahmenbedingungen zählen einerseits die zu verfolgenden **Ziele** durch eine solche Regulierungsmaßnahme (Förderung von Wettbewerb, größtmöglicher Nutzen für Endnutzer), andererseits die **Prinzipien**, die

⁵ Art 61 Abs. 2 lit d lautet: „In dem zur Gewährleistung des Zugangs der Endnutzer zu vom Mitgliedstaat festgelegten digitalen Hörfunk- und Fernsehdiensten und damit verbundenen ergänzenden Diensten erforderlichen Umfang können (die nationalen Regulierungsbehörden; AnmdV) die Betreiber dazu verpflichtet, zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen den Zugang zu den in Anhang II Teil II aufgeführten anderen Einrichtungen zu gewähren.“ Anhang II Teil II nennt explizit EPGs als in Frage kommende zugehörige Einrichtungen.



bei der **Ausgestaltung der Maßnahmen** zu beachten sind (i.e. Verhältnismäßigkeit lt. AMDG und EECC; Fairness, Ausgewogenheit und das Prinzip der Nichtdiskriminierung gem. Art 61 Abs. 2 lit. d EECC, Objektivität und Transparenz gem. Art 61 Abs. 5 EECC), und schließlich die einzuhaltenden **Verfahrensregeln** lt. Art 23, 32f EECC, zu denen die Durchführung einer nationalen Konsultation, und, da die Maßnahme auch Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten erwarten lässt, ein **EU-weites Koordinationsverfahren**⁶ gehört.

Die Beachtung dieser Grundprinzipien, insb. der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme (Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit), ihrer Fairness, Ausgewogenheit und nichtdiskriminierenden Wirkung, ist unseres Erachtens im gegebenen Zusammenhang besonders wichtig, weil **Programmplatzänderungen** sowohl für die TV-Programmanbieter als auch für Netzbetreiber und Aggregatoren **nachteilige wirtschaftliche Effekte** hervorrufen können:

- Ein TV-Programmanbieter, dessen Programmplatz sich infolge einer Umschichtung der Programmplätze verschlechtert, könnte erhebliche **Marktanteilsinbußen** zu verzeichnen haben.
- Netzbetreiber und Aggregatoren, die im Wettbewerb zueinander (sowie im Wettbewerb mit anderen audiovisuellen Angeboten, z.B. Video-on-Demand-Angeboten) stehen, setzen auf ein attraktiv zusammengestelltes Programmportfolio. Eine Vereinheitlichung der ersten zehn Programmplätze reduziert ihre Möglichkeit zu **wettbewerblicher Differenzierung**, und greift in Vertragsgestaltungsfreiheiten, ggfls. sogar in aufrechte Verträge, ein.
- Eine erhebliche Änderung der Programmreihenfolge setzt auch die **Kundenzufriedenheit** aufs Spiel – zulasten von Programmanbietern als auch zulasten von Netzbetreibern und Aggregatoren. Eine abrupte oder unerwünschte Änderung der Programmreihenfolge kann zu Verärgerung und/oder zu Orientierungsverlust auf Seiten der Endnutzer führen. Orientierungsverlust ist besonders für ältere Menschen zu befürchten, in deren Seh- und TV-Steuerungsgewohnheiten durch eine Programmumreihung eingegriffen wird. Unter diesen Effekten kann die **Attraktivität des Mediums** (lineares Fernsehen) insgesamt leiden; und es sind erhebliche **Kosten in Call-Centern** (durch Beschwerden, erforderliche Kundeninformationen) zu erwarten.
- Verstärkt werden diese Probleme dadurch, dass eine erhebliche Änderung der Programmreihenfolge die **Seher überfordert**, da die KommAustria unseres Erachtens die Ermittlung der Programmreihenfolge **in regelmäßigen**

⁶ Diesbezüglich missverständlich sind u.E. die Erläuterungen zur Novelle, da sie auch so verstanden werden könnten, dass bloß eine Notifizierung nach dem Notifikationsgesetz 1999 vorzunehmen ist („Auch wenn unionsrechtlich betrachtet gute Argumente für die Zulässigkeit der Maßnahme bestehen, muss die Unionsrechtskonformität durch vorangehende Abklärung mit EK sichergestellt werden. Die Maßnahme ist nach dem Notifikationsgesetz 1999 der EK zu notifizieren und darf nicht vor Ablauf der dort näher geregelten Stillhaltefristen angenommen werden.“)



Zeitabständen wiederholen müsste, um den Stand des Programmangebots im öffentlichen Interesse zu prüfen und ggfls. die Reihenfolge zu aktualisieren.

- Und schließlich sind **Umstellungskosten** in relevanter Höhe nicht auszuschließen, deren Auswirkungen disproportional sein können, da besonderer Umstellungsaufwand (im Verhältnis zur Unternehmensgröße) vor allem für kleinere Kabelnetze und ggf. Programmaggregatoren zu erwarten ist.

Wir befürchten, dass eine Vereinheitlichung der ersten zehn Programmplätze auf allen österreichischen EPGs angesichts der Zielsetzung der Maßnahme („angemessene Hervorhebung von speziell auf ein österreichisches Publikum gerichteten TV-Programmen“) im Hinblick auf die möglichen bzw. zu erwartenden wirtschaftlichen Konsequenzen für Programm- und EPG-Anbieter und im Hinblick auf den Eingriff in die Nutzerrechte als unverhältnismäßig zu qualifizieren sein könnte.

Wir regen daher an, im Interesse der Nutzer, der Programmanbieter und der Betreiber bzw. Aggregatoren **Raum für Flexibilität** und für die **Vermeidung ungewollter Effekte** und/oder **unverhältnismäßigen Aufwands** zu schaffen:

- An die Stelle einer ‚harten‘ Vorgabe der Programmplätze 1 bis 10 sollte eine flexiblere Vorgabe treten, wonach der verpflichtete Netzbetreiber bzw. Aggregator die (nach dem in § 27a Abs. 3a AMD-G definierten Modus) festgelegten Top-10-Programme unter die ersten **30 Programmplätze** jedes EPGs zu reihen hat. Auf diese Weise findet eine angemessene Hervorhebung der gewünschten Programme statt, ohne dass unverhältnismäßig in den Markt eingegriffen wird.
- Wir regen ebenfalls an, die Gefahr eines zu harten und zu plötzlichen Eingriffs in gewachsene Nutzungsgewohnheiten der Kunden dadurch zu verhindern, dass entweder i) die Umsetzung der Top-10-Programmreihung nur für **Neuinstallationen bzw. Neukunden** verpflichtend ist, für bestehende Installationen bzw. Bestandskunden jedoch bloß empfohlen wird (mit dem Ziel einer Berücksichtigung im Form einer Selbstregulierung), oder ii) dem Markt eine dreijährige **Übergangsfrist** zur Umsetzung der (bis dahin empfohlenen) Programmreihenfolge eingeräumt wird.
- Und schließlich regen wir an, so wie im Must-Carry-Bereich⁷ einen allgemeinen **Schutzmechanismus gegen unverhältnismäßigen Aufwand im Einzelfall**, z.B. zum Schutz kleiner, in technischer Hinsicht inflexibler (Kabel-)Netzbetreiber, einzuführen.

3.2. Spezifische Erwägungen

⁷ Siehe dazu die Ausgestaltung der Must-Carry-Regelung (§ 20 Abs. 1 a und Abs. 2 AMD-G); z.B. durch Einfügung des Halbsatzes „sofern die Einhaltung dieser Verpflichtung ohne unverhältnismäßig großen Aufwand möglich ist“.



Ergänzend zu diesen grundsätzlichen Erwägungen möchten wir in Bezug auf die konkreten Auswahlkriterien folgende Anmerkungen machen:

Zu den ORF-Programmen:

§ 27a Abs. 3a AMD-G legt fest, dass **sämtliche ORF-TV-Programme** für einen der Programmplätze zwischen 1 bis 10 in Frage kommen⁸, während aus dem Kreis der anderen – privaten – Programme i) nur ‚Vollprogramme‘, und ii) nur Programme mit bundesweitem Publikum, und iii) nur solche mit digital-terrestrischer Verbreitung in die Auswahl für einen Programmplatz zwischen 1 bis 10 kommen können.

In Hinblick auf die Einhaltung der Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, Fairness, Objektivität und Nichtdiskriminierung (siehe oben) ist die **grundsätzliche Bevorzugung der ORF-Programme** gegenüber allen anderen Programmen aus unserer Sicht **weder verhältnismäßig, noch objektiv rechtfertigbar** noch mit dem **Nichtdiskriminierungsgebot** in Einklang zu bringen:

- Vollprogramm vs. Spartenprogramm: Das gilt zum einen in Hinblick auf das Kriterium des Vollprogramms: Während aus dem Kreis der ORF-Programme auch die beiden Spartenprogramme (ORF III und Sport+) in die Vorauswahl (für die Programmreihung) kommen sollen, sind private Spartenprogramme, grundsätzlich ausgeschlossen.⁹ Aus unserer Sicht müssen für den ORF die gleichen Regeln gelten wie für die Privaten. Im Sinne der Gleichbehandlung müsste daher klagestellt werden, dass (auch) nur die Vollprogramme des ORF die notwendigen Voraussetzungen erfüllen, die Spartenprogramme des ORF hingegen, ebenso wie die privaten Spartenprogramme, nicht in die engere Auswahl kommen können.
- Bundesweites Programm vs. Regionalprogramm: In diesem Bereich könnte es unseres Erachtens in Hinblick auf ORF 2 zu einem Verstoß gegen das Nichtdiskriminierungsverbot kommen: Denn unter der Marke ORF 2 stellt der ORF neun verschiedene Bundeslandprogramme bereit, die in den gängigen Kabel-, IP-TV oder SAT-EPGs auch getrennt voneinander zu wählen sind. Aufgrund des Umstands, dass auch sämtliche ORF 2-Bundeslandprogramme jedenfalls für die Programmplätze 1 bis 10 in Frage kommen, befürchten wir eine unsachliche Bevorzugung gegenüber privaten Programmen (weil ORF 2 mit jedem einzelnen, also insgesamt neun Programmen, in die Auswahl um die ersten zehn Programmplätze kommen könnte) und zusätzlich eine unsachliche Bevorzugung gegenüber allen privaten *Regional-TV-Programmen* (die mangels bundesweiter Zielgruppe von der engeren Auswahl von vornhe-

⁸ Siehe Wortlaut: „...welche der Programme des ORF in welcher Reihenfolge auf den Programmplätzen 1 bis 10 des angebotenen Navigators zu reihen sind“),

⁹ Dass auch ORF Sport+ in die engere Auswahl kommen soll, obwohl der geforderte Informations-/Kultur/Politikanteil vorhersehbar gering ausfallen muss, ist besonders unverständlich.



rein ausgeschlossen sind, während der ORF mit neun regionalen Programmen in die engere Auswahl kommt).

- Digital-terrestrische Verbreitung vs. Verbreitung nur über SAT-/Kabel-Netze: Diesbezüglich verweisen wir auf Punkt. 2.2. oben.
- Bevorzugung des ORF aufgrund niedrigen Werbezeitanteils: Eines der vier quantitativen Auswahlkriterien zur Festlegung der Top-10-Programme ist der Sendezeitanteil ‚der nicht aus kommerzieller Kommunikation bestehenden Inhalte‘, m.a.W. jener Sendezeitanteil, der also nicht aus Werbung besteht (Z 1). Dieses Kriterium soll laut Entwurf gleichgewichtet mit den übrigen drei Kriterien (Informationsanteil; Kultur-/Politikanteil mit Österreich-Relevanz; Anteil von Eigen-/Auftragsproduktionen) in die Gesamtbewertung einfließen. Der Umstand, dass aufgrund der einschlägigen Werbebestimmungen der ORF stärkeren Werbezeitbeschränkungen unterliegt als privates Fernsehen (vgl. insb. § 14 Abs. 5 ORF-G und § 45 Abs. 1 AMD-G) führt jedoch geradezu zwangsläufig dazu, dass sämtliche ORF-Programme per se schon aufgrund dieses Kriteriums in der Gesamtbewertung nach vorne gereiht werden. Wir sehen in dieser Bevorzugung einen Verstoß gegen die (EU-)Grundprinzipien der Verhältnismäßigkeit, Fairness, Objektivität und Nichtdiskriminierung, denn schließlich darf bei den Überlegungen nicht ausgeblendet werden, dass der ORF nicht freiwillig auf Werbung verzichtet, sondern ihm aufgrund seiner überwiegenden Gebührenfinanzierung strengere Werbebeschränkungen als dem privaten Fernsehen auferlegt werden. Wir regen daher an, das Kriterium des Werbesendezeitanteils entweder zur Gänze zu streichen oder zumindest deutlich geringer als bisher zu gewichten (derzeit: 25%).

Zu den konkreten Auswahlkriterien:

Das Ziel der Programmreihungspflicht für EPGs ist die Hervorhebung von speziell auf ein österreichisches Publikum gerichteten Programmen. Aufgrund der EU-rechtlichen Vorgaben in der AVMD-RL (Art 7a)¹⁰ bedarf es klar definierter, besonderer öffentlicher Interessen (z.B. Pluralismus, kulturelle Diversität) als Rechtfertigung für einen solchen Eingriff, und der Eingriff muss verhältnismäßig sein.

Der Novellen-Entwurf versucht diesen Vorgaben dadurch gerecht zu werden, dass die Reihung auf Basis der Anteile von Informations-, Kultur- bzw. gesellschaftspolitischem Programm sowie eigen-/auftragsproduzierten Inhalten erfolgen soll.

¹⁰ ErwG 25 (zu Art 7a) lautet: „Die Richtlinie (...) lässt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt, Verpflichtungen zur Gewährleistung der angemessenen Herausstellung von Inhalten aufzuerlegen, die nach festgelegten Zielen des allgemeinen Interesses wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt von allgemeinem Interesse sind. Solche Verpflichtungen sollten nur auferlegt werden, wenn sie notwendig sind, um von Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht eindeutig festgelegte Ziele von allgemeinem Interesse zu erreichen. Beschließen Mitgliedstaaten, Vorschriften über die angemessene Herausstellung zu erlassen, sollten sie den Unternehmen nur verhältnismäßige Verpflichtungen in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen auferlegen.“



Was im Kriterienkatalog fehlt, ist ein Kriterium, das darauf abzielt, ein **Mindestmaß an Publikumsakzeptanz** sicherzustellen. Denn eine verbindliche Regulierung der ersten zehn EPG-Programmplätze ist als Regulierungsmaßnahme unseres Erachtens wenig zielführend, wenn die vorgereichten Programminhalte aufgrund von (z.B.) geringer Qualität, geringer Attraktivität oder aufgrund anderer Ursachen vom Publikum gemieden werden.

Wir anerkennen, dass im Entwurf durch die Voraussetzungen des ‚Vollprogramms‘ und des ‚bundesweiten Zielpublikums‘ versucht wurde, indirekt ein breiteres Seherinteresse sicherzustellen. Letztlich können diese beiden Voraussetzungen aber kein Mindestmaß an Publikumsakzeptanz wirksam sicherstellen, denn sie bieten **keine Gewähr**, dass ein Programm, das die geforderten quantitativen Kriterien (Programmanteile eigenproduzierter, Informations- und/oder Politikinhalt) in höchstem Maße erfüllt, auch tatsächlich **akzeptable Qualität** und/oder **Attraktivität aus Sicht des Publikums** abliefern und so den Aufwand und Eingriff in die wirtschaftliche Eigentumsphäre von Netzbetreibern, Aggregatoren und auch von Programmanbietern (durch Rückreichungen) rechtfertigt.

Aus unserer Sicht sollten bei der Reihung auch Attraktivität, Akzeptanz und Qualität des Programms berücksichtigt werden. Diese Kriterien lassen sich aus unserer Sicht am besten am **Marktanteil des TV-Programms** festzumachen. Wir regen daher an, die quantitativen Kriterien für die Programmreihenfolge so umzugestalten, dass der Informationsanteil (derzeit Z 3) und der Kultur-/Politik-Anteil mit Relevanz für Österreich (derzeit Z 4) miteinander zu einem Kriterium verbunden werden und als gleichgewichtetes Kriterium zur Sicherstellung eines Mindestmaßes an Publikumsrelevanz der TV-Marktanteil (Altersgruppe 12+) eingeführt wird.

Um Missverständnisse oder gar missbräuchliches Verhalten zu verhindern, sollte darüber hinaus im Gesetzestext oder zumindest den Erläuterungen eine Klarstellung in Bezug auf die Wiederholung von Sendungen im Rahmen von TV-Programmen vorgenommen werden. Wiederholungen von TV-Sendungen sollten nur soweit für die Kalkulation von Sendezeitanteilen berücksichtigt werden (dürfen), soweit von ihnen in marktüblichem Ausmaß – das sehen wir bei einer Wiederholung pro Tag im Rahmen des einzelnen TV-Programms – Gebrauch gemacht wird.

4. **Fazit:**

Der Vorschlag zu einer Novelle des AMD-G verfolgt eine für den österreichischen Medienstandort wichtige Zielsetzung – die Stärkung österreichischer TV-Inhalte in der Verbreitung und auf TV-Navigationsoberflächen. Wir unterstützen diese Zielsetzung. Österreichische Medienunternehmen sehen sich einer immer größer werdenden Bedrohung durch globale Player ausgesetzt, die aus Sicht der privaten Rundfunkunternehmen noch dadurch verschärft wird, dass der ORF nach wie vor über eine dominante Marktposition verfügt,

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Kärntner Ring 5-7
A-1010 Wien

Tel.: +43 (1) 2051160 1092

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT633200000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918



die weitestgehend auf zahlreiche Vergünstigungen und Privilegien zurückzuführen ist.

Den Zeitpunkt, der für die Novelle gewählt wurde (kurz vor europarechtlich bedingter Überprüfung der Rundfunkübertragungspflichten) und den konkreten Maßnahmenvorschlag sehen wir in Detailfragen jedoch kritisch.

Zum einen würden wir uns eine gesamthafte Evaluierung und Reform der Übertragungspflichten (anstelle von punktuellen Änderungen) wünschen. Und jedenfalls lehnen wir eine Streichung des Wegfalls der Kabelvergütung ab (siehe Pkt. 2).

Der Vorschlag zur Regulierung der Programmreihenfolge könnte in der vorliegenden Form zudem unerwünschte Wirkungen für Seher, Programmanbieter und Anbieter von EPGs haben. Daher sollte den Beteiligten mehr Raum für eine flexible Implementierung gegeben werden (z.B. 10er-Liste unter den Top 30), und es sollte auch die Umsetzung im Interesse der Seher abgedeckt werden (Pflicht für Neukunden / Empfehlung für Bestandskunden).

Die Bevorzugung der ORF-Programme in der Vorauswahl lehnen wir ab. In der Auswahlscheidung selbst sollte – in Form des TV-Marktanteils – ein Kriterium aufgenommen werden, das ein Mindestmaß an Publikumsakzeptanz sicherstellt (siehe Pkt. 3).

Wir bitten Sie um Ihre freundliche Kenntnisnahme und um Berücksichtigung unserer den Novellenvorschlag ergänzenden Überlegungen.

Mit freundlichen Grüßen

Dipl.Kffr. Corinna Drumm
Geschäftsführung

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Kärntner Ring 5-7
A-1010 Wien

Tel.: +43 (1) 2051160 1092

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT63320000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918