



ORF-Zentrum, Würzburggasse 30, A-1136 Wien

Bundeskanzleramt  
Bundesminister für EU,  
Kunst, Kultur und Medien

Unser Zeichen: GRA/Ki/Et

Tel.: +43 1 87878 12315

Fax.: +43 1 87878 550741

E-Mail: gra@orf.at

per E-Mail an  
[medienrecht@bka.gv.at](mailto:medienrecht@bka.gv.at)  
[begutachtungsverfahren@parlament.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlament.gv.at)

Wien, am 23.05.2019

**BKA-601.135/0005-IV/6/2019 - Begutachtung Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMD-G) geändert wird**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der ORF nimmt zu dem in Begutachtung befindlichen Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMD-G) (im Folgenden auch: Entwurf oder Entw) geändert werden soll, wie folgt Stellung:

Wir begrüßen die Intention des Entw, die Verbreitung und Auffindbarkeit von Fernsehprogrammen mit Österreich-Bezug zu fördern, insbesondere durch Vorgaben für die Reihung solcher Programme an Kabelnetzbetreiber und Programmaggregatoren, die Navigatoren anbieten. Aus unserer Sicht ist das grundsätzlich eine sehr zielgenaue Maßnahme, um den Medienstandort Österreich zu stärken. Dabei wird die KommAustria durch § 27a Abs. 3a Entw verpflichtet, mittels Verordnung festzulegen, welche Programme mit – vereinfacht – Bedeutung für und Bezug zu Österreich auf den Plätzen 1 bis 10 der jeweils angebotenen Programmnavigatoren zu reihen sind.

Aus unserer Sicht ist zunächst hervorzuheben, dass der Entw grundsätzlich zu Recht alle Fernsehprogramme des ORF einbezieht, zumal diese Programme zur Erfüllung der sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Bevölkerung geschaffen und durch die Allgemeinheit in Österreich finanziert sind. Darüber hinaus werden die „freizugänglichen, 24-stündigen und als Zielgruppe auf das Publikum im gesamten *Bundesgebiet* ausgerichteten *Vollprogramme*, für die der Veranstalter über eine aufrechte *Zulassung* zur Veranstaltung von digitalem *terrestrischem Fernsehen* verfügt,“ (Hervorhebungen hinzugefügt) erfasst.

Die konkrete Festlegung der jeweiligen Reihung bzw Platzierung des jeweiligen Programms durch die KommAustria ergibt sich aus dessen durchschnittlicher Platzierung in vier „Kategorien“: durchschnittliche Dauer i) redaktioneller Inhalte, ii) von Sendungen mit kultureller, politischer oder

gesellschaftspolitischer Relevanz für Österreich, iii) von Informationssendungen und iv) der eigengestalteten zuzüglich der eigen- und auftragsproduzierten Sendungsformate.

Aus unserer Sicht geht die geplante Regelung damit grundsätzlich in die richtige Richtung; um aber das Ziel, den Medienstandort Österreich weiterzuentwickeln und dafür einen modernen Rechtsrahmen zu schaffen, besser zu erreichen, ist es notwendig, die geplanten Bestimmungen zu adaptieren bzw zu ergänzen (siehe im Folgenden unter 1.). Weiters ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur österreichische TV-Programme in Kabelnetzen, sondern auch andere für die Meinungsbildung wichtige Inhalte in der Fülle des Angebotes bzw im Internet und/oder auf Endgeräten zunehmend schwerer auffindbar sind. An erster Stelle möchten wir hier den Hörfunkbereich nennen, der vom Entw (wohl) nicht berücksichtigt wurde. Dies gilt aber insbesondere auch für den ganzen nonlinearen sowie den Satelliten-Bereich. Auch insofern ist im Interesse des Medienstandorts eine Erweiterung des geplanten Rechtsrahmens angezeigt (siehe unter 2.).

### 1.) Reihung österreichischer Fernsehprogramme in Navigatoren

Die gesetzlich vorbestimmte Reihung in Navigatoren bezweckt nach den Erläuterungen eine *„angemessene Hervorhebung von speziell auf ein österreichisches Publikum gerichteten TV-Programmen als eine Strategie zur Stärkung des Medienstandorts einerseits, aber auch der Medienlandschaft in Österreich andererseits“*. Die Festlegung der Reihung erfolgt dabei anhand von Kriterien, die *„das öffentliche Interesse an auf Österreich bezogenen Sendungen abbilden und den Inhalt als Ansatzpunkt nehmen“*.

Einleitend möchten wir betonen, dass der ORF grundsätzlich eine für alle Verbreitungswege gültige, einheitliche „Senderliste“, die dem Stellenwert der öffentlich-rechtlichen Programme, der Programme mit vorrangigem Österreich-Bezug und auch der massenattraktiven Programme ausgewogen Rechnung trägt, jedenfalls begrüßen würde. Unabhängig vom vorliegenden Entwurf sprechen wir uns für eine mit der KommAustria erarbeitete und von dieser empfohlene „Österreich-Liste“ aus. Zu der vom Entw vorgeschlagenen behördlich verordneten Reihung haben wir folgende Anmerkungen:

a) Um die praktische Auswirkung und die Tragweite der Reihung zu verstehen, hat der ORF versucht, eine Auswertung der gesetzlichen Kriterien nach den derzeit bestehenden Programmen vorzunehmen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Auslegung und Anwendung der vorgeschlagenen Kriterien äußerst schwierig waren, da diese teilweise nicht konkret bestimmt sind:

- So ist etwa fraglich, welche Sendungen als solche mit kultureller, politischer oder gesellschaftspolitischer Relevanz für Österreich oder als Information einzuordnen sind (§ 27a Abs 3a Z 2 und 3 Entw). Insbesondere enthalten das Gesetz oder die Erläuterungen keine konkreten Angaben, welche Sendungen beispielsweise nun konkret als relevant bzw als Information und welche als nicht relevant bzw nicht als Information zu bezeichnen oder welche sonstigen Kategorien (z.B. Unterhaltung, oder auch Kultur und Sport) vorhanden wären. Daraus ergibt sich im Zusammenhang mit einer vergleichenden Quantifizierung ein großes Unsicherheits- und Änderungspotenzial, zumal die Kriterien teilweise auch

Überschneidungen aufweisen und somit Multiplikatoreffekte entstehen (so wird eine Sendung mit politischer Relevanz für Österreich idR auch als Information einzuordnen sein).

- Das Kriterium der „Zulassung“ für digital terrestrisches Fernsehen ist ebenfalls fraglich; unseres Wissens nach können Programme, die über terrestrische Multiplex-Plattformen verbreitet werden, auch eine Bewilligung zur Weiterverbreitung (§ 6 Abs. 2 AMD-G) und keine Zulassung für digital terrestrisches Fernsehen besitzen.
- Zum Kriterium der „eigengestalteten zuzüglich der eigen- und auftragsproduzierten Sendungsformate“ ist zu hinterfragen, was aus der Gegenüberstellung „Eigengestaltung“ und „Eigen- oder Auftragsproduktion“ abzuleiten ist und welche Folgen die unterschiedliche Textierung im Verhältnis zu § 20 Abs. 1a Z 3 Entw („eigengestalteter *oder* eigen- und auftragsproduzierter Sendungsformate *von kultureller, politischer oder gesellschaftspolitischer Relevanz für Österreich*“) hat. Aus unserer Sicht ist für das Ziel, den Medienstandort Österreich zu stärken, wohl vor allem die Frage der aktuellen Wertschöpfung in Österreich entscheidend. Die Dauer von (wann und wo auch immer) eigengestalteten (?) Programmanteilen ist hierfür kein geeignetes Maß.

Darüber hinaus hat sich auch gezeigt, dass die Datenlage derzeit wenig aussagekräftig ist und größtenteils neue und sehr aufwändige Auswertungen bei allen betroffenen Veranstaltern notwendig würden. Darüber hinaus sollen Programme nach dem Entwurf im „Wochendurchschnitt“ ausgewertet werden – was darauf hindeutet, dass ein großer Zeitraum (bis zu einem Jahr?) herangezogen werden soll. Zudem ließe das Gesetz auch die Auslegung zu, dass ein entsprechendes Tätigwerden auch mehrmals pro Jahr gefordert werden könnte, was den erforderlichen Aufwand noch vergrößert. Dieser hohe Aufwand von Veranstaltern wurde in der Folgenabschätzung nicht berücksichtigt bzw. ist die Aussage, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Ressourcen der Regulierung der KommAustria zu bewältigen wäre, durchaus anzuzweifeln.

Die Kriterien, die „*speziell auf ein österreichisches Publikum gerichtete TV-Programme*“ bzw. „*österreichische Sendungen im öffentlichen Interesse*“ erfassen, sollten zielorientiert, klar und eindeutig, leicht handhabbar, umgehungssicher und nachvollziehbar sein. Dies ist derzeit nicht der Fall, weil die Kriterien unbestimmt und komplex sind. Es ist – mit Hinweis auf die folgenden Ausführungen – zweifelhaft, ob es überhaupt möglich und sinnvoll ist, eine „Reihungsformel“ zu entwickeln, die zu sachgerechten Ergebnissen führt.

b) Damit eine verpflichtende Reihung tatsächlich positive Auswirkungen auf die Medienvielfalt hat, ist vor allem sicherzustellen, dass eine „Österreich-Liste“ auch vom Publikum angenommen wird. Dafür ist in keiner Weise ausreichend, eine Senderreihung am Maßstab „inhaltlicher“ Kriterien oder anhand einer „Formel“ zu bilden. Vielmehr geht es hauptsächlich um Akzeptanz und Nutzerfreundlichkeit einer Senderreihung. Andernfalls droht eine irrelevante „Behördenliste ohne Zuseher“ - etwa auf den Kanälen 001 bis 010, da die Zuseher sonst sofort eigene Listen programmieren und/oder Betreiber andere Programmplätze als relevant oder aus „Österreich“ propagieren - z.B. die Kanäle 100 bis 110 o.ä.

- Relevanz der einzelnen Programme

Bei einer Reihung muss die Nutzung der jeweiligen Sender durch das Publikum berücksichtigt werden. Dies nicht nur in Anbetracht dessen, dass eine persönliche Reihung durch den einzelnen

Zuseher – die grundsätzlich unabhängig von behördlichen Vorgaben möglich bleibt - normalerweise genau dieses Kriterium individuell umsetzt (dazu auch noch im Folgenden). Eine Liste, die „Lieblingssender“ der Österreicherinnen und Österreicher am Listenende platzierte, hätte kaum Aussicht auf Nutzerakzeptanz und würde als irrelevante Bevormundung gedeutet.

Die Relevanz stellt darüber hinaus auch die Umgehungssicherheit einer Reihung sicher: Denn andernfalls hätten Veranstalter den Anreiz, nur im Interesse einer Vorreihung etwa Informationssendungen in der Nacht mehrmals zu wiederholen (nur um bei einem entsprechenden Reihungskriterium zu „gewinnen“), ohne dass diese Wiederholung irgendeinem Zuseher/inneninteresse aus Österreich gegenüberstünde.

Dabei ist auch zu bedenken, dass eine behördliche Reihung nicht nur die Meinungsvielfalt begünstigt, sondern auch einen Eingriff in verschiedene Freiheiten bringt. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der (im Entw zitierten) AVMD-RL (Art 7a bzw ErwG 25), wonach Maßnahmen für eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste notwendig und verhältnismäßig sein müssen.<sup>1</sup> Auch im Interesse der Betreiber und ihrer Geschäftsmodelle ist die Berücksichtigung der Nutzerakzeptanz daher essenziell und stellt die Verhältnismäßigkeit einer bestimmten Reihung erst her.

Schließlich ist auch das Bestehen von Senderfamilien zu würdigen, um nicht Sender „auseinanderzureißen“ die häufig wechselseitig aufeinander Bezug nehmen. Auch diese Forderung dient dem Interesse der Betreiber und ihrer Geschäftsmodelle und minimiert jenen massiven Aufwand in der Kundenbetreuung, der erfahrungsgemäß mit Umstellungen verbunden ist.

- Etablierte Programmplätze und Kontinuität einer „Österreich-Liste“

Nutzerakzeptanz kann sich nur einstellen, wenn die größtmögliche Kontinuität der Senderreihung gewährleistet ist. Zuseher/innen, die durch die Neureihung „ihre“ gewohnten Programmplätze verlieren oder sich ständig an neue Reihungen „gewöhnen“ müssen, werden eher auf eigene Reihungen oder andere Listen ausweichen. Aus unserer Sicht ist daher entscheidend, dass die etablierten Marktgegebenheiten bei der Reihung durch die KommAustria eine entscheidende Bedeutung erlangen.

Diesbezüglich ist etwa darauf zu verweisen, dass jene „*speziell auf ein österreichisches Publikum gerichteten TV-Programme*“, die auch nach dem Willen des Entw den Medienstandort Österreich besonders prägen, von Satellitenkunden derzeit überwiegend folgendermaßen (selbst) gereiht werden (Quelle AGTT-IFES Teletest Monitoring, 2. HJ 2018; 75 % der Personen in Sat-Haushalten haben die Senderliste gegenüber der Voreinstellung geändert):

Programmplatz 1: ORF1 (94% der Zuseher/innen)

Programmplatz 2: ORF2 (90%)

Programmplatz 3: ATV oder ORF III (40% oder 34%)

Programmplatz 4: PULS4 (45%)

---

<sup>1</sup> 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.

### Programmplatz 5: ServusTV (16%)

Es ist also im Interesse des „Erfolgs“ einer „Österreich-Liste“ von eminenter Bedeutung, dass die KommAustria bei der behördlichen Reihung etablierte Programmplätze weitestgehend bewahrt und lediglich jene Programmplätze neu vergibt, die derzeit bzw in Zukunft durch nicht privilegierte Programme belegt werden. Um eine größtmögliche Kontinuität sicherzustellen, sollte – anders als derzeit - nur in festgelegten, größeren Intervallen eine Neuordnung der „Österreich-Liste“ verordnet werden, z.B. alle fünf Jahre.

- Unterschiedliche Listen für unterschiedliche Aspekte, z.B. „technische Qualitäten“ (SD / HD / 4K) und Regionen (ORF2 Burgenland – Wien)

Der Entw lässt offen, wie mit unterschiedlichen Listen für unterschiedliche „technische Qualitäten“ (SD / HD) oder Mutationen (ORF2 Burgenland – Wien) umzugehen ist. Es könnten im Interesse der Nutzer/innen und des Medienstandorts unseres Erachtens zwei oder mehr Listen verordnet werden, z.B. HD-Liste, SD-Liste – jeweils für unterschiedliche Regionen. Nicht im Interesse des Medienstandorts wäre, jeweils bedeutende Regionalprogramme von den vorderen Kanal-Plätzen durch eine Österreich-Liste zu verdrängen.

Inhaltliche Bezüge und Aggregationen können ebenfalls berücksichtigt werden. ORF Sport + sollte damit wenigstens (auch) im Belegungsumfeld anderer Sportsender zu finden sein.

- Barrierefreiheit und Volksgruppen

Um durch die Berücksichtigung der „Relevanz“ für die Gesamtbevölkerung nicht besondere Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen und Minderheiten außer Acht zu lassen, ist der Barrierefreiheit und Inhalte für Volksgruppen besonderes Gewicht beizumessen. Hier sind daher nicht nur die öffentlich-rechtlichen Programme von Bedeutung, sondern auch spezielle private Programme.

### **Aus unserer Sicht ergibt sich aus alldem folgende Schlussfolgerung:**

Eine Reihung von Programmen aufgrund der vorgeschlagenen „Formel“ setzt eine unverhältnismäßig aufwändige Ermittlung und Auswertung zahlreicher Fernsehprogramme voraus, die in keinem Verhältnis zum Nutzen für den Medienstandort stehen, zumal das Ergebnis teilweise, wie gezeigt, kontraproduktiv sein kann. Aus Sicht des ORF ist daher vorzuziehen, eine „Österreich-Liste“ auf Basis der Publikumspräferenzen und -gewohnheiten sowie der damit etablierten Marktverhältnisse festzulegen.

Nur jene Programmplätze sollten neu vergeben werden, die derzeit bzw in Zukunft durch nicht privilegierte Programme belegt werden. Die Berechtigung, diese „freien“ Plätze einzunehmen, sollte sich aus der Inanspruchnahme der Must-Carry-Regeln (§ 20 AMD-G) ergeben - der konkrete Platz ergibt sich aus der voraussichtlichen Akzeptanz und Nutzerfreundlichkeit. Damit ist gleichzeitig individueller Rechtsschutz (für die Aufnahme oder Nichtaufnahme als Must-Carry-Programm) und die Aufnahme auch regional bedeutender Programme (§ 20 Abs 2 AMD-G) sichergestellt.

So ist aus Sicht des ORF auch gewährleistet, dass die über Jahrzehnte gewohnte „Paarung“ von ORF1 und ORF2 und deren Reihung auf den Plätzen 1 und 2 unberührt bleibt und ORFIII möglichst nahe angeschlossen wird. Anderes würde dem gesetzlichen Versorgungs- und Programmauftrag des ORF, dem Zweck der Must-Carry-Verpflichtung des § 20 Abs 1 AMD-G für die ORF-Programme und der Erwartungshaltung der Zuseher widersprechen.

## 2.) Ausdehnung des Anwendungsbereichs

Ausgangspunkt dieser Überlegung ist zunächst der Anwendungsbereich der „Österreich-Liste“ (vgl zuvor unter 1.). Vom Entw unmittelbar verpflichtet werden nur Programmaggregatoren und Betreiber - betroffen sind allerdings auch z.B. Hersteller von Empfangsgeräten und dort eingesetzter Software. Das bedeutet, dass für das geplante Ergebnis – Zuseher/innen sollen eine Österreich-Liste auf den vorderen Programmplätzen vorfinden – auch weitere Personen verpflichtet werden müssen. Aber auch sachlich sollte der Anwendungsbereich ausgedehnt werden:

Der Medienstandort Österreich ist nämlich nicht nur auf die Stärkung von österreichischen TV-Programmen in Kabelnetzen bzw EPG angewiesen. Auch andere für die Meinungsbildung in Österreich wichtige Inhalte – insbesondere Hörfunkprogramme und nonlineare Angebote in Abrufdiensten - sind in der Fülle des Programmangebotes nur mehr schwer auffindbar. Aus diesem Grund gelang im Jahr 2018 auch der Durchbruch in der Regulierung auf europäischer Ebene: Art 7a AVMD-RL erlaubt es den Mitgliedstaaten (anders als bisher nach Art 31 UD-RL) ausdrücklich, auch Maßnahmen im nichtlinearen Bereich zu ergreifen, um eine *„angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen“*.

Die neuen globalen Medienplattformen und die Sozialen Netzwerke mit ihren monopolähnlichen Marktpositionen verändern die Mediennutzung nachhaltig. Auch wenn das klassische, lineare Fernsehen noch mit großem Abstand die dominierende Form des Medienkonsums (192 Minuten/Tag, 2018) und auch die Radio-Nutzung ungebrochen hoch ist (183 Minuten/Tag, 2018), so sind doch vor allem beim jungen Publikum erste nachhaltige Verschiebungen bemerkbar.

Mobiler und nonlinearer Medienkonsum auf digitalen Plattformen gewinnt zunehmend an Bedeutung: 2016 erfolgte bei Erwachsenen (14+) 11 % des gesamten Bewegtbildkonsums online, 2019 waren es bereits 18 %. Beim jungen Publikum (14-29 Jahre) waren es 2016 24 % online konsumierte Inhalte, heuer bereits 47 % (RTR/AGTT Bewegtbildstudie 2019). Dies gilt entsprechend für den Hörfunk: Im Gegensatz zu herkömmlichen UKW-Geräten konkurrieren nationale Radios auf Smart-Speakern, im digitalen Autoradio und am Smart-TV gegen jeglichen weltweit verfügbaren Audio-Content.

Zur Absicherung von Meinungsvielfalt und Pluralität in einer digitalen Welt bedarf es daher einer über die bestehende „Must-Carry“-Regelung und die geplante „Österreich-Liste“ hinausgehende Garantie für die Auffindbarkeit von österreichischen Inhalten.

Es sollte – durchaus im Rahmen einer Zuständigkeit der Regulierungsbehörde KommAustria – möglich sein, bei besonderem öffentlichem Interesse auch die privilegierte Behandlung von Medieninhalten in Bezug auf ihre Auffindbarkeit im Sinne einer „Must be found“-Regelung sicherzustellen. Dies für alle relevanten Nutzeroberflächen einschließlich Satelliten- und Online-

Plattformen, um Audio- und Video-Inhalten mit kultureller, politischer oder gesellschaftspolitischer Relevanz für Österreich soweit wie möglich größere Präsenz einzuräumen.

Mit freundlichen Grüßen



ÖSTERREICHISCHER RUNDFUNK

~~ppa~~ Dr. Andreas Nadler

ppa Mag. Oswin Kozissnik