

Media **FUTURE** Perspectives

DAS WEISSBUCH
für den Medienmarkt
Österreichs

Media FUTURE Perspectives

DAS WEISSBUCH
für den Medienmarkt
Österreichs





Der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) repräsentiert alle wesentlichen, am österreichischen Markt tätigen privaten Rundfunkunternehmen und steht damit für die Vielfalt im österreichischen Rundfunkmarkt.

Der VÖP verfolgt das Ziel fairer Wettbewerbsbedingungen, sowohl im Hinblick auf den nationalen Markt, als auch im Wettbewerb mit globalen Medienanbietern.

Der VÖP versteht sich außerdem als Servicepartner für seine Mitglieder, als Ansprechpartner für Politik, Ministerien und Behörden und als Kooperationspartner für andere nationale und internationale Medienverbände.

Weiter Infos unter **www.voep.at**

INHALT

VORWORT Ernst Swoboda	4
VORWORT Markus Breitenecker	5
EXECUTIVE SUMMARY	6
1. GEGENWART UND ZUKUNFT PRIVATER MEDIEN IN ÖSTERREICH	8
1.1 Medienmarkt - Stand und Entwicklung	8
1.2 Medienmarkt - Die Zukunft	10
2. NEUGESTALTUNG DER MEDIENFÖRDERUNG	12
2.1 Umbau der ORF-Finanzierung	12
2.2 Zukunftsorientierte Förderstruktur für private Medien	14
2.2.1 Basisförderung von Mediengattungen	14
2.2.2 Förderung von Zukunftsbereichen	15
3. DIE REFORM DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS	16
3.1 Unternehmensgegenstand: Zurück zum Kerngeschäft	17
3.2 Versorgungsauftrag: Förderung digital-terrestrischer Radioverbreitung	18
3.3 Ausgewogene und unverwechselbare ORF-Programme	20
3.4 Vorprüfungsverfahren: Markt und Mitbewerber schützen	22
3.5 Transparenz: Konkretisierung der Berichtspflichten	23
3.6 Höhere Anteile von österreichischen und europäischen Werken	25
3.7 Werbung: Werbeintensität und Eigenwerbung	26
3.8 Premiumrechte: Wettbewerb und Vielfalt wirksam schützen	28
3.9 Gleichberechtigter Zugang zu ORF-Inhalten	29
3.10 Verbesserungen des Rechtsschutzes für Wettbewerber	29
4. FAIRER WETTBEWERB MIT DIGITALEN MEDIENPLATTFORMEN	31
4.1 Gleiche Regeln für alle audiovisuellen Mediendienste	32
4.2 Angleichung der steuerlichen Behandlung aller Medienanbieter	33
4.2.1 Die Werbeabgabe ist gleichheitswidrig und wettbewerbsverzerrend	33
4.2.2 Steuerfairness: Gewinn-Besteuerung internationaler Konzerne	35
4.3 Absicherung von Meinungsvielfalt und Pluralität in einer digitalen Welt	36
4.3.1 Must-be-found-Garantien	36
4.3.2 Offener und nichtdiskriminierender Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und -plattformen	38
4.3.3 Interoperabilität von Audio-Empfangsgeräten	39
4.4 Effektiver Urheberrechtsschutz im Online-Bereich	40
4.4.1 Schutz medienunternehmerischer Leistungen gegen Ausbeutung	40
4.4.2 Mitverantwortung kommerzieller Abrufplattformen für urheberrechtliche Missbräuche	41
4.4.3 Access-Provider: Wirksamer Schutz vor Rechtemissbrauch	43
4.5 Rechtsicherheit für Bewerbung von Sportwetten und Mehrwertdienste	44
4.6 Gleiches und effektives Datenschutzniveau für alle Mediendienste	46

VORWORT VON ERNST SWOBODA

Der Medienmarkt in Österreich und insbesondere die österreichischen Privatsender stehen vor großen Herausforderungen: Zum einen verlangen disruptive Veränderungen der Medienwelt neue Ausrichtungen und neue Rahmenbedingungen. Denn die immer stärker werdende internationale Medienkonkurrenz durch Anbieter wie YouTube oder Spotify profitiert nicht nur von enormen Skalen- und Netzwerkeffekten, sondern vor allem davon, unseren Gesetzen nicht zu unterliegen. Zum anderen hemmt die unveränderte Dominanz des ORF auf dem nationalen Rundfunkmarkt die längst überfällige Entwicklung zu einem echten dualen Rundfunksystem in Österreich. Selbst 20 Jahre nach seiner Liberalisierung ist der österreichische Radiomarkt von ausgewogenen Verhältnisse leider weit entfernt.

Hinzu kommt, dass etliche der Pfeiler, die die gegenwärtigen Strukturen des österreichischen Rundfunkwesens tragen, schon so morsch geworden sind, dass sie in allernächster Zukunft einzustürzen drohen. Ein offenkundiges Beispiel hierfür ist das heute noch an den Besitz bestimmter Empfangsgeräte anknüpfende Rundfunkgebührengesetz. Kurz gesagt: Es besteht dringender Handlungsbedarf! Das Gerüst, auf dem das österreichische Medienwesen aufbaut, muss zu einem großen Teil neu gebaut, bestehende Strukturen müssen reformiert werden.

An dieser Stelle will der Verband Österreichischer Privatsender einen fundierten und konstruktiven Beitrag leisten. Deshalb haben wir eine ganz konkrete Vision entwickelt, wie der österreichische Rundfunkmarkt in fünf bis zehn Jahren aussehen sollte und welche Veränderungen und Reformen dafür notwendig sind. Getragen wird diese Vision von dem Wunsch, ein nachhaltig tragfähiges und wirklich duales Rundfunksystem in Österreich zu gestalten und gleichzeitig ein *level playing field* mit internationalen Medienanbietern herzustellen.



Ich bin überzeugt, dass starke Medien in einer gesunden vielfältigen Medienlandschaft Voraussetzung und Garant für Demokratie und Freiheit sind. Gehen wir daran, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen!

Dr. Ernst Swoboda
Vorstandsvorsitzender
Geschäftsführer KRONEHIT

VORWORT VON **MARKUS BREITENECKER**



In letzter Zeit häufen sich Wortmeldungen, die das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem in Europa und in Österreich grundsätzlich in Frage stellen. Ich glaube, das ist der falsche Weg, wir brauchen

ein öffentlich-rechtliches Mediensystem als Teil eines dualen Rundfunksystems dringender als je zuvor. Warum? Weil die Bedeutung von Medienplattformen wie Facebook, Google oder YouTube laufend zunimmt und dies zu immer größeren wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Problemen führt.

Viele machen den schwerwiegenden Fehler, diese Anbieter nur als Technologieplattformen zu betrachten, die die Inhalte anderer verbreiten. Doch das ist falsch: Sie sind Medienanbieter – mit dem Unterschied, dass sie keine Journalisten bezahlen, redaktionelle Hoheit einem Algorithmus überlassen und unseren Regeln für Medienunternehmen, Urheberrecht und Datenschutz nicht unterliegen. Das sind Wettbewerbsprivilegien zum Standortnachteil Europas.

Diese Medienplattformen sind nicht nur eine Bedrohung für Medienunternehmen, sondern auch für die Demokratie und das Staatswesen insgesamt. Denn während klassische Medien journalistische Standards einhalten und Persönlichkeitsrechte schützen, lässt Facebook Hasspostings und Fake News gewähren, erhöht damit zwar Reichweite, bedroht aber den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Aufgrund ihrer Größe und Datenmacht tragen die Social-Media-Giganten auch ein höheres Maß an Verantwortung. Daher sollten sie nicht nur den gleichen Regeln wie andere Medien unterworfen werden, sondern strengeren Regeln.

Europäische Medienanbieter müssen in dieser „neuen Mediengestaltung“ ein Gegengewicht zu den US-Giganten aufbauen. Eine eigenständige digitale technologiegetriebene Medienzukunft setzt zweierlei voraus: die Schaffung inner-europäischer Medien- und Start-Up-Allianzen; und die Umleitung öffentlich-rechtlicher Gebühren in Forschung und Entwicklung von qualitativ hochwertigen Social Media Destinationen als Alternativen zu den Silicon Valley-Monopolen. Rundfunkgebühren dürfen nicht mehr für kommerzielle Inhalte, die die Privaten genauso anbieten können, verwendet werden, sondern müssen in Public-Value-Inhalte bzw. den Aufbau alternativer digitaler Social-Media-Projekte (in Kooperation mit privaten Anbietern) investiert werden.

Wir müssen es schaffen, auch in der Welt der digitalen Plattformen ein Gegengewicht aufzubauen – gegen die in Wahrheit gar nicht sozialen Medien, die Filterblasen erschaffen, Ausgrenzung begünstigen und extreme politische Kräfte fördern. Der natürliche Feind dieser Kräfte ist das, wofür der öffentlich-rechtliche Auftrag stehen sollte: Inklusion, Ausgewogenheit, Faktenorientierung, Verständnisförderung und Glaubwürdigkeit.

Nur mit einer europäischen Allianz privater und öffentlich-rechtlicher Anbietern können wir der Daten- und Meinungsmacht der US-Social Media ein Gegengewicht gegenüberstellen, das unsere europäischen Werte schützt.



Mag. Markus Breitenecker
stv. Vorstandsvorsitzender
Geschäftsführer PULS 4

WIR LEBEN IN EINEM MEDIENANGEBOTSPARADIES, DOCH DIESES PARADIES IST AKUT BEDROHT.

EXECUTIVE SUMMARY

Die Bruchlinien zwischen klassischen Medien und Internet-/Plattformmedien, zwischen Anbietern mit und solchen ohne regionalen Wurzeln werden immer größer. Die Verschiebungen zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Anbietern werden immer stärker.

Der Überlebensraum für die privaten Vertreter der klassischen Mediengattungen in Österreich - also Print, Privatrado und Privat-TV - wird immer enger, während die Entwicklung des ORF ungebrems in Richtung eines ‚gebührenfinanzierten kommerziellen Medienanbieters‘ läuft. Facebook, YouTube und Co werden wirtschaftlich immer mächtiger und scheitern gleichzeitig an ihrer Unfähigkeit, gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Die vorgezeichnete Entwicklung ist

wenig wünschenswert und stellt nicht nur eine Bedrohung für den österreichischen Medienmarkt dar, sondern für die Gesellschaft. Es bedarf einer Trendumkehr, die die Marktakteure allein, ohne rechtspolitische Korrekturmaßnahmen durch die politischen Entscheidungsträger, nicht werden leisten können.

Der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) hat die wichtigsten Maßnahmen, die hierfür notwendig sind, in diesem ‚Weißbuch für den Medienmarkt Österreich‘ zusammengetragen. Die darin enthaltenen Vorschläge richten sich, getrennt nach legislativer Verantwortung, an den österreichischen und den europäischen Gesetzgeber gleichermaßen und fokussieren auf drei Themenkomplexe:

ZUKUNFTSSICHERE MEDIENFÖRDERUNG

Auch in Zukunft wird der Mediensektor, zumindest teilweise, finanzieller Unterstützung von Seiten des Staats bedürfen. Die gewachsenen Strukturen sind an die veränderte Umwelt anzupassen und um Unnötiges zu bereinigen. Die Finanzierung des ORF sollte technologieunabhängig, missbrauchssicher und effizient administrierbar gestaltet werden, weshalb viel für eine Finanzierung unmittelbar aus einem zentralen Medienbudget des Bundes spricht; alternativ können diese Ziele auch durch eine Haushaltsabgabe erreicht werden. Jedenfalls aber ist der Prozess zur Bestimmung der konkreten Abgeltungshöhe zu modernisieren: an die Stelle der Genehmigung durch den ORF-internen Stiftungsrat sollte ein transparenter, zweistufiger Genehmigungsprozess treten, im

Zuge dessen ein unabhängiges Expertengremium den tatsächlichen Finanzbedarf überprüft und formal (zur politischen Genehmigung) empfiehlt.

Der Wandel in der Mediennutzung und im Medienangebot muss auch durch gezielte Fördermaßnahmen privater Medien aktiv unterstützt werden. Die bestehenden, v.a. gattungsorientierten Fördermodelle sollten erhalten bleiben, jedoch inhaltlich und in ihrer Dotierung angepasst werden. Ergänzt werden sollten sie um gattungsübergreifende Modelle - zur Förderung des Zukunftsthemas ‚Digitalisierung der Medien‘, sowie zur Förderung der Erzeugung von Public Value durch private Medien, etwa durch für alle Marktteilnehmer offene Ausschreibungen von Public Value Projekten

REFORM DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

Tun und Denken des ORF orientieren sich seit langem viel zu stark daran, im Wettbewerb mit privaten Anbietern erfolgreich zu sein, und viel zu wenig daran, das öffentlich-rechtliche Angebot zu stärken. Darunter leiden Kunden, Wettbewerber und die Gesellschaft insgesamt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen ändern das ORF-G in jenen Punkten, die für eine gesunde Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Angebots unentbehrlich sind: Der Unternehmensgegenstand grenzt kommerzielle Nebentätigkeiten stärker ein als bisher, der Kernauftrag präzisiert die Anforderungen an Ausgewogenheit und

Unverwechselbarkeit des Angebots, kommerzielle Programmierung und kommerzielle Programmverwertung werden angemessen, aber wirksam begrenzt, die Transparenz der ORF-Leistungen und Mittelverwendung gegenüber der Öffentlichkeit werden verbessert, der Schutz privater Wettbewerber in Verfahren vor der KommAustria gestärkt und ihnen ein Recht auf gleichberechtigten Zugang zu digitalen ORF-Inhalten eingeräumt, und schließlich wird dem ORF ein Beitrag zur aktiven Förderung digital-terrestrischer Radioverbreitung abverlangt.

FAIRNESS IM WETTBEWERB MIT DIGITALEN MEDIENPLATTFORMEN

Viele Regeln, die direkt oder indirekt für den Mediensektor gelten, sind technologie- und/oder branchenspezifisch ausgestaltet und führen im Ergebnis zu gesellschaftlich unerwünschten Regelungslücken oder zu äußerst ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen klassischen Medien einerseits und Online-Medienplattformen andererseits. Es bedarf gezielter Anstrengungen zur raschen Herstellung fairer und ausgewogener Regeln - in Österreich und in Europa. Denn: Auch Social Media sind Medien, und sie sind als Medien zu behandeln.

Änderungen der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie, insbesondere eine Ausweitung des Anwendungsbereichs, sollten ein europaweit einheitliches Schutzniveau für den Konsum und die kommerzielle Verwertung audiovisueller Inhalte schaffen, unabhängig davon, ob die Inhalte im Rahmen von TV-Angeboten, Abrufdiensten, Videosharing-Angeboten oder soziale Netzwerken konsumiert werden. Der

Schutz von Urhebern vor missbräuchlicher Verwendung ihrer Inhalte auf Online-Medienplattformen muss verbessert werden, durch Reformen auf EU-Ebene (u.a. der viel zu weitreichenden Haftungsprivilegien der E-Commerce-RL) und/oder durch nationale Sonderregeln. Meinungsvielfalt und Pluralität sind durch neue Gatekeeper gefährdet; neutrale, in manchen Fällen auch bevorzugte Behandlung von Medieninhalten muss auf allen Ebenen des Internet-Ökosystems durch Schaffung neuer rechtlicher Garantien abgesichert werden. Die steuerliche Behandlung von werblichen Tätigkeiten (Werbeabgabe) muss neutral gestaltet werden, die Unternehmens- und Gewinnbesteuerung global grenzüberschreitend tätiger Konzerne, insb. der Technologie- und Medienkonzerne, effektiv und fair ausgestaltet werden. Und schließlich muss für alle Mediendienste, unabhängig von Mediengattung und Unternehmensniederlassung, das gleiche Schutzniveau in Bezug auf personenbezogene Daten gelten.

1. Gegenwart und Zukunft privater Medien in Österreich

1.1 MEDIENMARKT - STAND UND ENTWICKLUNG

Nie zuvor hatten die Menschen in Österreich die Möglichkeit, aus einem so reichhaltigen Medienangebot zu wählen wie heute. Zusätzlich zu den in Österreich verfügbaren Printangeboten, Radiosendern und Fernsehprogrammen bietet das Internet den Zugang zu einer schier unendlichen Fülle digitaler Medienangebote aus der gesamten Welt.

Dieses Angebot wird auch genutzt: Beinahe neun Stunden pro Tag sind es, die die Österreicherinnen und Österreicher mit der Nutzung von Medien verbringen, morgens besonders intensiv mit Radio und Print, abends vor allem mit Fernsehen, und den ganzen Tag über verteilt mit Online-Medien.¹

Wir leben in einem **Medienangebotsparadies**. Paradiesische Zustände also, die jedoch, zumindest in Österreich, nicht andauern werden. Denn die Angebotsvielfalt ist bedroht, deutliche Bruchlinien und Verschiebungen im Markt sind unübersehbar und werden sich fortsetzen.

Eine wesentliche **Bruchlinie** verläuft zwischen den klassischen Medien, die über getrennte physische Kanäle (Papier, Terrestrik, Satellit usw.) verbreitet werden, und den **Internetmedien**. Auch wenn die Nutzung klassischer Medien in Österreich im internationalen Vergleich äußerst hoch ist², ist dies doch nur ein trügerisches Bild der Realität: Die Nutzung von Online-Medien wird auch in Österreich weiter zunehmen und Internetmedien werden die klassischen Medien weiter zurückdrängen.³ Und auch wenn es hoffentlich noch lange gedruckte Zeitungen, lineares Fernsehen

und UKW-Radio geben wird, so ist doch eines nicht zu leugnen: Die Zukunft auch der klassischen Medien liegt im Internet, nur einen Klick entfernt von so mächtigen Medienplattformen wie YouTube, Facebook und Netflix.

Die zweite Bruchlinie betrifft die **Herkunft des Medieninhalts**. Sie verläuft zwischen Inhalten mit nationalem, regionalen oder lokalem Bezug („Österreich-Inhalten“) und dem internationalen Content. Der Absatzmarkt für Österreich-Inhalte ist naturgemäß beschränkt und schon seit geraumer Zeit können klassische Medien in Österreich nur mehr schlecht als recht damit reüssieren, dass sie eine Mischung aus nationalen und internationalen Inhalten anbieten. Dieses Modell wird durch Online-Spartenangebote immer stärker untergraben. Der wirtschaftliche Druck steigt, originär österreichische Inhalte werden immer schwieriger finanzierbar.

Die dritte Verschiebung findet zwischen **öffentlich-rechtlichen und privaten Medien** statt. Der öffentlich-rechtliche Sektor unterliegt dem Druck, nicht an Relevanz einzubüßen, was angesichts des vielfältigen Angebots, vor allem der neuen (Internet-) Medien, zunehmend schwerfällt. Auf der Suche nach Legitimation für die öffentliche Gebührenfinanzierung werden möglichst hohe Einschaltquoten als relevanter Maßstab definiert und demgemäß wird eine stark zielgruppenorientierte, massenattraktive Programmgestaltung forciert. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten zur kommerziellen Programmverwertung (Werbung und Sponsoring) voll ausgenutzt, einerseits um sich die mas-

1 Siehe die Studie des Vereins Media Server „Wie die Österreicher die Medien nutzen“, 11/2015.

2 Beispiel Print: In Bezug auf die Nutzung von Printmedien wird Österreich als Nummer 1 in Europa ausgewiesen; siehe z.B. Reuters Institute Digital News Report 2016, S 62.

3 Siehe z.B. die Studie „Dach Mediennutzung „16“, beauftragt u.a. vom IAB Austria.



nattraktiven Inhalte leisten zu können, und andererseits um den Werbemarkt für die privaten Mitbewerber zu verengen. Das Ergebnis sind ORF-Programme, die vielfach nicht mehr als öffentlich-rechtliche Programme wiedererkennbar sind, wodurch die Grenzen zwischen staatlichen und privaten Medienangeboten verschwimmen.

Exakte **Prognosen** über den Fortgang dieser Entwicklungen sind schwierig. Mit hoher Gewissheit lässt sich sagen, dass es private Medien der klassischen Mediensektoren Print, Radio und TV in Österreich in Zukunft noch schwerer haben dürften als bisher, wirtschaftlich zu überleben. Die zunehmende Dominanz der Internetmedien wird begleitet von der Abwanderung von Werbebudgets zu den dominanten Internetmedien. Gepaart mit der kommerziellen Konkurrenz durch den öffentlich-rechtlichen Mediensektor dürfte der Druck auf Österreichs private Medienunternehmen noch weiter steigen.

Diese **Entwicklung** ist äußerst **bedrohlich**, da die Luft für den **privaten Mediensektor** in Österreich ohnehin bereits äußerst dünn ist und viele Anbieter schon heute ohne direkte oder indirekte Förderung der öffentlichen Hand kaum überlebensfähig wären. Die Entwicklung ist aber auch für den **ORF** bedrohlich - denn Kommerzialisierung führt zu Austauschbarkeit, Austauschbarkeit führt zu Irrelevanz, und Irrelevanz letztlich zum Verlust der Legitimierung als öffentlich-rechtliches Medium. Selbst für die **sozialen Online-Medien** läuft die Entwicklung bedrohlich, denn YouTube und Facebook bedrohen sich letztlich selbst. Ihre Plattformen werden zunehmend von ungewünschten Inhalten vereinnahmt (Hass- und Gewaltinhalte, ‚Fake News‘, usw.). Gleichzeitig scheinen sie unfähig, wirksame Selbstregulierung durchzusetzen.

1.2 MEDIENMARKT - DIE ZUKUNFT

Die Herausforderungen an die Entwicklung des Medienmarktes sind groß:

- Für private österreichische Medien scheint in Zukunft nur äußerst wenig wirtschaftlicher Raum zu bleiben, weshalb mit **Marktaustritten** und einem **Verlust an Qualität und Vielfalt** des Angebots zu rechnen ist.
- Die Entwicklung des ORF läuft ungebremst in Richtung eines **„gebührenfinanzierten kommerziellen Medienanbieters“**.
- Die Bedeutung der Internetmedien (insb. der sozialen Medien) dürfte weiter steigen. Die Schwierigkeiten und die Probleme, die sie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt schaffen, dürfte allerdings den positiven Beitrag, den sie leisten, bei weitem übersteigen.

Die Politik hat der Entwicklung der österreichischen Medienlandschaft lange Zeit zugesehen, ohne aktiv einzugreifen. Angesichts der bedrohlichen Zukunftsszenarien ist es allerdings höchst an der Zeit, durch rechtspolitische Eingriffe eine gesunde Entwicklung des Marktes einzuleiten. Den Marktkräften allein diese Funktion zu überlassen ist in dem gesellschaftspolitisch so heiklen Medienmarkt keine Option.

Der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) hat es unternommen, die wichtigsten Forderungen an die österreichische und die europäische Medienpolitik zu erarbeiten und in diesem **„Weißbuch für den Medienmarkt Österreich“** zusammenzufassen. Der VÖP will mit diesem Weißbuch Politik und Gesellschaft gleichermaßen aufwecken, denn es steht nicht nur die eigene wirtschaftliche Existenz der Privatsender Österreichs auf dem Spiel, sondern die gesellschaftliche Kontroll- und Zusammenhaltfunktion der Mediensäule in Österreich insgesamt.





DIE **ZIELSETZUNGEN**, DENEN SICH DIESES **WEISSBUCH** VERPFLICHTET FÜHLT, SIND INSBESONDERE:

- Bekenntnis zur **Medienvielfalt** - der Vielfalt der Mediengattungen, der Inhalte und der Meinungen, der Vielfalt der Marktteilnehmer und des funktionierenden Wettbewerbs auf dem Markt und seinen Marktsegmenten
- Gezielter Erhalt und Förderung von **Medieninhalten mit lokaler, regionaler und/oder nationaler Relevanz**, Anerkennung der Notwendigkeit staatlicher Unterstützung zur Sicherstellung der Schaffung von ‚Public Value‘
- Unterstützung des notwendigen **technischen Wandels** in allen Mediengattungen
- Schaffung von **Finanzierungs- und Förderstrukturen** zur Erreichung dieser Ziele (Kapitel 2 des Weißbuchs)
- Herstellung einer **klaren Trennlinie zwischen öffentlich-rechtlicher Medientätigkeit und privaten Medienunternehmen** durch Präzisierung des ORF-Kernauftrags, wirksame Begrenzung kommerzieller Aktivitäten und kommerzieller Programmierung des ORF, Verbesserung von Transparenz und Stärkung des Schutzes von Wettbewerbern (Kapitel 3)
- Beseitigung von rechtlichen und **regulatorischen Ungleichgewichten** zwischen den Angeboten der **Internetmedien** und den Anbietern klassischer Medien, sowie Schließen von Rechtslücken in Bezug auf Online-Mediendienste, u.a. durch Angleichungen der Werbe- und Inhaltsregulierung von audiovisuellen Medien, Verbesserungen im Schutz von Urhebern, Angleichungen in der steuerlichen Behandlung, gleiche Spielregeln im Datenschutz und der Absicherung von Meinungsvielfalt und Pluralität in einer digitalen Welt (Kapitel 4).

2. Neugestaltung der Medienförderung

Die Förderung privater Medien ebenso wie die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch staatliche Mittel sind immer wieder Gegenstand von Reformdiskussionen. Die Gesamtsumme der finanziellen Mittel, die direkt und indirekt aus staatlichen Quellen an österreichische Medien fließen, ist erheblich. Allein aus dem Titel „Programmmentgelt“ fließen mittlerweile jährlich ca. 650 Millionen Euro an den ORF. Strukturelle Schwächen und das Fehlen eines schlüssigen Gesamtkonzepts sind bei näherer Betrachtung des Systems von Mediensubventionen der öffentlichen Hand nicht von der Hand zu weisen. Das

gilt sowohl für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, als auch für die besonderen Medienförderungen (wie z.B. Digitalisierungsfonds, Fernsehfonds, Presseförderung, Privatrundfunkförderung).

Die Schwachstellen der derzeitigen Strukturbedingungen sollten beseitigt werden, um Österreichs Medienlandschaft fit für die Zukunft zu machen. Wir schlagen daher eine Neugestaltung der ORF-Finanzierung und einen Gesamtumbau der Förderstruktur nach folgenden Gesichtspunkten vor.

2.1 UMBAU DER ORF-FINANZIERUNG

Die gegenwärtige Form der ORF-Finanzierung, die die Gebührenpflicht vom Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts abhängig macht, und die Art und Weise der Bestimmung der Höhe der Gebührenpflicht, d.h. die Festsetzung des Programmmentgelts durch den ORF-Stiftungsrat, weisen erhebliche Schwächen auf, die im Zuge einer Neugestaltung der ORF-Finanzierung saniert werden sollten.

Die **Finanzierung** des ORF sollte in Zukunft technologieunabhängig ausgestaltet sein, sodass alle Empfangsmöglichkeiten, einschließlich Online-Abwurf, erfasst sind. Sie sollte außerdem **missbrauchssicher** sein (d.h. ‚schwarzsehen‘ verunmöglichen) und sie sollte **kostengünstig administrierbar** sein (effiziente Abwicklung, keine GIS-Hausbesuche und dgl.).

Orientiert man sich an diesen Zielsetzungen, so spricht sehr viel für eine Finanzierung des ORF unmittelbar aus einem

zentralen **Medienbudget** des Bundes. Die **Dotierung** dieses Medienbudgets könnte direkt aus dem Bundesbudget⁴ erfolgen, oder aber aus den Erlösen einer **Haushaltsabgabe**, zu der (grundsätzlich) jeder Haushalt und jedes Unternehmen verpflichtet wäre, ähnlich den Vorbildern in Deutschland und der Schweiz.

Von der Frage nach der geeigneten Finanzierungsform des ORF zu trennen ist die Frage nach einem geeigneten Prozess zur **Bestimmung der konkreten Abgeltungshöhe**. Bisher wird die Höhe des Programmmentgelts durch den ORF selbst bestimmt: Der Generaldirektor des ORF schlägt die Neufestsetzung des Programmmentgelts vor, der Stiftungsrat des ORF genehmigt diese. Eine Überprüfung durch die Regulierungsbehörde KommAustria erfolgt nur nachträglich und bloß in Bezug auf die Einhaltung formaler Kriterien. Dieser Prozess ist aufgrund der mangelnden

4 So könnte z.B. ein Schlüssel aus Einkommens- und Körperschaftssteuererlösen die Identität der Steuersubjekte und eine soziale Staffelung sicherstellen.

unabhängigen externen Kontrolle nur ungenügend legitimiert, weshalb eine grundlegende Neugestaltung erforderlich ist. In Zukunft sollte die Bestimmung der konkreten Höhe des Finanzbedarfs einem **transparenten, zweistufigen Genehmigungsprozess** unterworfen werden: Der Finanzbedarf sollte zunächst durch ein Expertengremium überprüft und formal empfohlen werden und in einem zweiten Schritt durch ein politisch verantwortliches Organ zu genehmigen sein.

gungsprozess unterworfen werden: Der Finanzbedarf sollte zunächst durch ein Expertengremium überprüft und formal empfohlen werden und in einem zweiten Schritt durch ein politisch verantwortliches Organ zu genehmigen sein.

1. Der vom ORF alle zwei Jahre angemeldete Finanzbedarf sollte durch ein **unabhängiges, mit Sachverstand ausgestattetes Expertengremium** (z.B. Kommission aus wirtschaftlichen und medienrechtlichen Experten, das etwa der deutschen KEF - Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs - nachgebildet ist) formal erhoben und inhaltlich überprüft werden, insbesondere im Hinblick auf die Übereinstimmung des angemeldeten Bedarfs mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag. Das Expertengremium erstellt einen (begründeten) Entscheidungsvorschlag.
2. Dieser Entscheidungsvorschlag wird einem **politisch verantwortlichen Organ** (z.B. der Bundesregierung oder dem Plenum des Nationalrats) zur finalen Genehmigung übermittelt und veröffentlicht. Die endgültige Entscheidung über die Finanzierungshöhe ist in der Verantwortung dieses Organs. Die Entscheidung ist innerhalb einer sachgerechten Frist zu treffen. Sie hat sich, sofern nicht wichtige (medienpolitische) Gründe dagegen sprechen, am Entscheidungsvorschlag des Expertengremiums zu orientieren.



2.2 ZUKUNFTSORIENTIERTE FÖRDERSTRUKTUR FÜR PRIVATE MEDIEN

Medienvielfalt und Meinungsfreiheit sind zentrale Säulen der Demokratie. Um diese in Österreich nachhaltig abzusichern bedarf es einer ziel- und zukunftsorientierten Förderung privatwirtschaftlicher Medienangebote. Die Förderstruktur privater Medien in Österreich sollte gesamthaft und nicht nur in einzelnen Bestandteilen reformiert und umgestaltet werden. Zwei Themen sollten die Neugestaltung bestimmend beeinflussen:

a) Digitalisierung und (Online-)Konvergenz der Medienangebote

b) Schaffung von Mehrwert für die Gesellschaft durch Medieninhalte (d.h. Steigerung des „Public Value“)

Der Wandel in der Mediennutzung und im gesamten Medienangebot sollte durch

gezielte Fördermaßnahmen aktiv unterstützt werden. Das bedeutet keineswegs, dass die gegenwärtigen Fördermaßnahmen für einzelne Mediengattungen nicht weiter Bestand haben sollen.

Die Neugestaltung der Förderung privater Medien braucht aus unserer Sicht zweierlei:

- Die **Aufrechterhaltung einer Basisförderung**, getrennt nach einzelnen Mediengattungen, und
- die Einführung gattungsübergreifender und im Zeitablauf wachsender Fördertöpfe für die beiden Zukunftsthemen: **Public Value und Digitalisierung**.

2.2.1 BASISFÖRDERUNG VON MEDIENGATTUNGEN

Die einzelnen Mediengattungen erhalten weiterhin **gattungsspezifisch finanzielle Basisförderungen**, die vor allem dem Erhalt einer angemessenen Medienvielfalt in den einzelnen Gattungen dienen. Als förderungswürdige Mediengattungen erachten wir Pressepublikationen (Zeitungen, Magazine), den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Privat-TV, Privatrado und privatwirtschaftliche Onlinemedien journalistischen Charakters.

Die **Vergabekriterien** der einzelnen Gattungsförderungen werden zeitgemäßen Anforderungen entsprechend angepasst. Geringer Adaptionsbedarf besteht im Bereich Privat-TV und Privat-Radio. Die finanzielle Abgeltung des ORF aus öffentlichen Mitteln ist gesondert geregelt (siehe dazu oben Pkt. 2.1. „Umbau der ORF-Finanzierung“). Die Vergabekriterien

für Onlinemedien sind von Grund auf neu zu definieren, jene der Presseerzeugnisse zu reformieren.

Die **Dotierung** der Förderungen erfolgt aus einem zentralen (bei dem für Medienangelegenheiten zuständigen Bundesminister angesiedelten) zweckgewidmeten Medienbudget (siehe Pkt. 2.1.). Die Dotierung der für Privat-TV und Privat-Radio zur Verfügung stehenden Mittel (derzeit: 15 Mio. € p.a.) sollte deutlich erhöht werden, um die positiven Impulse, die durch den Privatrundfunkfonds erzielt wurden, zu verstärken (Zielgröße: 25 Mio. €).

Die Höhe der gattungsspezifischen Förderung wird im **Zweijahresmodus** festgelegt. Die konkreten Vergabeentscheidungen für Privat-TV und Privat-Radio fallen in den Aufgabenbereich der in den Aufgabenbereich der Regulierungsbehörde.

2.2.2 FÖRDERUNG VON ZUKUNFTSBEREICHEN

Die österreichische Medienbranche ist mit gravierenden Umwälzungen konfrontiert. Das betrifft u.a. das geänderte Mediennutzungsverhalten, aber auch die immer größer werdende Konkurrenz durch internationale Anbieter vor allem im Online-Bereich. Zur Absicherung der Existenz österreichischer Medien in diesem verschärften Wettbewerbsumfeld und zur Aufrechterhaltung der demokratiepolitisch unverzichtbaren Medienvielfalt bedarf es eines Strukturwandels der Medienbranche, der durch die **Einführung gattungsübergreifender Förderungen** in zwei perspektivisch außerordentlich relevanten Bereichen unterstützt werden sollte.

Digitalisierungsprojekte im Medienbereich: Der technologische Wandel der Medienbranche muss unterstützt und österreichische Medien müssen im internationalen (digitalen) Wettbewerb gestärkt werden. So sollte z.B. im Hinblick auf die Einführung von digital-terrestrischem Hörfunk DAB+ die Dotierung des Digita-

lisierungsfonds (derzeit: 500 Tsd. € p.a.) deutlich erhöht werden (Zielgröße: 2 Mio. € p.a.). Auch Projekte zur IP-basierten Verbreitung der von Rundfunkveranstaltern produzierten Inhalte sind in die Digitalisierungsförderung einzubeziehen.

Förderung des Wettbewerbs um Public Value Inhalte: Im Bereich der Produktion von Public Value Inhalten ist es das langfristige Ziel, einen Teil der hierfür zur Verfügung stehenden Finanzmittel (die heute zu beinahe 100% dem ORF zufließen) in wettbewerbsorientierter Form und auf Basis von klaren, überprüfbaren Qualitätskriterien zu vergeben. Durch eine kontinuierlich steigende Verschiebung von Finanzmitteln aus dem Monopolbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einen allen Anbietern offenstehenden Förderbereich werden Widerstandskraft und Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Medien gestärkt und die Vielfalt unabhängiger, hochqualitativer Medien entwickelt.



3. Die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Seit der Liberalisierung des Radio- und TV-Markts in Österreich ist der ORF mit Konkurrenz und Wettbewerb konfrontiert. Dies betrifft einerseits den Rezipientenmarkt, andererseits aber in viel stärkerem Ausmaß auch den Werbemarkt, auf den der ORF aufgrund seiner dualen Finanzierung aus Programmentgelten und Werbeeinnahmen angewiesen ist. Dadurch hat sich die Priorität der Ziele des ORF verschoben. Der zugrunde liegende Zielkonflikt zwischen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zur Legitimation der Programmentgelte einerseits und dem Anbieten massenattraktiver Kommerzprogramme zur Befriedigung der Interessen der Werbewirtschaft andererseits hat sich verschärft.



Die Ausgestaltung der ORF-Rundfunkangebote orientiert sich seit dem Eintritt privater Konkurrenten in den Markt vor allem daran, im Wettbewerb mit den privaten Rundfunkanbietern erfolgreich zu sein, und viel zu wenig daran, das öffentlich-rechtliche Angebot zu stärken. Diese Entwicklung ist fließend und sie hat sich in den letzten Jahren immer mehr verstärkt. Eine gesunde wirtschaftliche Basis privater Medien ist das Rückgrat für den Fortbestand medialer Angebotsvielfalt mit Österreich-Relevanz. Setzt der ORF die Konkurrenzierung privater österreichischer Medien in den kommerziellen Angebotsbereichen in ihrer derzeitigen Form fort, ist im Zusammenwirken mit der Werbemarktdominanz der marktmächtigen US-Medienplattformen ein beschleunigter wirtschaftlicher Exodus privater Medienanbieter zu befürchten. Es droht eine gefährliche Unterversorgung an inhalteschaffenden Medienunternehmen mit Niederlassung und Wertschöpfung in Österreich.

Gleichzeitig haben auch die Nutzer der ORF-Angebote Anspruch auf eine grundsätzliche Angebotsänderung - zu weit haben sich die Programmangebote mittlerweile von den Zielsetzungen des Kernauftrags entfernt.

Eine Reform des gesetzlichen Rahmens des ORF zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Tätigkeitsbereichs und der Angebotsausgestaltung ist somit dringend geboten. Die wichtigsten Reformbedingungen werden im Folgenden kurz beschrieben und auf Basis von Änderungsvorschlägen zum ORF-G, gegliedert gemäß der Struktur des Gesetzes, konkretisiert.

3.1 UNTERNEHMENSGEGENSTAND: ZURÜCK ZUM KERNGESCHÄFT

Der ORF ist aufgrund seiner Finanzierung aus öffentlich-rechtlichen Programmentgelten und kommerziellen Werbeerlösen das dominante Medienunternehmen Österreichs. Diese Marktdominanz baut der ORF kontinuierlich aus, etwa durch Ausdehnung seiner kommerziellen Aktivitäten im Rahmen des Unternehmensgegenstands oder durch z.T. hochriskante Unternehmensbeteiligungen auch außerhalb des Unternehmensgegenstands. Diese Aktivitäten sind einer gesunden Marktentwicklung in Österreich abträglich, weshalb ihnen ein wirksamer Riegel vorgeschoben werden muss.

Kernaufgabe der Stiftung ORF ist die Veranstaltung von Rundfunk. Alle über die Veranstaltung von Rundfunk und über das gesetzlich vordefinierte Online-Angebot hinausgehenden unternehmerischen Aktivitäten sollten in Zukunft wieder in engem Zusammenhang mit den Kernaufgaben stehen. Besteht ein solch enger Zusammenhang nicht, sollte die Beteiligung (an kommerziell tätigen Unternehmen) auf einen Eigentumsanteil von 25% begrenzt sein.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 2 ORF-G: UNTERNEHMENSGEGENSTAND UND FINANZIERUNG DER TÄTIGKEITEN

(2) Der Österreichische Rundfunk ist zur Errichtung von Zweigniederlassungen im In- und Ausland sowie zur Gründung von Tochtergesellschaften und zur Beteiligung an anderen Unternehmen im In- und Ausland berechtigt, sofern diese den gleichen Unternehmensgegenstand haben oder der Unternehmensgegenstand gemäß Abs. 1 dies erfordert. Zur Vermögensveranla-

Soweit bestehende Beteiligungen des ORF über dieses Maß von 25% hinaus gehen, sollte der ORF verpflichtet sein, innerhalb von zwei Jahren die Beteiligungshöhe durch Verkauf von Unternehmensanteilen auf 25% zu reduzieren. Diese Pflicht betrifft z.B. die Beteiligungen an der Infrastrukturtochter „Österreichische Rundfunksender“ (ORS) und deren Tochterunternehmen, soweit diese rein kommerziellen Tätigkeiten nachgehen. Sie betrifft aber z.B. nicht den Verkauf von Werbezeiten im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Programme über das Tochterunternehmen „ORF-Enterprise“.

Das Recht zum Erwerb von Beteiligungen im Rahmen der Vermögensveranlagung sollte ebenfalls präzisiert werden. Unternehmensbeteiligungen zur Vermögensveranlagung sollten nur dann gestattet sein, wenn sie auf Basis öffentlich angebotener Wertpapiere oder Veranlagungen iSd KapitalmarktG eingegangen werden. In bestehende Beteiligungen zur Vermögensveranlagung (insb. jene an der Lotto-Toto-Holding) sollte nicht eingegriffen werden.

gung ist dem Österreichischen Rundfunk auch die Beteiligung an Unternehmen mit anderem Unternehmensgegenstand gestattet, sofern die Beteiligung an diesen Unternehmen 25% nicht übersteigt **und die Vermögensveranlagung durch öffentlich angebotene Wertpapiere oder Veranlagungen erfolgt (§ 1 Abs. 1 Z 1 Kapitalmarktgesetz); die Beteiligung an kleinen und mittleren Unternehmen (§ 1 Abs. 1 Z 7 Kapitalmarktgesetz) sowie die Kapitalzuführung an solche Unternehmen gilt nicht als Vermögensveranlagung.**

§ 8a ORF-G: KOMMERZIELLE TÄTIGKEITEN

(3) **Soweit kommerzielle Tätigkeiten nicht in einem engen Zusammenhang mit Tätigkeiten im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags stehen oder die durch sie erwirtschafteten Umsätze nur geringfügigen Ausmaßes sind, dürfen kommerzielle Tätigkeiten ausschließlich durch mit dem Österreichischen Rundfunk verbundene Unternehmen (§ 2 Abs. 2) wahrgenommen werden, wobei die Beteiligung an diesen Unternehmen 25% nicht übersteigen darf.** Für die vertragliche Zusammenarbeit mit Unternehmen gilt § 2 Abs. 4 sinngemäß.

(4) Kommerzielle Kommunikation in den gemäß § 3 veranstalteten Programmen und bereitgestellten Angeboten stellt eine kommerzielle Tätigkeit **in einem engen Zusammenhang mit Tätigkeiten im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags** dar. ~~Auf kommerzielle Kommunikation findet Abs. 3 lediglich in Bezug auf deren Vertrieb und Vermarktung Anwendung.~~

§ 50 ORF-G: ÜBERGANGSBESTIMMUNGEN

(10) **§ 2 Abs. 2 letzter Satz gilt nicht für die Beteiligung an Unternehmen mit anderem Unternehmensgegenstand bis zu einem Unternehmensanteil von 25%, soweit der für den rechtskräftigen Erwerb der Unternehmensanteile maßgebliche Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. .../2017 liegt.**

(11) **Der Österreichische Rundfunk wird Beteiligungsrechte an kommerziell tätigen Unternehmen im Sinn von § 8a Abs. 3 in einem Beteiligungsausmaß von über 25% zur Veräußerung anbieten und unter Anwendung kaufmännischer Sorgfalt innerhalb von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. .../2017 wirksam veräußern. Ist die Veräußerung aufgrund des Vorliegens besonderer Umstände innerhalb dieser Frist unzumutbar, so legt die Regulierungsbehörde auf Antrag des Österreichischen Rundfunks eine den Umständen angemessene Veräußerungsfrist fest.**

3.2

VERSORGUNGS-AUFTRAG: FÖRDERUNG DIGITAL-TERRESTRISCHER RADIOVERBREITUNG

Der Erfolg der Einführung von digital-terrestrischer Hörfunkverbreitung in Österreich (DAB+) hängt maßgeblich davon ab, wie schnell und wie stark die neue Empfangstechnologie von der österreichischen Bevölkerung angenommen wird und wie rasch die Durchdringung des Markts mit DAB+-tauglichen Empfangsgeräten erfolgt.

Den ORF-Radiosendern, die insgesamt über einen Marktanteil von ca. zwei Dritteln des Gesamtmarkts verfügen, soll eine für den Erfolg der Einführung von DAB+

zentrale Rolle zukommen: Nach einer Übergangsfrist von drei Jahren (ab Ausschreibung der DAB+-Lizenzen) sollten zwei der drei bundesweiten ORF-Radioprogramme nur mehr (ausschließlich) digital-terrestrisch verbreitet werden. Hierdurch würde eine schnelle und hohe Akzeptanz der neuen Übertragungstechnologie DAB+ forciert werden. Die frei werdenden analogen Frequenzbereiche sollten neu (an private Anbieter) vergeben werden, wodurch das duale System im österreichischen Radiomarkt insgesamt gestärkt wird.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 3 ORF-G: VERSORGUNGSAUFTAG

(3) Die Programme nach Abs. 1 Z 1 und 2 sind jedenfalls terrestrisch zu verbreiten. **Die Verpflichtung zur terrestrischen Verbreitung ist in Bezug auf zwei bundesweit empfangbare Programme des Hörfunks ab dem Stichtag 1. Mai 2020 ausschließlich unter Nutzung digital-terrestrischer Verbreitungstechnologie zu erfüllen. Der Österreichische Rundfunk ist verpflichtet, spätestens ein Jahr vor dem Stichtag unwiderruflich jenes bundesweit empfangbare Hörfunkprogramm zu benennen, das auch nach dem Stichtag analog-terrestrisch verbreitet wird. Die Zulassung zur analog-terrestrischen Verbreitung der beiden übrigen bundesweit empfangbaren Hörfunkprogramme erlischt mit 1. Mai 2020.** Für das dritte österreichweit empfangbare in seinem Wortanteil überwiegend fremdsprachige Hörfunkprogramm gilt **bis zum 1. Mai 2020** abweichend von Abs. 1 zweiter Satz jener Versorgungsgrad, wie er am 1. Mai 1997 für dieses Programm bestanden hat.

(4) Nach Maßgabe der technischen Entwicklung und Verfügbarkeit von Übertragungskapazitäten, der wirtschaftlichen Tragbarkeit sowie nach Maßgabe des gemäß § 21 des Audiovisuelle Mediendienste-Gesetzes, BGBl. I Nr. 84/2001, erstellten Digitalisierungskonzeptes hat der Österreichische Rundfunk **über die Verpflichtung gemäß Abs. 3 zweiter Satz hinaus** dafür zu sorgen, dass **auch die übrigen** Programme gemäß Abs. 1 unter Nutzung digitaler Technologie terrestrisch (unter Nutzung des Übertragungsstandards DVB-T im Hinblick auf die Programme gemäß Abs. 1 Z 2) verbreitet werden. Die Ausstrahlung von Programmen über Satellit hat nach Maßgabe der technischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit unter Nutzung digitaler Technologien zu erfolgen.

§ 10 PRIVATRADIOGESETZ (PrR-G): FREQUENZZUORDNUNG FÜR ANALOGEN TERRESTRISCHEN HÖRFUNK

(1) Die Regulierungsbehörde hat die drahtlosen terrestrischen Übertragungskapazitäten nach Frequenz und Standort dem Österreichischen Rundfunk und den privaten Hörfunkveranstaltern unter Berücksichtigung der topographischen Verhältnisse, der technischen Gegebenheiten und der internationalen fernmelderechtlichen Verpflichtungen Österreichs nach Maßgabe und in der Reihenfolge folgender Kriterien zuzuordnen:

1. Für den Österreichischen Rundfunk ist **bis zum 1. Mai 2020** eine Versorgung im Sinne

des § 3 ORF-G, BGBl. Nr. 379/1984, mit höchstens drei österreichweit sowie neun bundeslandweit empfangbaren Programmen des Hörfunks zu gewährleisten, wobei für das dritte österreichweite Programm der Versorgungsgrad der zum Betrieb eines Rundfunkempfangsgerätes (Hörfunk) berechtigten Bewohner des Bundesgebietes ausreicht, wie er am 1. Mai 1997 in jedem Bundesland bestand; **ab dem 1. Mai 2020 ist gemäß § 3 Abs. 3 ORF-G eine Versorgung mit höchstens einem österreichweit sowie neun bundeslandweit empfangbaren Programmen des Hörfunks zu gewährleisten.**

§ 13 PRIVATRADIOGESETZ (PrR-G): AUSSCHREIBUNG VON ANALOGEN ÜBERTRAGUNGSKAPAZITÄTEN

(1) Eine Ausschreibung von Übertragungskapazitäten gemäß Abs. 2 hat neben den in § 11 Abs. 3 genannten Fällen stattzufinden: [1. bis 4. unverändert]

5. unverzüglich nach Erlöschen der Zulassung zur analog-terrestrischen Verbreitung der zwei bundesweit empfangbaren Hörfunkprogramme des Österreichischen Rundfunks gemäß § 3 Abs. 3 ORF-G.



3.3

AUSGEWOGENE UND UNVERWECHSELBARE ORF-PROGRAMME

Der ORF-Kernauftrag ist in seiner gegenwärtigen Form dysfunktional: Die konkreten Formulierungen des ORF-G sind zu unpräzise, um wirksam die wichtigsten Ziele des Kernauftrags, wie **Ausgewogenheit** und **Unverwechselbarkeit der ORF-Angebote**, durchzusetzen. Vorgaben zur Programmstruktur, wie sie in vielen europäischen Vergleichsländern zur Anwendung gelangen, fehlen im ORF-G. Die programmlichen Freiheiten nutzt der ORF für eine vor allem kommerziell dominierte Programmgestaltung.

Der ORF-Kernauftrag muss daher in jedem Fall präzisiert werden. **Jedes der ORF-Vollprogramme** (§ 3 Abs. 1 ORF-G) sollte auf Basis konkreter struktureller Vorgaben **inhaltlich ausgewogen** gestaltet werden müssen. Als ‚ausgewogen‘ wäre ein Fernsehprogramm nur dann zu betrachten, wenn es im Jahresdurchschnitt jede der vier gesetzlichen Inhaltskategorien - Information, Unterhaltung, Kultur und Sport - mit jeweils mindestens 20% Gesamtanteil berücksichtigt. Ein Radioprogramm wäre nur dann programmlich ‚ausgewogen‘, wenn es im Jahresdurchschnitt die Inhaltskategorie Information mit mindestens 25% Gesamtanteil und die Inhaltskategorien Unterhaltung und Kultur mit

jeweils zumindest 20% Gesamtanteil berücksichtigt. Zusätzlich müsste der Wortanteil im Radio (exkl. Werbung) in jeder einzelnen Inhaltskategorie zumindest 20% betragen, wobei Wort- und Musikbeiträge den einzelnen Inhaltskategorien sachgerecht zuzuordnen sind. Zur Vermeidung von Umgehungen der Strukturvorgaben und ‚Auslagerung‘ der geforderten Inhalte in reichweitschwache Zeiten müsste der Jahresdurchschnitt (sowohl für TV- als auch Radioprogramme) jeweils auf Basis der Programminhalte in der Tageszeit zwischen 06:00 und 22:00 Uhr ermittelt werden.

Jedes der Vollprogramme sollte überdies ein verbindliches **Mindestmaß der Programmziele** des Kernauftrags laut § 4 Abs. 1 ORF-G erfüllen: Diese Programmziele würden demzufolge nur dann als erreicht eingestuft werden, wenn jedes der Fernseh- bzw. Radioprogramme die in § 4 Abs. 1 Z. 1 – 7 und 10 – 19 genannten Aufgaben durch Programminhalte im zeitlichen Ausmaß von mindestens 25% im Jahresdurchschnitt in der Zeit zwischen 06:00 und 22:00 Uhr erfüllt. Und schließlich sollte auch das Gebot der **Unverwechselbarkeit** des § 4 Abs. 3 ORF-G ausdrücklich für jedes einzelne Vollprogramm gelten.

Darüber sollte für alle **Online-Angebote** des ORF eine **Registrierungspflicht** mittels einer eindeutigen Haushaltskennung vorgesehen werden, welche an die Stelle der bisherigen GIS-Nummer tritt, um die Etablierung entgeltlicher Online-Angebote durch private Medienanbieter nicht unverhältnismäßig zu beeinträchtigen.

Daher sollte der ORF verpflichtet werden, seine Online-Angebote einer Zugangsbeschränkung zu unterlegen, wobei der Zugang nicht von einer gesonderten Zahlung, aber von der Identifizierung als Rundfunkteilnehmer abhängig gemacht wird.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 4 ORF-G: ÖFFENTLICH-RECHTLICHER KERNAUFTRAG

(2) In Erfüllung seines Auftrages hat der Österreichische Rundfunk ein differenziertes Gesamtprogramm von Information, Kultur, Unterhaltung und Sport für alle anzubieten. Das Angebot hat sich an der Vielfalt der Interessen aller Hörer und Seher zu orientieren und sie ausgewogen zu berücksichtigen. Die Anteile **der Programm Kategorien Information, Kultur, Unterhaltung und Sport** am Gesamtprogramm haben in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen.

In der Gesamtheit der Hörfunkprogramme gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 und in jedem einzelnen dieser Hörfunkprogramme entfallen auf die Programmkategorie Information mindestens 25% der Sendezeit und auf die Programmkategorien Unterhaltung und Kultur jeweils mindestens 20% der Sendezeit des Kalenderjahres. In jeder einzelnen Programmkategorie beträgt der Wortanteil zumindest 20%, Werbeinhalte bleiben unberücksichtigt. Wort- und Musikbeiträge sind den einzelnen Programmkategorien jeweils sachgerecht zuzuordnen.

In der Gesamtheit der Fernsehprogramme gemäß § 3 Abs. 1 Z 2 und in jedem einzelnen dieser Fernsehprogramme entfallen auf jede der vier Programmkategorien mindestens 20% der Sendezeit des Kalenderjahres. In jedem der Programme gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 und Z 2 entfallen auf Inhalte, die der Erfüllung der Aufgaben gemäß Abs. 1 Z. 1 bis 7 und 10 bis 19 zu-

zuordnen sind, zumindest 25% der Sendezeit des Kalenderjahres. Die Erfüllung der Mindestanteilsriterien ist erstmals für das Kalenderjahr 2018 im Rahmen der Berichtspflicht gemäß § 7 nachzuweisen. Bei der Ermittlung der Programmkategorieanteile des Kalenderjahres sind Sendezeiten für Werbung und Sendezeiten zwischen 22 Uhr und 6 Uhr des Folgetages nicht zu berücksichtigen.

(3) Das ausgewogene Gesamtprogramm muss anspruchsvolle Inhalte gleichwertig enthalten. Die Jahres- und Monatsschemata des Fernsehens sind so zu erstellen, dass jedenfalls in den Hauptabendprogrammen (20 bis 22 Uhr) in der Regel anspruchsvolle Sendungen zur Wahl stehen. Im Wettbewerb mit den kommerziellen Sendern ist in Inhalt und Auftritt **jedes der Programme gemäß § 3 Abs. 1** die Unverwechselbarkeit des öffentlich-rechtlichen Österreichischen Rundfunks zu **gewährleisten**. Die Qualitätsriterien sind laufend zu prüfen.

§ 4h - ZUGANGSKONTROLLE

Sämtliche Angebote im Sinne der §§ 4e bis 4g ORF-G, ausgenommen Information im Sinne des § 4e Abs. 1 Z 1 ORF-G, sind mit einer Zugangsbeschränkung zu versehen, welche den Zugang zu diesen Angeboten von der individuellen Erlaubnis auf Grundlage der Eingabe der Teilnehmernummer (§ 2 Abs. 4 RGG oder Nachfolgebestimmung) abhängig macht.

[Übergangsbestimmung: § 4h ORF-G tritt mit 01.01.2018 in Kraft.]

3.4 VORPRÜFUNGSVERFAHREN: MARKT UND MITBEWERBER SCHÜTZEN

Das Ziel der unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen durch neue oder wesentlich geänderte ORF-Angebote zu lasten der Angebote privater Medien verhindern.

Damit dieses Ziel tatsächlich verwirklicht wird, müssten alle Angebotsänderungen, die potentiell geeignet sind, die Programm-Reichweiten bzw. die Programm-Nutzung eines im Rahmen seiner Zulassung sendenden Privatsenders spürbar nachteilig zu beeinflussen, dem Auftragsvorprüfungsverfahren soll unterworfen werden. Dies wäre etwa der Fall, wenn ein ORF-Radioprogramm sein Programmformat in relevanter Weise ändern

würde. Die Genehmigung im Rahmen des Auftragsvorprüfungsverfahrens wäre dem ORF immer dann zu versagen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Marktgefüges zu erwarten ist.

Zur Absicherung ihrer Interessen muss potenziell beeinträchtigten Wettbewerbern ebenso wie repräsentativen Unternehmensvereinigungen österreichischer Medienunternehmen im Auftragsvorprüfungsverfahren Parteistellung eingeräumt werden. Das ist bislang nicht der Fall und behindert private Medienanbieter in der eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Interessen.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 6 ORF-G: ANWENDUNGSBEREICH

(1) und (2) [unverändert]

(3) Eine wesentliche Unterscheidung im Sinne des Abs. 2 liegt insbesondere vor:

1. wenn sich die Angebote durch ihren Inhalt, die Form ihrer technischen Nutzbarkeit oder ihres Zugangs wesentlich von den bestehenden Programmen oder Angeboten gemäß § 3 unterscheiden, oder
2. wenn die Angebote eine wesentlich andere Zielgruppe ansprechen als bestehende Programme oder Angebote gemäß § 3, **oder**

3. wenn ein solches Angebot abstrakt geeignet ist, die Programm-Reichweiten oder die Nutzung eines Angebotes eines Mediendiensteanbieters (§ 2 Z 20 AMD-G) oder eines Medieninhabers (§ 2 Z 21 AMD-G) spürbar nachteilig zu beeinflussen.

(4) und (5) [unverändert]

§ 6a ORF-G: VERFAHREN

(5) Neben dem Österreichischen Rundfunk als Antragsteller kommt im Verfahren vor der Regulierungsbehörde ~~der Bundeswettbewerbsbehörde~~ Parteistellung ~~zur Wahrung der Interessen des Wettbewerbs~~ zu:

(a) der Bundeswettbewerbsbehörde;

(b) jeder repräsentativen Interessenvertretung von Mediendiensteanbietern (§ 1 Z 20 AMD-G) oder Medieninhabern (§ 1 Z 21 AMD-G);

(c) jedem Mediendiensteanbieter und Medieninhaber, der gemäß Abs. 2 fristgerecht Stellung genommen hat.

Die Parteien können gegen die Entscheidung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erheben.

§ 6b ORF-G: ENTSCHEIDUNG

(1) [unverändert]

(1a) Die Regulierungsbehörde hat die Genehmigung jedenfalls zu versagen, wenn eine erheblich nachteilige Beeinträchtigung der Programm-Reichweiten oder der Nutzung des

Angebotes eines Mediendiensteanbieters (§ 2 Z 20 AMD-G) oder eines Medieninhabers (§ 2 Z 21 AMD-G), oder erhebliche Nachteile im Hinblick auf die Entwicklung eines dualen Rundfunkmarktes zu befürchten sind.

(2 - 5) [unverändert]

3.5 TRANSPARENZ: KONKRETISIERUNG DER BERICHTSPFLICHTEN

In ihrer derzeitigen Form greifen die Informationspflichten des ORF zu kurz, wenn es darum geht, die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags (einschl. aller relevanten Kriterien), die Angemessenheit der Verwendung der Finanzmittel für einzelne Bereiche des Kernauftrags sowie Umfang und Inhalt der wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des Kernauftrags für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und überprüfbar zu machen.

Die Informationspflichten des ORF im Rahmen des jährlichen Berichts an das österreichische Parlament sollten daher erweitert werden. Jedenfalls sollte auf Jahresbasis im Detail über folgende Themen zu berichten sein:

- a. Darstellung der Erfüllung des öffentlichen Auftrags (in Bezug auf alle gesetzlich vorgegebenen Kriterien) in quantitativer und qualitativer Hinsicht,
- b. Darstellung der Verwendung der Finanzmittel (Programmentgelte, Werbeerlöse und sonstige Erlöse), gegliedert u.a. nach Programmen, Inhaltskategorien, Verwendungszweck, Art und Höhe der Ausgaben;
- c. Darstellung der kommerziellen Aktivitäten und deren Ergebnisse.

Bislang kann die jährliche Überprüfung des Qualitätssicherungssystems durch eine vom ORF selbst gewählte Vertrauensperson durchgeführt werden, was jedoch dem Prinzip einer unabhängigen Kontrolle durch einen qualifizierten unabhängigen Prüfer zuwiderläuft. Daher soll in Zukunft die Kontrolle des Qualitätssicherungssystems an einen unabhängigen, durch die KommAustria bestellten Gutachter übertragen werden.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 7 ORF-G: JAHRESBERICHT

(1) Der Österreichische Rundfunk hat bis zum 31. März eines jeden Jahres dem Bundeskanzler und der Regulierungsbehörde einen Bericht über die Erfüllung der Aufträge nach den §§ 3 bis 5 und über die Durchführung der §§ 11 und 12 im vorangegangenen Kalenderjahr zu erstellen. Der Bericht ist entsprechend den Aufträgen nach §§ 3 bis 5 sowie den Anforderungen des § 11 **und 12** aufzugliedern und hat eine detaillierte Darstellung der entsprechend den Aufträgen unternommenen Maßnahmen und Tätigkeiten insbesondere im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr zu enthalten. **Die Berichtspflicht erstreckt sich auf alle Kriterien des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Sämtliche Kriterien sind in qualitativer und in quantitativer Hinsicht aufzuschlüsseln, mit dem Ziel, das**

gesamte Berichtsjahr möglichst objektiv und repräsentativ abzubilden. Die Kriterien des Auftrags sind, auch dann, wenn dies in §§ 3-5 und §§ 11 und 12 nicht ausdrücklich gefordert ist, für alle Programme gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 und 2 getrennt darzustellen. Der Bericht hat auch Darstellungen zu den erzielten Reichweiten, die nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden zu erheben sind, zu enthalten, und Ausmaß und Entwicklung im Tages- und Jahresverlauf möglichst nachvollziehbar darzustellen, sowie das Ausmaß der aus kommerzieller Kommunikation erzielten Einnahmen auszuweisen. In einem eigenen Teil ist die Verwendung der Programmentgelte und sonstigen Erlöse zur Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufträge objektiv und nachvollziehbar darzustellen, wobei in der Darstellung auf die Vergleichbarkeit mit vorangegangenen Berichtsperioden zu achten ist. Dieser Berichtsteil umfasst jedenfalls eine gegliederte Zuordnung der Ausgaben getrennt

nach einzelnen Programmen, innerhalb dieser nach Programmkategorien, und nach sonstigen Angeboten, und ist jeweils nach Verwendungszweck, Art und Höhe des Aufwands aufzugliedern. In einem weiteren Teil sind darüber hinaus Art und Umfang der kommerziellen Tätigkeiten des Österreichischen Rundfunks und seiner Tochtergesellschaften, getrennt nach Unternehmen und Geschäftszweig, darzustellen. Die Ertragssituation wird getrennt nach wesentlichen Aufwands- und Ertragspositionen, sowie getrennt nach Außenverhältnis und Leistungsbeziehungen zwischen Tochter- und Beteiligungsunternehmen des Österreichischen Rundfunks, je Unternehmen und je Geschäftszweig, objektiv und nachvollziehbar dargestellt. Dem Bericht ist schließlich eine Darstellung über die Anwendung und Einhaltung der durch das Qualitätssicherungssystem (§ 4a) vorgegebenen Kriterien und Verfahren bei der Gestaltung des Inhaltsangebots anzuschließen.

§ 4a ORF-G: QUALITÄTSSICHERUNGSSYSTEM

(2) Das Qualitätssicherungssystem bedarf der Genehmigung des Stiftungsrates. Zur Beurteilung der Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems auf Basis des vorgelegten Jahresberichts, insbesondere ob den Qualitätskriterien in den wesentlichen Belangen entsprochen wurde, ist ein vom ~~Generaldirektor mit Zustimmung des Stiftungsrates~~ von der KommAustria für einen Zeitraum von jeweils höchstens drei Jahren bestellter unabhängiger Sachverständiger heranzuziehen. Der Sachverständige hat eine außerhalb des Unter-

nehmens stehende Person zu sein, muss über die entsprechende berufliche Qualifikation und Erfahrung verfügen und ist in Ausübung der Funktion an keine Weisungen und Aufträge gebunden. **Den Aufwand für die Tätigkeit des Sachverständigen trägt der Österreichische Rundfunk.** Für die Erstattung von Empfehlungen zum Qualitätssicherungssystem (§ 30 Abs. 1 Z 7) ist ein ständiger Ausschuss des Publikumsrates zu bilden (Qualitätsausschuss). Der Publikumsrat hat seine Empfehlungen zu begründen.

HÖHERE ANTEILE VON ÖSTERREICHISCHEN UND EUROPÄISCHEN WERKEN

Auf Basis der Eigenangaben des ORF in den veröffentlichten Jahresberichten der letzten Jahre lässt sich feststellen, dass der Anteil an europäischen Werken in den ORF-Programmen rückläufig ist. Durch geeignete, verbindliche Vorgaben sollte in den Vollprogrammen des ORF ein bestimmtes Mindestmaß an österreichischen bzw. europäischen Inhalten für die Zukunft garantiert werden.

Die Sendezeit (exkl. Werbeleistungen) **in jedem der beiden ORF-Fernsehvollprogramme** sollte im Jahresdurchschnitt zwischen 18:00 und 23:00 Uhr zu mindestens 60% aus europäischen Werken und zu **min-**

destens 40% aus österreichspezifischen **Werken** bestehen. Der Österreich-Bezug ist anhand des Sendungsbezugs zu österreichischer Kultur, Politik, Land, Gesellschaft udgl., und/oder durch andere Kennzeichen, wie der verwendeten Sprache, Ort des Geschehens, Produktionsherkunft oder -standort nachzuweisen.

Der **Musikanteil jedes ORF-Radioprogramms** sollte im Jahresdurchschnitt werktags zwischen 06:00 und 19:00 Uhr zu **mindestens 20% Musik aus Österreich** beinhalten, davon müssten zumindest **50% der mit Texten versehenen Musikstücke deutschsprachig** sein.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 11 ORF-G: FÖRDERUNG EUROPÄISCHER WERKE

(1) Der Österreichische Rundfunk **hat dafür Sorge zu tragen, dass in jedem Fernsehprogramm gemäß § 3 Abs. 1 Z 2 im Durchschnitt des Kalenderjahres zwischen 18 und 23 Uhr mindestens 60% der Sendezeit** der Sendung von europäischen Werken entsprechend Art. 1 Abs. 1 lit. n und Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. Nr. L 95 vom 15.4.2010, S 1, **und mindestens 40% der Sendezeit der Sendung von österreichspezifischen Werken** vorbehalten bleibt; **Werbeinhalte bleiben unberücksichtigt. Dieser Anteil soll in den Bereichen Information, Bildung, Kultur**

~~und Unterhaltung schrittweise anhand geeigneter Kriterien erreicht werden.~~

(2) [unverändert].

(3) Der Österreichische Rundfunk hat dafür Sorge zu tragen, dass in jedem Hörfunkprogramm gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 im Durchschnitt des Kalenderjahres an Werktagen zwischen 6 und 19 Uhr ein Anteil von mindestens 20% der gesendeten Musik Werken österreichischer Komponisten oder Interpreten vorbehalten ist; davon müssen zumindest 50% der mit Texten versehenen Musikstücke deutschsprachig sein.

(4) Die Erreichung der Zielwerte hat schrittweise zu erfolgen. Die Zielwerte sind erstmals im Kalenderjahr 2020 zur Gänze zu erfüllen. Die Erreichung der Zielwerte ist im Rahmen der Berichtspflicht gemäß § 7 detailliert aufzuschlüsseln und für das gesamte Kalenderjahr nachzuweisen.

3.7 WERBUNG: WERBEINTENSITÄT UND EIGENWERBUNG

Die Werbeintensität der ORF-Programme ist gemessen an europäischen Standards und Vergleichswerten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in anderen Ländern drastisch überhöht und für Nutzer und Wettbewerber inakzeptabel. Die Werbeintensität der Programme sollte daher durch geeignete Maßnahmen in angemessenem Umfang reduziert werden.

Im ORF-Fernsehen sollte das Werbeausmaß durch die folgenden Maßnahmen reduziert (§ 14 ORF-G) werden:

- Die täglichen Werbelimits werden um 20% reduziert, und/oder
- der Gesamtjahresdurchrechnungszeitraum entfällt, und/oder
- Werbung im TV-Hauptabendprogramm (20:00 bis 22:00 Uhr) wird – so wie international in öffentlich-rechtlichen Programmen üblich – untersagt.

Die Verwendung von Gebührenmitteln für Eigenwerbung muss ebenfalls auf ein verträgliches Ausmaß beschränkt werden:

- Weiterhin zulässig sein sollte kommerzielle Kommunikation des ORF, die der Information über Programme und sonstige Produkte des ORF dient. Jedoch sind die diesbezüglichen Ausgaben auf ein vernünftiges Ausmaß zu reduzieren und werden daher mit 1% der Jahreseinnahmen des ORF limitiert. Unbare Gegengeschäfte des ORF mit anderen österreichischen Medienunternehmen sollten von dieser Limitierung ausgeschlossen und somit im gleichen Ausmaß wie vorher möglich sein.
- Die bloße Bewerbung der Bekanntheit des ORF und die seiner Programmnamen, ohne hinreichenden Programm- oder Produktbezug, sollte hingegen in Zukunft grundsätzlich untersagt werden.

UMSETZUNGSVORSCHLAG (ALTERNATIVEN):

§ 14 ORF-G: FERNSEH- UND HÖRFUNKWERBUNG, WERBEZEITEN

(5) In Fernsehprogrammen ist Werbung nur österreichweit zulässig. Österreichweite Fernsehwerbung darf im Jahresdurchschnitt die Dauer von **33** Minuten pro Tag pro Programm nicht überschreiten, wobei Abweichungen von höchstens 20 vH pro Tag zulässig sind. Nicht in die nach dem vorstehenden Satz oder nach § 4b Abs. 2 vierter Satz und § 4c Abs. 2 fünfter Satz höchstzulässige Werbezeit einzurechnen ist Werbung für vom Österreichischen Rundfunk finanzierte oder

mitfinanzierte Kinofilme. Innerhalb einer vollen Stunde darf der Anteil der Fernsehwerbung **16** vH nicht überschreiten. Unter Stunden sind die 24 gleichen Teile eines Kalendertages zu verstehen.

(5) In Fernsehprogrammen ist Werbung nur österreichweit zulässig. Österreichweite Fernsehwerbung darf ~~im Jahresdurchschnitt~~ die Dauer von 42 Minuten pro Tag pro Programm nicht überschreiten, ~~wobei Abweichungen von höchstens 20 vH pro Tag zulässig sind.~~ Nicht in die nach dem vorstehenden Satz oder nach § 4b Abs. 2 vierter Satz und § 4c Abs. 2

fünfter Satz höchstzulässige Werbezeit einzurechnen ist Werbung für vom Österreichischen Rundfunk finanzierte oder mitfinanzierte Kinofilme. Innerhalb einer vollen Stunde darf der Anteil der Fernsehwerbung 20 vH nicht überschreiten. Unter Stunden sind die 24 gleichen Teile eines Kalendertages zu verstehen.

(5) In Fernsehprogrammen ist Werbung nur österreichweit zulässig. Österreichweite Fernsehwerbung darf im Jahresdurchschnitt die Dauer von 42 Minuten pro Tag pro Programm nicht überschreiten, wobei Abweichungen von höchstens 20 vH pro Tag zulässig sind. Nicht in die nach dem vorstehenden Satz oder nach § 4b Abs. 2 vierter Satz und § 4c Abs. 2 fünfter Satz höchstzulässige Werbezeit einzurechnen ist Werbung für vom Österreichischen Rundfunk finanzierte oder mitfinanzierte Kinofilme. Innerhalb einer vollen Stunde darf der Anteil der Fernsehwerbung 20 vH nicht überschreiten. Unter Stunden sind die 24 gleichen Teile eines Kalendertages zu verstehen.

Das Hauptabendprogramm (20 bis 22 Uhr) ist in den Programmen gemäß § 3 Abs. 1 Z 2 werbefrei zu gestalten.

§ 17a ORF-G: WERBUNG IN DRITTMEDIEN

- 1. Die Bewerbung öffentlich-rechtlicher Angebote des Österreichischen Rundfunks und die Bewerbung kommerzieller Angebote von mit dem Österreichischen Rundfunk verbundenen Unternehmen in anderen Medien als jenen des Österreichischen Rundfunks ist auf die Kommunikation von Informationen zu Programmen und Produkt- oder Dienstleistungsinformationen zu beschränken. Die Beauftragung von Werbung in anderen Medien als jenen des Österreichischen Rundfunks, die ausschließlich oder überwiegend die Bekanntheit des Namens und der Marken, das Erscheinungsbild, oder die Tätigkeiten und Leistungen des Österreichischen Rundfunks oder einzelner Rundfunkprogramme oder Onlineangebote in ihrer Gesamtheit zu fördern geeignet sind (Imagewerbung), ist zu unterlassen.**
- 2. Der unmittelbare oder mittelbare Wert von in anderen Medien als jenen des Österreichischen Rundfunks beauftragten werblichen Leistungen ist auf den Gegenwert von 1% der Gesamteinnahmen des Österreichischen Rundfunks des jeweils vorangegangenen Kalenderjahres zu beschränken. Hiervon ausgenommen sind unbare Gegengeschäfte zwischen dem Österreichischen Rundfunk und Medieninhabern bzw. Mediendienstanbietern gem. § 2 AMD-G.**



PREMIUMRECHTE: WETTBEWERB UND VIELFALT WIRKSAM SCHÜTZEN

Anders als private Rundfunkveranstalter ist der ORF in der Lage, Rechte zur Ausstrahlung von Premiuminhalten (im TV-Bereich insbesondere fiktionale Kaufserien und Spielfilme, ebenso wie Sportrechte) ohne Rücksicht darauf zu erwerben, ob die Rechte durch kommerzielle Einnahmen refinanzierbar sind. Die öffentlich-rechtliche Gebührenfinanzierung versetzt den ORF damit grundsätzlich in die Lage, sich jedes am Markt erhältliche Premiumrecht kaufen zu können, da der ORF private Mitbewerber stets überbieten kann. Dies führt zu starken Wettbewerbsverzerrungen auf dem Rechtemarkt und nachgelagert auf dem Sehermarkt.

Eine bereits existierende Sonderbestimmung im § 31c ORF-G soll Wettbewerbsverzerrungen, die durch das Anbieten überhöhter Preise entstehen, verhindern. In der Praxis hat sich diese Bestimmung allerdings als wenig wirksam erwiesen:

nach wie vor dominiert der ORF den Premiumrechtemarkt nach Belieben. Das gesetzliche Verbot des Erwerbs von Senderechten zu überhöhten oder nach kaufmännischen Grundsätzen nicht gerechtfertigten Preisen muss daher konkretisiert werden. Es muss eine klare Regelung dafür geben, wann ein Preis als ‚überhöht‘ zu betrachten ist; dies sollte dann der Fall sein, wenn er mehr als 10% über vergleichbaren Geboten privater Anbieter liegt.

Schließlich muss auch sichergestellt werden, dass die Ausgaben für den Erwerb von Übertragungsrechten für TV-Premiumsport insgesamt in einem vernünftigen Verhältnis zum Gesamtbudget des ORF stehen. Zu diesem Zweck werden die jährlichen Gesamtausgaben für den Erwerb von Premiumsportrechten auf Basis internationaler Vergleichswerte mit 10% der jährlichen Programmentgelterlöse limitiert.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 31c ORF-G: MARKTKONFORMES VERHALTEN

(1) Dem Österreichischen Rundfunk aus Programmentgelt zufließende Mittel dürfen nicht in einer zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht erforderlichen wettbewerbsverzerrenden Weise verwendet werden. Insbesondere darf der Österreichische Rundfunk diese Mittel nicht dazu verwenden:

1. Senderechte zu überhöhten **oder** nach kaufmännischen Grundsätzen nicht gerechtfertigten Preisen zu erwerben **oder den Erwerb zu solchen Preisen anzubieten; als überhöht gilt jedenfalls ein Angebotspreis, der mehr als 10% über vergleichbaren Geboten privater Anbieter**

liegt; als kaufmännisch nicht gerechtfertigt gilt ein Angebotspreis, wenn die aus der Verwertung der Senderechte zu erwartenden Erlöse unter dem Angebotspreis liegen.

2. [unverändert]

§ 31b: ERWERB UND WEITERGABE VON SPORTRECHTEN ~~AN DRITTE~~

(1) bis (3) [unverändert]

(4) Die jährlichen Gesamtausgaben für den Erwerb von Sportrechten zur Übertragung von Premium-Sportbewerben gemäß § 4b Abs. 4 dürfen den Anteil von 10% an den Einnahmen aus Programmentgelt des Kalenderjahres, in dem die Übertragung stattfindet, nicht übersteigen.

3.9 GLEICHBERECHTIGTER ZUGANG ZU ORF-INHALTEN

Verwertet der ORF Inhalte, die mit Gebührengeldern finanziert wurden, im Rahmen von Partnerschaften und/oder Unternehmensbeteiligungen mit Dritten in kommerzieller Absicht, oder stellt er gebührenfinanzierte Inhalte digitalen Plattformen in kommerzieller Absicht zur Verfügung, so darf es hierdurch nicht zu Marktverzerrungen kommen. Der ORF muss Inhalte-Plattformen Dritter - unabhängig davon, ob er an diesen beteiligt ist oder nicht - gleich behandeln. Die Strukturierung von Partnerschaften in einer Form, die faktisch zum Ausschluss anderer österreichischer Medienanbieter führt, muss ausgeschlossen werden.

Das ORF-G sollte daher um eine in einem digitalen Medienmarkt essentielle Vorabverpflichtung ergänzt werden, die dem ORF vorschreibt, Inhalte, die er im Rahmen derartiger Kooperationen und/oder Beteiligungen Dritten zur Verfügung stellt, grundsätzlich auch allen anderen Marktteilnehmern zur Verfügung zu stellen und die Bedingungen dieses Zugangs offen, fair und nichtdiskriminierend zu gestalten.

§ 31d ORF-G: GLEICHBERECHTIGTER ZUGANG ZU INHALTEN

- 1. Verwertet der Österreichische Rundfunk die Inhalte seiner Hörfunk-, Fernseh- und Online-Angebote im Rahmen unternehmerischer Kooperationen oder Unternehmensbeteiligungen, so hat der Österreichische Rundfunk sicherzustellen, dass dritten Marktteilnehmern ein gleichberechtigter Zugang zu diesen Inhalten offensteht.**
- 2. Die Bedingungen des Zugangs zu diesen Inhalten sind offen, fair und nichtdiskriminierend zu gestalten.**
- 3. Ist eine Nachbildung der Kooperation bzw. der Unternehmensbeteiligung untunlich oder dem dritten Marktteilnehmer unzumutbar, so sind die Inhalte jedenfalls ungebündelt und zu angemessenen Konditionen bereit zu stellen.**
- 4. Im Streitfall entscheidet die Regulierungsbehörde unter sinngemäßer Anwendung der Bestimmungen der §§ 50 und 120 TKG.**

3.10 VERBESSERUNGEN DES RECHTSSCHUTZES FÜR WETTBEWERBER

Die durchschnittliche Verfahrensdauer in Beschwerdeverfahren wegen Verstößen des ORF gegen das ORF-G von weit über zwei Jahren steht in krassem Gegensatz zum Schutzbedürfnis der Nutzer und der Wettbewerber an der Einhaltung des ORF-G durch den ORF. So wie in anderen regulierten Branchen (z.B. Energie, Telekommunikation) sollte auch im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Grundsatz gelten, dass Entscheidungen der fachkundigen und unabhängigen Regulierungsbehörde (hier: KommAustria) unmittelbar rechtswirksam sind, es sei denn, das Bundesverwaltungsgericht er-

kennt einer Beschwerde aufgrund besonderer Umstände aufschiebende Wirkung zu (z.B. wenn mit dem Vollzug ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden verbunden wäre).

Darüber sollte, so wie z.B. auch im UWG geregelt, Verbänden, die die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitgliedsunternehmen, die durch die Gesetzesverletzung berührt werden, vertreten, eine formale Beschwerdelegitimation im Rahmen des § 36 ORF-G eingeräumt werden.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

§ 36 ORF-G: RECHTSAUFSICHT

(1) Die Regulierungsbehörde entscheidet neben den anderen in diesem Bundesgesetz und im KommAustria-Gesetz genannten Fällen – soweit dafür nicht eine andere Verwaltungsbehörde oder ein Gericht zuständig ist – über die Verletzung von Bestimmungen dieses Bundesgesetzes mit Ausnahme der Bestimmungen des 5a. Abschnittes oder über die Verletzung des Umfangs eines Angebotskonzepts einschließlich allfälliger nach § 6b Abs. 2 erteilten Auflagen

1. auf Grund von Beschwerden

- a. einer Person, die durch eine Rechtsverletzung unmittelbar geschädigt zu sein behauptet;
- b. eines die Rundfunkgebühr entrichtenden oder von dieser befreiten Rundfunkteilnehmers im Sinne des Rundfunkgebührengesetzes, sofern die Beschwerde von mindestens 120 solchen Personen oder Personen, die mit einem die Rundfunkgebühr entrichtenden oder mit einem von dieser Gebühr befreiten Rundfunkteilnehmer im gemeinsamen Haushalt wohnen, unterstützt wird **sowie**;
- c. eines Unternehmens, dessen rechtliche oder wirtschaftliche Interessen durch die behauptete Verletzung berührt werden; **sowie**

- d. einer repräsentativen Interessensvertretung von Mediendiensteanbietern (§ 2 Z 20 AMD-G) oder Medieninhabern (§ 2 Z 21 AMD-G), soweit die Interessen der von der Interessensvertretung repräsentierten Unternehmen durch die behauptete Verletzung berührt werden.

§ 39 KOMMAUSTRIA-GESETZ (KOG): VERFAHRENSVORSCHRIFTEN

(1) Rechtsmittel gegen Entscheidungen der KommAustria nach §§ **2 - 4, 4a-f, 6, 6a, 6b, 8, 9, 9b, 10-12, 13-18, 31, 31b, 31c, 31d** ORF-G, nach den § 6b Abs. 3, §§ 11, 12, 15, § 15b Abs. 4, § 28b Abs. 2 und 28d Abs. 4 PrR-G, nach den § 6 Abs. 3, §§ 12, 14, 20, 22, 25 Abs. 5 und 6, § 25a Abs. 9 und 10, §§ 26, 27, 27a und 27b AMD-G sowie nach dem TKG 2003 haben abweichend von § 13 VwGVG keine aufschiebende Wirkung. Das Bundesverwaltungsgericht kann die aufschiebende Wirkung im betreffenden Verfahren auf Antrag zuerkennen, wenn nach Abwägung aller berührten Interessen mit dem Vollzug des Bescheides oder mit der Ausübung der mit dem Bescheid eingeräumten Berechtigung für den Beschwerdeführer ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden verbunden wäre.



4. Fairer Wettbewerb mit digitalen Medienplattformen



Viele gesetzliche Regeln, die direkt oder indirekt für den Mediensektor gelten, sind technologie- und/oder branchenspezifisch ausgestaltet und führen angesichts der dynamischen Entwicklung des Medienmarktes vor allem im digitalen Bereich im Ergebnis zu höchst ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Anbietern der klassischen Medien und den Geschäftsmodellen von Online-Medienplattformen. Dieses Ungleichgewicht wirkt ausschließlich zulasten österreichischer oder europäischer klassischer Medienunternehmen, die, anders als die Anbieter der großen Online-Plattformen (wie z.B. YouTube oder Facebook), in Österreich bzw. in der EU niedergelassen sind und hier einen wesentlichen Beitrag zu Beschäftigung, Demokratie und Wohlstand leisten.

Die ungleichen Regeln sind nicht nur eine wirtschaftliche Bedrohung für die betroffenen Unternehmen selbst. Sie sind zugleich auch schwere Hypothek für die gesunde Weiterentwicklung demokratischer und demokratiepolitischer europäischer Grundwerte. Es ist allerhöchste Zeit, dass die politischen Institutionen auf nationaler

und europäischer Ebene die enorme Gefahr, die von der zügellosen Entwicklung der Online-Medienplattformen ausgeht, erkennen und adressieren.

Der Verband Österreichischer Privatsender wünscht sich von der österreichischen Bundesregierung und den Vertretern der politischen Parteien auf nationaler und europäischer Ebene gezielte Anstrengungen zur raschen Herstellung fairer und ausgewogener Regeln für den Medienmarkt. Österreichische bzw. europäische Medienunternehmen und Rundfunkveranstalter müssen die gleichen Entwicklungsmöglichkeiten haben, wie sie die iaR nicht in der EU ansässigen Online-Medienplattformen und sozialen Medien für sich in Anspruch nehmen, und sie dürfen insbesondere nicht schärferen Regeln und Beschränkungen unterliegen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit in starkem Maße bedroht. Denn: Auch Social Media sind Medien, und sind als Medien zu behandeln.

Die wichtigsten und aktuellsten Anpassungserfordernisse sind nachfolgend zusammengefasst und erläutert.

GLEICHE REGELN FÜR ALLE AUDIOVISUELLEN MEDIENDIENSTE

Die österreichischen Rundfunkveranstalter und Abrufdiensteanbieter stehen in unmittelbarem Wettbewerb mit den audiovisuellen Angeboten internationaler Online-Plattformen, wie etwa von YouTube und Facebook. Die Anbieter dieser Online-Plattformdienste profitieren bisher davon, dass sie der audiovisuellen Medienrichtlinie (AVMD-RL) nicht unterworfen sind, da sich der Geltungsbereich der Richtlinie ausschließlich auf in der EU niedergelassene Rundfunkveranstalter und Abrufdiensteanbieter erstreckt, nicht aber auf Anbieter sozialer Medien (z.B. Video-Sharing Plattformen, soziale Netzwerke usw.). Für die audiovisuellen Medienangebote von YouTube und Facebook gelten daher nicht die gleichen europäischen Vorgaben in Bezug auf den Inhalt der angebotenen Dienste (Verbot von Hass-/Gewaltdarstellungen, Anforderungen des Konsumenten-/Kinder- und Jugendschutzes etc.) bzw. die zeitliche bzw. inhaltliche Ausgestaltung begleitender kommerzieller Kommunikation (Werbung, Sponsoring, Produktplatzierungen).

Der derzeit diskutierte Entwurf der EU-Kommission zur Reform der AVMD-RL adressiert die Ungleichbehandlung audiovisueller Medienangebote nicht bzw. nicht ausreichend. Zwar wird beispielsweise dem Grunde nach anerkannt, dass auch Video-Sharing-Plattformen eine gesellschaftliche Verantwortung in Bezug auf

die von ihnen angebotenen Inhalte trifft, jedoch ist das von der EU-Kommission vorgeschlagene Schutzniveau (z.B. im Bereich Minderjährigenschutz) für Sharing-Plattformen im Vergleich zu jenem, welches Rundfunkveranstalter gewährleisten müssen, deutlich herabgesetzt. Völlig inakzeptabel ist, dass soziale Netzwerke, die audiovisuelle Inhalte anbieten und kommerziell verwerten, von der Verantwortung für die von ihnen verbreiteten Inhalte gänzlich befreit sein sollen.

Noch unausgewogener ist das Bild im Bereich der Werberegulierung: Für die kommerzielle Kommunikation von Video-Sharing-Plattformen sollen auch weiterhin überhaupt keine gesonderten Werberegeln gelten; gleiches gilt für soziale Netzwerke. Da für traditionelle Diensteanbieter ein enges Geflecht an Werberegulierung aufrecht bleiben soll, besteht zwischen den unterschiedlichen Anbietergattungen auch nach den jüngsten Änderungsvorschlägen der EU-Kommission weiterhin eine deutliche regulatorische Schieflage.

Soweit ersichtlich sieht der RL-Vorschlag auch keine Sonderregeln für Dienste vor, die nicht in einem der EU-Mitgliedsstaaten niedergelassen sind. Es scheint also weiterhin möglich, sich durch eine geschickte Niederlassungspolitik der Geltung der EU-Regeln überhaupt zu entziehen.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Die Bundesregierung muss sich für die Schaffung eines **europaweit einheitlichen Schutzniveaus für den Konsum audiovisueller Inhalte** und die **Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis aller Anbieter und Anbietergattungen** (Rundfunkveranstalter, Abruf-

dienste, soziale Medien (u.a. Videosharing, soziale Netzwerke) einsetzen.

Die AVMD-RL sollte daher u.a. in folgenden Punkten geändert werden:

- Sachlicher Anwendungsbereich: Geltung der AVMD-RL grundsätzlich für alle audiovisuellen Angebote, d.h. für

lineare Angebote und für non-lineare Angebote, einschließlich „sonstiger Online-Mediendienste“; als solche gelten Online-Plattformen, die die abrufbaren audiovisuellen Inhalte im (ausschließlichen oder teilweisen) Eigeninteresse des Plattformanbieters verwerten; Video-Sharing-Plattformen wie YouTube und soziale Netzwerke mit audiovisuellem Angebot wie Facebook fallen jedenfalls unter diese Definition.

- Räumlicher Anwendungsbereich: Die AVMD-RL findet Anwendung auf alle Dienste, die sich an in der EU ansässige Personen richten, unabhängig von Art der Distribution des Dienstes (z.B. Terrestrik, Kabel, Online) und unabhängig

vom Sitz des Unternehmens oder dem Ort der Ausübung von (z.B. redaktioneller oder wirtschaftlicher) Kontrolle über den angebotenen Dienst.

- Keine Sonderpflichten für bestimmte Dienstekategorien auf EU-Ebene: Sämtliche Werbebestimmungen und Bestimmungen zum Schutz von Nutzern gelten im Sinne eines einheitlichen Schutzniveaus für alle audiovisuellen Dienste, also für Veranstalter, Abrufdiensteanbieter und sonstige Online-Mediendienste, gleichermaßen - unbeschadet des Fortbestehens strengerer nationaler Regeln für öffentlich-rechtliche Mediendiensteangebote.

4.2 ANGLEICHUNG DER STEUERLICHEN BEHANDLUNG ALLER MEDIENANBIETER

Die globalen Online-Mediendiensteanbieter (wie z.B. Google/YouTube, Apple, Amazon, Facebook) sind nicht nur in Bezug auf den Umfang und die Dichte medienspezifischer Regeln im Vorteil gegenüber österreichischen Rundfunk- und Abrufdiensten. Sie sind auch in Bezug auf die Besteuerung ihrer Dienstleistungen im Inland gegenüber den in Österreich niedergelassenen Anbietern im Vorteil:

- **Werbeabgabe:** Für Rundfunk- und Printwerbung fällt grundsätzlich eine Abgabe iHv 5% an, soweit die Werbeleistungen in Österreich erbracht werden oder vom Ausland aus für Österreich bestimmt sind. Dagegen ist On-

line-Werbung mit Inlandsbezug von der Werbeabgabe ausgenommen.

- **Unternehmensgewinnbesteuerung:** Aggressive Steuerplanungsstrategien international tätiger Technologie-Konzerne führen zu einer massiven Schieflage in der effektiven Steuerlast im Vergleich zwischen österreichischen (Medien-)Unternehmen und den global agierenden Online-Anbietern. Die steuerliche Ungleichbehandlung wirkt nicht nur wettbewerbsverzerrend, sondern entzieht der österreichischen Volkswirtschaft in ungerechtfertigter Weise den gerechten steuerlichen Beitrag. Die steuerlichen Schieflasten sollten daher so rasch als möglich beseitigt werden.

4.2.1 DIE WERBEABGABE IST GLEICHHEITSWIDRIG UND WETTBEWERBSVERZERREND

Die Werbeabgabe in Höhe von 5% ist auf sämtliche Werbeumsätze der klassischen Mediengattungen (Print, Radio, TV, Plakat) zu leisten und trifft damit primär österreichische Unternehmen. Sie ist hingegen nicht auf Online-Werbeumsätze zu

leisten, wovon insbesondere die genannten Online-Medienangebote aus den USA, allen voran Google (Search, YouTube) und Facebook als die mit Abstand werbeumsatzstärksten Anbieter, profitieren. Aus Sicht der Werbekunden stehen

Google, Facebook & Co in direktem Wettbewerb mit den Angeboten der klassischen Mediengattungen. Ob in Online-Medien, im TV oder in Printprodukten geworben wird, ist eine Frage der erzielbaren Aufmerksamkeit potentieller Endkunden und eine Frage des Preises für die Werbedienstleistungen. Die Werbeabgabe verteuert Werbung in klassischen Mediengattungen im Vergleich zu Werbung im (stark wachsenden) Onlinebereich. Die Werbeabgabe verzerrt daher den Wettbewerb zwischen den einzelnen Mediengattungen zugunsten von Online-Anbietern bzw. Online-Werbung.

Aber nicht nur das: Eine Differenzierung in der Besteuerung des Aufwands für Werbung zwischen den klassischen Mediengattungen (Print, Radio, TV, Plakat) einerseits und Online-Werbung andererseits ist – ebenso wie die früher vorgenommene Differenzierung zwischen Beilagenwerbung und direkter Prospektwerbung – eine Differenzierung rein nach der gewählten Distributionsform, widerspricht damit dem Gleichheitsgrundsatz und dürfte daher im Ergebnis verfassungswidrig sein.

Darüber hinaus bestehen auch vor dem Hintergrund des unionsrechtlichen Beihilfeverbots (geregelt in Art 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) Bedenken gegen die unterschiedliche Behandlung von Werbeumsätzen der

klassischen Mediengattungen (Print, Radio, TV, Plakat) und Online-Werbeumsätzen. Vereinfacht gesagt sind gem. Art 107 Vorteilsgewährungen an bestimmte Unternehmen, die unmittelbar oder mittelbar durch den Staat erfolgen, grundsätzlich untersagt, wenn sich dadurch eine potentielle Wettbewerbsverfälschung ergibt und der zwischenstaatliche Handel dadurch erschwert wird. Als Beihilfen kommen nicht nur Zuschüsse, sondern auch Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen in Betracht. Ebenso sind Fälle davon umfasst, in denen es zwar keine Steuerbefreiung für bestimmte Unternehmen gibt, der Steuertatbestand aber – wie bei der Werbeabgabe – so eng umschrieben ist, dass gar keine Befreiung (hier für Unternehmen, die Online-Werbeleistungen auf dem Markt anbieten) erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund dieser gleichheits- und unionsrechtlichen Vorgaben sollte eine vollständige Beseitigung der Werbeabgabe für alle Mediengattungen umgesetzt werden. Dadurch können Verletzungen des Gleichheitsgrundsatzes sowie des unionsrechtlichen Beihilfeverbots beseitigt werden. Im Gegensatz zu einer Ausdehnung der Werbeabgabe auf den Online-Bereich, die einer zusätzlichen Steuerbelastung der österreichischen Medienanbieter gleichkäme, ließe sich auf diese Weise auch ein (indirekter) Wirtschaftsförderungseffekt erzielen.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Die Werbeabgabe wird aufgehoben.

Im Falle budgetärer Engpässe wäre als Zwischenschritt eine Senkung des Steuersatzes auf 2,5% – bei gleichzeitiger Ausweitung der Abgabepflicht auf alle Werbeformen (einschließlich Online-Werbung) – denkbar. Eine bloße Ausweitung der Abgabepflicht auf Online-Dienste ohne begleitende Senkung des Steuersatzes ist jedenfalls abzulehnen.



STEUERFAIRNESS: GEWINN-BESTEuerung INTERNATIONALER KONZERNE

Viele international bzw. global agierende Konzerne drücken das Ausmaß ihrer Gewinnbesteuerung durch geschickte Wahl der Konzernniederlassung bzw. geschickte Gestaltung konzerninterner Leistungstransfers. Besonders aggressiv und auch besonders erfolgreich in diesem Zusammenhang sind die großen US-Technologie- und Internetunternehmen. Die Strategie der Konzerne besteht üblicherweise darin, EU-weit Umsätze in ein steuerbegünstigtes EU-Holding-Land (z.B. KöSt-Satz in Irland: 12,5%) umzuleiten⁵, und den im Holdingland zu versteuernden Gewinn durch konzerninterne Verrechnungen zu minimieren.

Im Ergebnis reduzieren die internationalen Großkonzerne der Medien- und Technologiebranche durch diese Vorgangsweise ihre effektive Gewinnbesteuerung auf wenige Prozente; z.B. zahlten Google zwischen 2008-2012 durchschnittlich 3,3% und Apple 3,4% Gewinnsteuer auf nicht-amerikanische Umsätze. Demgegenüber unterliegen österreichische Unternehmen einer effektiven Durchschnittssteuerbelastung iHv 22,4%.⁶

Dieses Ergebnis ist inakzeptabel: Einerseits, weil durch diese aggressive Steuerplanung der österreichischen Volkswirtschaft Körperschaftssteuererlöse in erheblichem Umfang entzogen werden. Dieser Einnahmenentgang wird an anderer Stelle kompensiert, etwa dadurch, dass wichtige Steuerreformen – wie der Wegfall der Werbeabgabe, siehe dazu oben – nicht oder nur verspätet umgesetzt werden.



Andererseits ist die niedrige Besteuerung auch ein erheblicher Vorteil im Wettbewerb mit österreichischen Konkurrenten, deren Gewinne mit 23% oder mehr versteuert werden, denn die geringe effektive Gewinnsteuerlast macht auf Seiten der Technologiekonzerne Mittel frei, die für kurz- und mittelfristig wirksame Wettbewerbsaktivitäten (Marketing- und Vertriebsaktivitäten, F&E-Aktivitäten) verwendet werden.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Österreich muss die internationalen Bemühungen (OECD, EU) unterstützen, um die **aggressive Steueroptimierung von Google, Amazon & Co effektiv zu beseitigen** und steuerliche Wettbewerbsneutralität herzustellen. Solange diese Wettbewerbsneutralität nicht besteht, bedarf es gezielter Ausgleichsmaßnahmen zur Entlastung (z.B. Werbeabgabe) bzw. zur Förderung österreichischer Medienunternehmen (u.a. Förderung von Privatrundfunk).

5 Aufgrund konzerninterner Vereinbarungen verbleibt in dem Land, in dem die Kundenumsätze generiert werden, nur eine konzerninterne Umsatzprovision als Bemessungsgrundlage; von dieser werden sodann Kosten für Personal, Marketing, und/oder Lizenzgebühren abgezogen, sodass letztlich der effektive Gewinnsteuersatz äußerst gering ist.

6 Quelle: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), CTJ & ITEP (2014): THE SORRY STATE OF CORPORATE TAXES; siehe auch zB BAK Taxation Index für Unternehmen 2015, <http://www.baktaxation.ch/pages/bak-taxation-index/unternehmen.php>.

4.3 ABSICHERUNG VON MEINUNGSVIELFALT UND PLURALITÄT IN EINER DIGITALEN WELT

Die Vielfalt der Inhalte im Internet ist grenzenlos. Die Vermittlung zwischen den einzelnen Nutzern auf der einen Seite und der Inhalte-Vielfalt auf der anderen Seite übernehmen ‚Intermediäre‘. Diese Intermediäre – Suchmaschinen, soziale Netzwerke und Abrufplattformen – übernehmen Filter- und Vorauswahlfunktionen, die die Aufmerksamkeit von Nutzern auf bestimmte (Medien-)Inhalte lenken. Sie treffen daher eine (vor-)entscheidende Auswahl, indem sie bestimmte Inhalte auswählen, anbieten, empfehlen und/oder vorreihen.

Durch diese Auswahlfunktionen werden die Medienplattformen zu ‚Gatekeepern‘: Sie kontrollieren den Zugang von Nutzern zu Inhalten und Diensten. Ihre diesbezügliche Rolle gleicht jener der Betreiber von Kommunikationsinfrastrukturen. Ähnlich wie die Betreiber von Kabelnetzen, Rundfunknetzen usw. entscheiden sie darüber, welche Dienste bzw. Inhalte den Nutzern ihrer Plattform-Infrastruktur tatsächlich zur Auswahl stehen. Und ähnlich wie die Betreiber von Kommunikationsinfra-

strukturen sind sie in der Entscheidung, welche Inhalte sie zur Auswahl anbieten, zwar den Nutzerinteressen verpflichtet, gleichzeitig sind sie aber gewinnorientierte Unternehmen, sodass sich die konkrete Auswahlentscheidung nicht nur am objektiven Nutzerinteresse, sondern auch an erzielbaren Erlösen orientiert. Wer für eine hohe Priorisierung seiner Inhalte zu zahlen bereit ist, hat daher, unabhängig von der tatsächlichen Relevanz des von ihm angebotenen Inhalts, gute Chancen, von den kommerziell orientierten Gatekeepern vorgereicht zu werden.

Diese Logik widerspricht dem Ziel der Schaffung und Sicherstellung von Meinungs- und Medienvielfalt. Ein zentraler Eckpfeiler unseres Demokratieverständnisses steht in der digitalen Medienwelt auf dem Prüfstand. Angesichts der Bedeutung von Online-Medien in der Gegenwart ist es aus unserer Sicht unumgänglich, einige Grundregeln für den Zugang zu Medien-diensten und -inhalten in der Onlinewelt zu definieren. Dazu im Einzelnen:

4.3.1 MUST-BE-FOUND-GARANTIE

Eine moderne Medienplattformregulierung muss gewährleisten, dass Medienvielfalt tatsächlich beim Nutzer ankommt. Nur „must-carry-Bestimmungen“ für TV-Programme in Kabelnetzen allein werden den Anforderungen einer zeitgemäßen Vielfaltssicherung und Kulturpolitik nicht mehr gerecht.

Im Fokus stehen mittlerweile alle Dienste, die Inhalte verbreiten und/oder bündeln. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Transport von Inhalten über alle möglichen elektronischen Netze (dazu noch im Folgenden) und der Darstellung von Inhalten

auf allen relevanten Benutzeroberflächen. Vielfaltssichernde Maßnahmen müssen sich auf alle Netze und auch auf Inhalte- und Endgeräteportale (Mediatheken, Inhalteportale, Smart-TV-Portale, EPG) erstrecken. Bei Netzen geht es dabei um den Zugang und die Zugangskonditionen. Bei der Vorauswahl von Inhalten geht es um Aspekte der Sortierung und der Auffindbarkeit.

Auffindbarkeit darf nicht von ökonomischer Stärke abhängen, sondern muss sich an sachlichen Kriterien und am Beitrag des Angebots zur Meinungsvielfalt



orientieren. Sachgerecht erscheint daher eine Regulierung, die die Nichtdiskriminierung in der Auffindbarkeit für alle Medien sicherstellt und Angeboten mit besonderem Beitrag zur Meinungsvielfalt eine privilegierte Behandlung (z.B. eine privilegierte Sortierung oder Vorinstallation) verschafft. Eine verhältnismäßige Regulierung muss die priorisierte Darstellung von Inhalten mit besonderem Beitrag zur Meinungsvielfalt mit anderen wichtigen Zielsetzungen, wie der Selbstbestimmung der Nutzer und einem angemessenen Schutz des Eigentums an den Plattformmedien, in Einklang bringen.

Es sollten daher auf gesetzlicher Ebene konkrete Zielvorgaben formuliert werden, die die Medienaufsichtsbehörde autorisieren (und gleichzeitig auch verpflichten), auf allen relevanten Nutzeroberflächen, einschließlich jenen von Online-Intermediären, eine nichtdiskriminierende, unter be-

stimmten Umständen auch eine priorisierte Auffindbarkeit von Inhalteangeboten herzustellen. Insbesondere bei österreichspezifischen Inhalten und/oder sonstigen Inhalten, die ein besonderes öffentliches Interesse bedienen, sollte eine bevorzugte Auffindbarkeit von Inhalten sichergestellt werden können.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Schaffung einer **medienaufsichtsbehördlichen Kompetenz**, auf allen relevanten Nutzeroberflächen (einschließlich Medienplattformen) für eine **Gleichbehandlung von Medieninhalten** und -diensten zu sorgen, und bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses Bedingungen für eine **privilegierte Auffindbarkeit** auf den relevanten Nutzeroberflächen (einschließlich Medienplattformen) durchzusetzen.

4.3.2 OFFENER UND NICHTDISKRIMINIERENDER ZUGANG ZU ELEKTRONISCHEN KOMMUNIKATIONSNETZEN UND -PLATTFORMEN



Die europäischen Regeln zur Netzneutralität sind ein wichtiger Garant, um unangemessene Diskriminierung von Diensten und Inhalten, die über das Internet Endnutzern zur Verfügung gestellt werden, zu verhindern. Was im Zusammenhang mit der Netzneutralitätsverordnung jedoch häufig übersehen wird, ist der Umstand, dass die Verordnung nur in einem Teil des Internet-Ökosystems – dem Zugangsnetz (der sog. ‚last mile‘) – vor sachlich ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen schützt.

Sonstige zentrale Bestandteile des Ökosystems Internet, insb. die IP-Transportnetze, die die Zugangsnetze miteinander verbinden, und für die Internetnutzung funktionsnotwendige Dienste und Anwendungen (App-Plattformen von Apple und Google; mobile Betriebssysteme von Apple und Google; dominante Suchdienste; Browser) sind allerdings genauso anfällig⁷ für Diskriminierungen mit kommerziellem Hintergrund wie die Zugangsnetze, sind

aber vom Schutzbereich der Netzneutralitätsverordnung nicht umfasst.

Aufgrund der besonderen Aufgabe, die Mediendienste in demokratischen Gesellschaften zu erfüllen haben, müssen Mediendienste im Internet umfassend vor unsachlichen (technischen) Diskriminierungen geschützt werden. Daher müssen sämtliche ‚Gatekeeper‘ in die Pflicht genommen werden. Mediendiensten muss ein allgemeiner Anspruch auf offenen, fairen und nichtdiskriminierenden Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen (in ihrer Gesamtheit) und zu allen relevanten Online-Plattformen (Betriebssysteme, App-Plattformen, Suchdienste) gewährt werden. Sachgerecht erscheint auch in diesem Zusammenhang die Sicherstellung nichtdiskriminierender Auffindbarkeit von Medieninhalten sowie der verpflichtenden Privilegierung von Angeboten, die einen besonderen Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Aufgrund der besonderen Bedeutung von Mediendiensten in demokratischen Gesellschaften muss ihnen ein allgemeiner Anspruch auf **offenen, fairen und nicht-diskriminierenden Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen** (in ihrer Gesamtheit) **und zu allen relevanten Online-Plattformen** (Betriebssysteme, App-Plattformen, Suchdienste) gewährt werden. Mediendienste müssen effektiv gegen Diskriminierungen mit rein kom-

7 Dies ist ganz klar dann der Fall, wenn der Anbieter selbst einen konkurrierenden Inhaltsdienst anbietet, wenn also z.B. Apple einen Musik- oder Videodownload-Dienst anbietet, der in Konkurrenz zu allen übrigen, frei über das Internet zugänglichen Musik-/Video-on-Demand-Diensten steht. Nichts Anderes gilt für VoD-Dienste von Telekommunikationsunternehmen, die – selbstverständlich – aufgrund der Netzneutralitätsverordnung ihre eigenen Dienste nicht gegenüber konkurrierenden Diensten bevorzugen dürfen. Dies gilt aber genauso für Dienste dritter Anbieter, für deren (technische) Bevorzugung durchaus kommerzielle Anreize (ausschließliche Kooperationen, hohe Preise für bevorzugte Behandlung) bestehen.

merziellem Hintergrund geschützt werden; es muss möglich sein, bestimmte Angebote mit besonderem Beitrag zur Meinungsvielfalt privilegiert zu behandeln.

Da die Adressaten dieser Verpflichtung Anbieter von Kommunikationsdiensten, -netzen bzw. -plattformen sind, bietet sich eine EU-weit gültige Abbildung dieses Anspruchs im Rahmen der Reform

des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze an, der zur Zeit auf EU-Ebene auf dem Prüfstand steht. Alternativ bzw. in Ergänzung dazu sollte die Möglichkeit einer ausschließlich nationalen Umsetzung in Erwägung gezogen werden, wenn in Bezug auf die Absicherung dieses Anspruchs ein EU-weiter Konsens nicht erzielbar ist.

4.3.3 INTEROPERABILITÄT VON AUDIO-EMPFANGSGERÄTEN

Die Digitalisierung des Radios muss gestärkt werden. Digital-terrestrische Radio-Übertragungstechnologien konnten sich am Markt bisher nicht ausreichend durchsetzen. Dass Hörfunkempfangsgeräte sehr häufig nicht für den Empfang digitaler Empfangstechnologien ausgerüstet sind, ist mit Sicherheit eine der wichtigsten Ursachen für die relativ geringe Geschwindigkeit der Marktdurchdringung der neuen Übertragungstechnologien.

Das Problem mangelnder technischer Verfügbarkeit muss durch einen regulatorischen Eingriff beseitigt werden, der sicherstellt, dass die nächste Generation von Audio-Empfangsgeräten auch mit den gängigen digitalen Rundfunktechnologien interoperabel ist.

Durch eine allgemeine EU-weite Verpflichtung, potentielle Radioempfangsgeräte, die in Europa auf den Markt gebracht werden, insbesondere Autoradios, von vornherein mit entsprechenden Multi-Standard-Chips (für den Empfang von FM, DAB+, DMB, etc.) auszustatten, ließe sich die unbefriedigende Wettbewerbssituation aufbrechen – im Interesse von Konsumenten und Wettbewerbern. Die Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens

für elektronische Kommunikationsnetze, insbesondere der Universaldienstrichtlinie (Art 24 und Annex VI), ist die ideale Gelegenheit, um wie für digitales Fernsehen auch für digitales Radio einen einheitlichen Standard EU-weit vorzugeben.

Alternativ zu einer gesamthaften europäischen Lösung ließe sich dieses Vorhaben allerdings auch auf nationaler Ebene verwirklichen; die jüngst beschlossene Änderung des Telekommunikationsgesetzes in Deutschland dient als diesbezügliches Vorbild.⁸

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Die österreichische Bundesregierung tritt im Zuge der Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze dafür ein, dass in die Universaldienstrichtlinie eine Verpflichtung aufgenommen wird, **Radioempfangsgeräte**, die in Europa auf den Markt gebracht werden sollen, mit **digitaler Multi-Standard-Empfangstechnologie** auszustatten. Wenn sich auf europäischer Ebene jedoch kein Konsens herstellen lässt, wird in Österreich eine Gesetzesänderung iSd Regelung im deutschen TKG vorgenommen.

8 Siehe <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20170503-zyprisch-zur-aenderung-des-telekommunikationsgesetzes.html>.

4.4 EFFEKTIVER URHEBERRECHTSCHUTZ IM ONLINE-BEREICH

Die urheberrechtlichen Werke traditioneller Medienanbieter bzw. die von ihnen erworbenen Lizenzrechte an Audio- und audiovisuellen Werken Dritter sind äußerst ungenügend gegen kommerziellen Missbrauch durch Medienplattform-An-

bieter geschützt. Es bedarf dringend gesetzlicher Anpassungsschritte, die der ungewollten digitalen Verbreitung und kommerziellen Nutzung geschützter Inhalte durch Medienplattformen effektiv Schranken setzen.

4.4.1 SCHUTZ MEDIENUNTERNEHMERISCHER LEISTUNGEN GEGEN AUSBEUTUNG

Medienunternehmer aller Mediengattungen (TV, Radio, Print), die ihren Content zum Online-Abruf bereitstellen, sind ungenügend davor geschützt, dass Trittbrettfahrer diesen Content im Internet ohne Zustimmung der Medienunternehmen kommerziell verwerten und den Medienunternehmen dadurch erheblichen Schaden zufügen (entgangene Erlöse, zusätzliche Lizenzkosten).

Die Judikatur hat auf Basis des geltenden Rechtsrahmens bisher keine wirksame Handhabe gegen leistungsausbeuterische und die Verwertung von Content-Rechten behindernde Geschäftsmodelle gefunden.⁹ Online-Schmarotzer-Techniken (wie Aggregation, Framing und Inline-Linking)¹⁰ und kommerzielle Geschäftsmodelle

hinter Adblockern¹¹ richten auf Seiten der Inhalte produzierenden bzw. Lizenzrechte erwerbenden Medienunternehmen mittlerweile enormen Schaden an. Es bedarf daher einer entsprechenden Korrektur durch den Gesetzgeber.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Content-Schutz: Es bedarf einer gesetzlichen Klarstellung, dass die Übernahme fremder Inhalte aus Online-Medien (redaktionelle Texte, Video- und Bildbeiträge etc.) in ein anderes kommerzielles Angebot ohne Zustimmung des Veröffentlichenden auch dann rechtswidrig ist, wenn dies mittels neuer Techniken wie Framing oder Inline-Linking erfolgt. Weiters ist die Einführung eines originären

-
- 9 So löst beispielsweise ein erst jüngst ergangenes OGH-Urteil zum Aggregatorangebot von radio.de ausschließlich den konkreten Sachverhalt in seiner ganz spezifischen technischen Ausprägung; ein verallgemeinerungsfähiger Schutz vor schmarotzerischen Aggregatorangeboten ergibt sich daraus für Radios (oder, allgemeiner: Onlinemedienangeboten) nicht.
- 10 Techniken wie fremde Deep Links und Inline-Linking sind urheberrechtlich nach Auffassung des EuGH nicht als eigenständige Zugänglichmachung im urheberrechtlichen Sinne zu qualifizieren. Das erlaubt, Inhalte von Nachrichtenportalen oder Streaming-Angebote von Radio-Veranstaltern in eigene (Aggregator-)Angebote zu integrieren. Zum Teil wird dabei nicht nur die Werbung, welche auf dem Nachrichtenportal mit dem Inhalt ausgespielt wird, aus dem Sichtbereich gerückt, sondern stattdessen eigene Werbung des den Content mittels Framing und ähnlicher Techniken übernehmenden Portals ausgespielt. Wird z.B. ein Radio-Angebot auf diese Weise wiederverwertet, so entsteht dem Radioveranstalter Schaden nicht nur durch entgangene Werbeerlöse, sondern zusätzlich auch noch durch Lizenzkosten für die ‚wiederverwertete‘ Musik
- 11 Adblocker sind Programme, die in Web-Browsern installiert werden und deren Funktion darin besteht, die Anzeige von Online-Werbung auf Webseiten zu unterdrücken. Nutzern wird eine mehr oder weniger werbefreie Internetnutzung ermöglicht – allerdings steht hinter dem Angebot eine unlautere Geschäftspraktik, denn die Auslieferung von Werbung ist Bedingung für die Existenz kostenfrei zugänglicher Online-Angebote. Viele österreichische Medienunternehmen machen das Zulassen dieser Ausspielung überdies in ihren Geschäftsbedingungen explizit zu Bestandteil der Vertragsbeziehung zwischen ihnen und ihren Nutzern. In diese Geschäftsbeziehung wird von Adblocker-Anbietern eingegriffen – durch Anstiftung, Anleitung und Werkzeugbereitstellung zur Vertragsverletzung. Das Geschäftsmodell hinter den meist gratis verbreiteten Adblockern ist vielfältig, sehr häufig besteht es aber im Kern darin, Endkundendaten zu sammeln und zu verwerten; teilweise (z.B. Adblock Plus) wird Onlinedienstanbieter gegen ein entsprechendes Entgelt angeboten, die Werbung des betreffenden Anbieters nicht zu blocken.

Unterlassungs-, Beseitigungs- und Schadenersatzanspruchs des Medienunternehmens gegen solche Praktiken notwendig.

Layout-Schutz: Es bedarf eines Schutzrechts für Website-Layouts gegen Manipulation für schmarotzerische Geschäftsmodelle (insbesondere AdBlocking, AdFraud, AdInjection). Entsprechende Verbote müssen sich auch an die werbetreibende Wirtschaft richten: Unterneh-

men, deren Werbeeinschaltungen mittels solcher unlauterer Methoden ausgespielt werden, soll ein Verstoß gegen entsprechende Verbotsbestimmungen zurechenbar sein. Damit ist sichergestellt, dass es einen Normadressaten gibt, der zur Rechenschaft gezogen werden kann; überdies wird die Nachfrage hin zu rechtlich integren Werbeumfeldern gelenkt, wovon die heimische Werbewirtschaft profitiert.

4.4.2

MITVERANTWORTUNG KOMMERZIELLER ABRUFPLATTFORMEN FÜR URHEBERRECHTLICHE MISSBRÄUCHE

Kommerzielle Abruf- bzw. Sharing-Plattformen (wie z.B. YouTube, Facebook) gelten bisher als sog. ‚Host-Provider‘ im Sinn des E-Commerce-Gesetzes (bzw. der E-Commerce-RL). Das bedeutet, dass sie (von Ausnahmefällen abgesehen)¹² grundsätzlich keine Verantwortung für Rechtsverletzungen, insb. Verletzungen des Urheberrechts, auf Basis ihrer Plattformangebote tragen, und sie daher auch keinerlei Sorgfalts- und Mitwirkungspflichten in Bezug auf die Verhinderung von Urheberrechtsverstößen trifft.

Abruf- und Sharing-Plattformen werden von Nutzern allerdings sehr häufig dazu verwendet, Urheberrechte Dritter (z.B. an audiovisuellen Inhalten) zu verletzen, vielfach mit eindeutig kommerzieller Absicht (z.B. Monetarisierung der Inhalte durch Online-Werbung). Die Medienplattform-Anbieter sind jedenfalls – selbst dann, wenn der Nutzer keine kommerzielle Absicht verfolgt – die wirtschaftlichen Nutznießer dieser Rechtsverstöße, von denen sie gleich mehrfach profitieren, einerseits durch Werbeerlöse, andererseits durch die erhöhte Attraktivität der Medienplattform und daraus abgeleiteten wirtschaftlichen Effekten (z.B. Nutzerdaten). Die Medienplattformanbieter haben da-

her keinen Anreiz, von sich aus Urheberrechtsverstöße ihrer Nutzer wirksam zu verhindern.

Im Endeffekt schützt das österreichische E-Commerce-G kommerzielle Schädiger vor den Interessen der Rechteinhaber – ein ungewolltes Ergebnis, das weit von jenem Schutzgedanken entfernt ist, den das Gesetz bzw. die EU-Richtlinie in Bezug auf Host-Provider ursprünglich vor Augen hatte, nämlich den Schutz rein technischer Internet-Dienstleister vor dem Risiko einer Haftung für Online-Inhalte Dritter. Von diesen technischen ‚Host-Dienstleistungen‘ ist das Angebot kommerzieller Sharing- und Abruf-Plattformen scharf zu trennen – eine Trennung, die das E-Commerce-G in dieser Form derzeit nicht kennt, die unseres Erachtens allerdings dringend erforderlich ist.

Richtigerweise ist der Begriff des Host-Providers im E-Commerce-G (bzw. der E-Commerce-RL) so zu adaptieren, dass kommerzielle Abruf-bzw. Sharing-Plattformen¹³ nicht als Host-Provider gelten. In zweiter Linie sollten den Anbietern kommerzieller Abruf-/Sharing-Plattformen konkrete Pflichten auferlegt werden, um Urheberrechtsverstöße wirksam

12 Diese Fälle sind beschränkt auf eine Handlungspflicht (Entfernung, Sperre) ab Kenntnis/Kennen-Müssen des Urheberrechtsverstoßes

13 Folgende Kriterien sind u.E. zur Einordnung von Diensten als ‚kommerzielle Abruf-/Sharing-Plattformen‘ relevant: a) Kommerzialisierung des Dienstes (Werbung, Abo, etc.), b) inhaltliches Angebot (nur Inhalte individueller Nutzer oder auch gewerbliche Inhalte), c) Angebotsstruktur (bloß passives Anbieten vs. Strukturierung des Angebots, Empfehlungssystemen, etc).

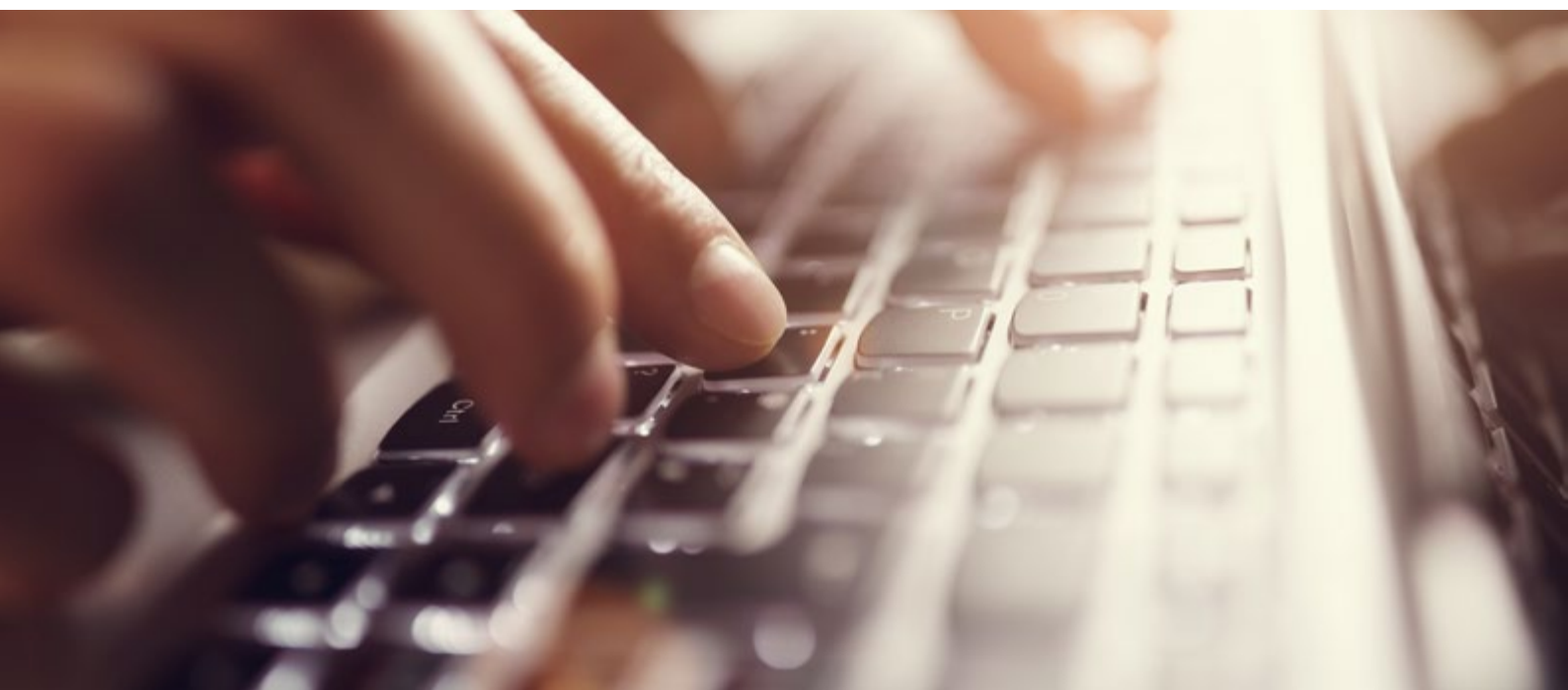
zu verhindern. Dazu zählen sachlich angemessene Pflichten zur Vorprüfung, insb. die Pflicht zum Einsatz technischer Lösungen zur Missbrauchsverhinderung, die Verhinderung wiederholter Missbräuche durch wirksame Sperren bekannter Schädiger (Nutzersperre), die Pflicht, ernst zu nehmenden Hinweisen auf potentielle Schädigungen nachzugehen, die Pflicht, an der Verfolgung von erwiesenen Schädigern mitzuwirken (bzw. diese zu unterstützen), die Pflicht, unrechtmäßig erzielte Erlöse von Nutzern abzuschöpfen und die eigenen aus Urheberrechtsverstößen generierten Vorteile und Erlöse an die Rechteinhaber abzutreten.

Die Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen ihres Legislativpakets zur Modernisierung des Urheberrechts vom September 2016, konkret Art 13 des Vorschlags für eine ‚Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt‘, der sich den Problemen von Rechteinhabern im Verhältnis zu Anbietern digitaler Abrufplattformen widmet, greift diesbezüglich zu kurz. Es fehlt eine Klarstellung, dass Anbieter kommerziell orientierter Abrufplattformen nicht als Host-Provider iSd E-Commerce-RL gelten. Auch sieht der Vorschlag keinen Schutzmechanismus für Rechteinhaber vor, die eine Nutzung ihrer audiovisuellen Inhalte durch die Medien-

plattform verhindern wollen. Abwehrmaßnahmen gegen Missbrauch werden nicht konkretisiert, es steht den Plattformanbietern daher frei, selbst zu entscheiden, welche Maßnahmen als ‚geeignet und angemessen‘ zur Missbrauchsverhinderung zu qualifizieren sind. Und schließlich braucht es eine konkrete Strafandrohung zulasten der Medienplattform-Anbieter für den Fall, dass zumutbare Abhilfemaßnahmen tatsächlich nicht gesetzt werden.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Die Bundesregierung setzt sich auf EU-Ebene dafür ein, dass Anbieter kommerzieller **Abruf- bzw. Sharing-Plattformen ausdrücklich von der Haftungsbefreiung für Host-Provider** (iSd E-Commerce-RL) **ausgenommen werden** und dass **konkrete Pflichten von Anbietern kommerzieller Abruf-/ Sharing-Plattformen zur Verhinderung von Urheberrechtsverstößen**, zur Verfolgung von Verstößen sowie zur Eindämmung negativer wirtschaftlicher Effekte definiert und umgesetzt werden. Sollte ein EU-weiter Konsens nicht oder nicht in absehbarer Zeit erzielbar sein, unternimmt die Bundesregierung auf nationaler Ebene entsprechende legislative Schritte.



4.4.3

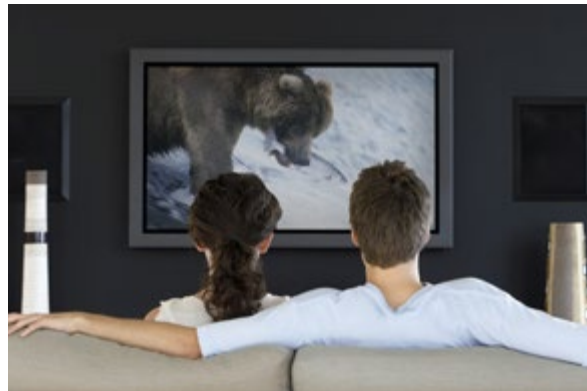
ACCESS-PROVIDER:

WIRKSAMER SCHUTZ VOR RECHTEMISSBRAUCH

Eine besonders offensichtliche, jedoch in der Praxis derzeit nur unzureichend verhinderbare Form der Urheberrechtsverletzung sind im Ausland angesiedelte Online-Piraterie-Angebote, die den Konsum (z.B. Download, Streaming) von Premium-Inhalten wie etwa Blockbustern ermöglichen. Auch in diesen Fällen findet die Monetarisierung häufig durch Online-Werbung statt.

Das Problem: Selbst im Fall eindeutiger Piraterie-Angebote (z.B. kino.to) ist für den Rechteinhaber die Herstellung einer wirksamen Sperre des Angebots durch den/die jeweiligen Internet-Zugangsnetzbetreiber („Access-Provider“) nur eingeschränkt möglich. Dies liegt zum einen am Rechtsweg selbst, der den Rechteinhaber auf den mehrstufigen und in aller Regel langwierigen Zivilrechtsweg verweist. Zum anderen erweist sich die Sperre häufig aus technischer Sicht als ineffektiv (Anordnung bloßer DNS-Sperren).

Gegen eine Verschärfung des Rechtsrahmens zum Schutz gegen Piraterie-Angebote wird oft die Gefahr von „Internet-Zensur“ heraufbeschworen. Das ist eine höchst unseriöse Vermischung von zwei unterschiedlichen, in hohem Maße schützenswerten Interessen der Allgemeinheit: dem Anspruch von Urhebern und sonstigen Rechteinhabern auf einen angemessenen, wirksamen Schutz ihrer Rechtsposition auf der einen Seite, und dem Anspruch der Allgemeinheit auf freie Meinungsäußerung und ungehinderten Zugang zu Inhalten (auch) im Internet auf der anderen Seite. Unseres Erachtens ist es nicht nur möglich, sondern vielmehr dringend erforderlich, diese beiden Ansprüche nebeneinander ungehindert bestehen zu lassen und beide Ansprüche wirksam vor ungerechtfertigten Beschränkungen zu schützen. Der Angst vor einem Aufschrei



der „Internet-Community“ infolge einer verschärften Vorgangsweise gegen Piraterie-Angebote darf sich eine seriöse, am Sachgehalt orientierte Ordnungspolitik nicht unterwerfen.

In diesem Sinne fordern wir eine Neugestaltung des Prozesses der Zugangssperre von Piraterie-Angeboten durch Access-Provider, die sich an funktionierenden Lösungen innerhalb der EU orientiert, z.B. durch Schaffung einer zentralen Zuständigkeit (Kompetenz zum Ausspruch von Netzsperrungen durch die Regulierungsbehörde, wenn Piraterie behauptet wird), die vorläufige Rechtswirksamkeit von deren Entscheidungen, eine möglichst hohe (technische) Effektivität der angeordneten Sperren, und die unmittelbare Wirksamkeit der ausgesprochenen Sperre für alle in Österreich zugelassenen bzw. ansässigen Internet-Zugangs-Anbieter („Access-Provider“).

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Es bedarf einer **Neugestaltung des Prozesses der Zugangssperren von Piraterie-Angeboten durch Access-Provider**, die im Dienste der Betroffenen einen raschen (vorläufigen) Rechtsschutz sowie ein hohes Maß an technischer Effizienz der Sperre sicherstellt.

4.5 RECHTSICHERHEIT FÜR BEWERBUNG VON SPORTWETTEN UND MEHRWERTDIENSTE

Das Funktionieren nationaler Marktordnungen im Glückspielbereich ist durch grenzüberschreitende Online-Spielangebote, die im EU-Ausland oder gänzlich außerhalb der EU angesiedelt sind, in Frage gestellt. Dies gilt ganz besonders für Länder wie Österreich, das sich für ein strenges und zugleich enges Konzessionssystem und für ein hohes Maß an Spielerschutz (einschl. Jugend- und Konsumentenschutz, Suchtprävention etc.) entschieden hat. Denn hohe nationale Schutzstandards sind wirkungslos, ja sogar kontraproduktiv, wenn die in Österreich streng regulierten Formen des Glücksspiels über das Internet und damit über die Landesgrenzen hinweg leicht und unreguliert zugänglich sind.

Es ist allerdings eine Tatsache, dass zahlreiche in Österreich regulierte Arten des Glücksspiels sehr einfach für Interessierte über das Internet auffindbar und zugänglich sind. Ein tatsächlich wirksamer Präventionsschutz von Jugendlichen und/oder potentiell Spielsüchtigen ist unter diesen Umständen nicht möglich. Angesichts dieser Gegebenheiten erachten wir die Verwaltungsstrafbestimmung des § 52 GlückspielG¹⁴ für überschießend: Das Verbot, rechtlich zulässige Sportwetten international tätiger Glücksspielanbieter im Inland zu bewerben bzw. Werbung im Inland „zu ermöglichen“, vermag keinen wirksamen Beitrag zum Spielerschutz zu leisten.

Die Konsequenz dieser nicht mehr zeitgemäßen Verbotsbestimmung sind fehlgeleitete Versuche der zuständigen Behörden (in diesem Fall des BMF), das zugrunde-

liegende Problem – also das grenzüberschreitende Online-Glücksspiel – nicht an der Wurzel, den Glücksspielanbietern, zu fassen, sondern Dritte, in diesem Fall österreichische Medienunternehmen, zu Mit-tätern zu machen.¹⁵

Gibt es einen gesamteuropäischen Konsens zur Herstellung eines effektiven Spielerschutzes auch im Online-Bereich, so sollte dieser Konsens in eine für alle Medienanbieter rechtsverbindliche Form gegossen werden. Gibt es diesen Konsens nicht, so sollten nicht nationale Medienhäuser für Online-Werbung bestraft werden, für die Medienhäuser, die im Nachbarland angesiedelt sind, bezahlt werden.

Das österreichische Glückspielgesetz bedarf aber nicht nur im Hinblick auf Online-Glücksspiel einer Anpassung zur Herstellung von Rechtssicherheit. Auch in Bezug auf die Nutzung von Mehrwertnummern sollte das GlückspielG aus unserer Sicht in angemessener Weise adaptiert werden. Konkret: Mit Gewinnspielen/Rätselsendungen unter Verwendung von Mehrwertnummern finanzieren deutsche Radio- und TV-Sender oftmals Preise/Gewinne für unterhaltsame Sendungen und erzielen zum Teil zusätzliche Erlöse. Verbraucherschutzinteressen wird durch detaillierte und umfassende Vorgaben der deutschen Landesmedienanstalten Rechnung getragen (z.B. in Bezug auf den maximalen finanziellen Einsatz, Regelungen betreffend Mehrfachteilnahmen, Jugendschutz, Transparenz, Schutz gegen Manipulationen und Irreführung usw.). Diese Lösung funktioniert in Deutschland ausgezeichnet und im Sinne aller Beteiligten.

14 § 52 Abs. 1 Z 9 GlückspielG bedroht denjenigen, der „verbotene Ausspielungen (§ 2 Abs. 4) im Inland bewirbt oder deren Bewerbung ermöglicht“, mit der Verhängung einer Verwaltungsstrafe.

15 Die derzeit vom BMF angestrebten Verfahren sind Auswüchse dieser Fehlentwicklung: Beworben wurden in den Medien Sportwetten, die in Österreich überhaupt nicht als Glücksspiel gelten; da aber auf der Homepage von Bet-at-home (und anderen Anbietern) auch verbotene Formen von Glücksspiel angeboten werden, hat das BMF gegen zahlreiche österreichische Medienunternehmen Verwaltungsstrafverfahren eingeleitet.

In Österreich hat die RTR-GmbH zwar Mehrwert-Rufnummern für diesen Verwendungszweck und ein umfangreiches Regelwerk zum Schutz von Konsumenten definiert, die Nummernbereiche werden allerdings nicht für Gewinnspielzwecke genutzt, da das GlückspielG die Ausnahmen von der Konzessionspflicht so eng definiert, dass Mehrwertnummern-Gewinnspiele nicht einmal bei minimaler Tarifierung möglich sind. „Auspielungen“ iSd GlückspielG sind selbst bei geringfügigen Entgelten nicht vom Verbotstatbestand ausgenommen.

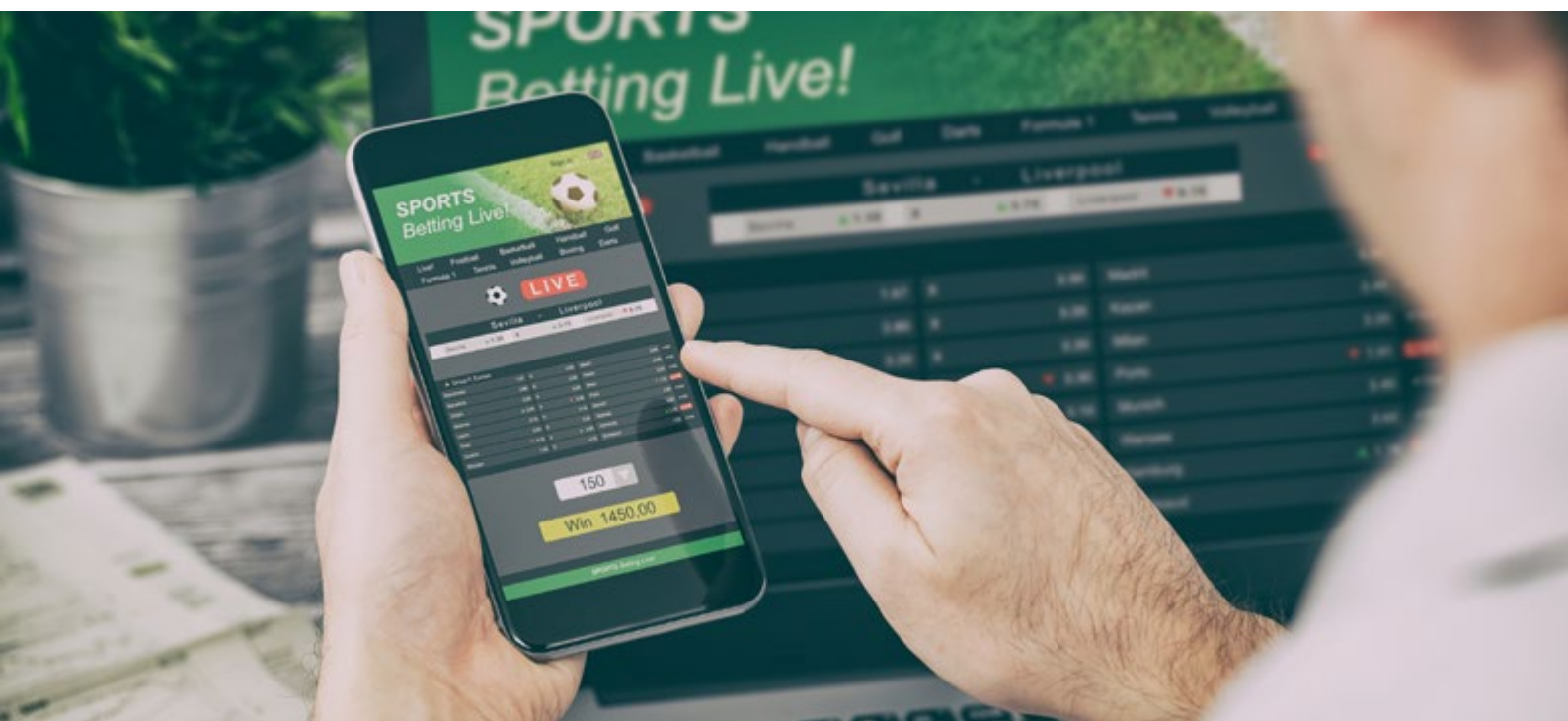
Im Ergebnis wird eine Option für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit privater Medien (Radio, TV, aber durchaus auch

Zeitungen) nicht genutzt, ohne dass es eine sachliche Rechtfertigung hierfür gibt. Die Konzessionsinhaber nach dem GlückspielG (Casinos Austria, Novomatic etc.) haben keine Verwendung für Mehrwertnummern und nutzen sie daher nicht. Medienunternehmen, die eine sinnvolle Verwendung für die Nutzung von Mehrwertnummern hätten, dürfen sie nicht nutzen. Im Sinne einer sinnvollen Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten von Medienunternehmen wünschen wir uns eine Anpassung des GlückspielG, die Mehrwertnummern für Gewinnspiele von Medienunternehmen nutzbar macht – selbstverständlich unter Einhaltung strenger Regelungen zum Schutz von Nutzern und Konsumenten.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Das Verbot, rechtlich zulässige Sportwetten international tätiger Glückspielanbieter im Inland zu bewerben bzw. Werbung im Inland „zu ermöglichen“, leistet keinen wirksamen Beitrag zum Spielerschutz. Die entsprechende **Verwaltungsstrafbestimmung in § 52 GlückspielG ist zu streichen.**

Die **Nutzung von Mehrwertnummern für Gewinnspiele** (durch Medienunternehmen) ist durch das GlückspielG verunmöglicht, ohne dass eine sachliche Rechtfertigung für diese (implizite) Untersagung ersichtlich wäre. Das GlückspielG sollte daher entsprechend angepasst werden - selbstverständlich unter Einhaltung (auch) strenger Spielerschutz- und Konsumentenschutzstandards.



4.6 GLEICHES UND EFFEKTIVES DATENSCHUTZNIVEAU FÜR ALLE MEDIENDIENSTE

Ein erster großer Schritt zur Modernisierung des europäischen Datenschutzrechts ist durch die Verabschiedung der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zwar gesetzt worden, dennoch sind zentrale Anliegen europäischer Nutzer und in Europa ansässiger Unternehmen nach wie vor ungelöst.

Dies betrifft zum einen den – nach wie vor ungenügenden – Schutz von in die USA übermittelten personenbezogenen Daten europäischer Nutzer. Die Nachfolgeregelung der „Safe-Harbor-Entscheidung“ der EU-Kommission, das sog. ‚Privacy Shield‘-Abkommen, erweist sich als ungenügend, um den Schutz von Nutzerdaten in den USA zu gewährleisten. Die Pflichten der US-Unternehmen, die dem ‚Privacy Shield‘ zugrunde liegen, müssten geschärft werden, um den europäischen Datenschutzstandards (z.B. in Bezug auf Rechtmäßigkeit, Zustimmung, Zweckbindung, Erforderlichkeit, Transparenz, Nutzerrechte) gleichwertig zu sein, und sie müssten für die US-Unternehmen auch tatsächlich verbindlich sein. Es fehlt an einer effektiven Überwachungsinstanz (‚Privacy Shield‘ hält am Prinzip der Selbst-zertifizierung durch die US-Unternehmen fest) und an Rechtsschutzgarantien für die europäischen Betroffenen, d.h. einer unabhängigen und unparteilichen, in der EU ansässigen Schlichtungsinstanz mit Sanktionsbefugnissen.

Darüber hinaus muss die Wirksamkeit der DSGVO in Bezug auf US-Online-Dienste, die mit ihren Angeboten in der EU ansässige Personen adressieren, auch vor Ort, in Österreich bzw. der EU, sichergestellt werden. Dies betrifft insbesondere Fragen der behördlichen Zuständigkeiten und Befugnisse, der internationalen Zusammenarbeit und des Sanktionssystems, die in

der DSGVO nicht bzw. nicht abschließend geregelt sind. Unklar ist darüber hinaus die konkrete Ausgestaltung des sog. Medienprivilegs (Art. 85 DSGVO) im Rahmen der österreichischen Begleitgesetzgebung zur DSGVO.

Und schließlich hat die EU-Kommission mit dem Anfang 2017 vorgelegten Entwurf einer ‚Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation‘ (ePrivacy-VO) zur Reform der derzeitigen ePrivacy-RL eine Reihe von inhaltlichen Vorschlägen gemacht, die die wirtschaftliche Grundlage vor allem kleiner und mittelgroßer werbefinanzierter Online-Medienangebote schädigen würden und die geeignet sind, eine neue – zusätzliche – Schieflast im Wettbewerb mit den großen US-Medienplattform-Anbietern zu schaffen. Die Zweckmäßigkeit einer Regelung, die den Einsatz von ‚Cookies‘ (mit wenigen Ausnahmen) überall dort verbietet, wo die explizite Erlaubnis des Nutzers fehlt, ist schon aus praktischen Erwägungen stark zu hinterfragen. Hält man sich allerdings vor Augen, dass die großen sozialen Medien – YouTube, Facebook etc. – Marktpositionen innehaben, mit denen sie die Nutzerzustimmung nötigenfalls faktisch erzwingen könnten (soweit sie nicht ohnehin durch technische Maßnahmen im Rahmen der von ihnen selbst zur Verfügung gestellten Betriebssysteme oder Applikationen einen funktionierenden Workaround finden), sämtliche Anbieter kleiner und mittelgroßer Online-Medienangebote mit v.a. europäischem Hintergrund sich hingegen nicht in dieser komfortablen Position befinden, wird schnell klar, dass der Vorschlag zur ePrivacy-VO geeignet ist, das Marktgefüge zusätzlich zugunsten der US-Online-Angebote und zulasten der europäischen Medienangebote zu verzerren.

Lückenhafte und/oder schlecht durchdachte Datenschutzregeln verletzen nicht nur die Rechte der Betroffenen. Sie verzerren auch den Wettbewerb, vor allem dann, wenn Anbieter internationaler bzw. außereuropäischer Online-Dienste in der Praxis Lücken nutzen, die in Österreich bzw. der EU ansässigen Unternehmen

nicht offenstehen bzw. von diesen nicht ausgenutzt werden. Das Ausmaß der aufgrund unterschiedlicher Datenschutzstandards zwischen Österreich/EU und den USA entstandenen Marktverzerrung ist im Technologie- und Mediensektor enorm. Es ist allerhöchste Zeit, diese Lücken effektiv zu schließen.

UMSETZUNGSVORSCHLAG:

Das ‚Safe Harbour‘-Nachfolgeabkommen ‚Privacy Shield‘ muss materiell-rechtlich den EU-Standards entsprechen und formalrechtlich, durch Verfahrensgarantien, Nutzerrechte, etc., so abgesichert sein, dass auch **für in die USA übermittelte Daten europäischer Nutzer ein lückenloser und wirksamer Datenschutz gewährleistet** ist; Österreich muss auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass diese Voraussetzungen erfüllt werden.

Das Inkrafttreten der neuen EU-Datenschutzverordnung muss von ei-

nem nationalen Umsetzungsakt begleitet werden, der dafür Sorge trägt, dass die Einhaltung der EU-Standards insbesondere durch US-Online-Anbieter wirksam überprüft und Verletzungen wirksam sanktioniert werden können.

Der **Vorschlag zur ePrivacy-VO ist in der vorliegenden Form abzulehnen**. Die DSGVO schafft einen angemessenen Rahmen zum Schutz personenbezogener Daten, der keinerlei Sonderbestimmungen in Form der ePrivacy-VO bedarf.



EINE PUBLIKATION DES VERBANDS ÖSTERREICHISCHER PRIVATSENDER

Medieninhaber, Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich: Verband Österreichischer Privatsender
Kärntner Ring 5-7, 1010 Wien **www.voep.at**

Redaktion: Dipl.Kffr. Corinna Drumm, Dr. Alexander Zuser | Grafik und Layout: Lisa Hofer
© Verband Österreichischer Privatsender, Juni 2017 | Alle Rechte vorbehalten.
Satz-, und Druckfehler vorbehalten.



Die Bruchlinien zwischen klassischen regionalen Medien und globalen Internetplattformen werden immer größer und der Überlebensraum für private Medien in Österreich wird immer enger. Dies stellt nicht nur eine Bedrohung für den österreichischen Medienmarkt dar, sondern vor allem auch eine Bedrohung für die Gesellschaft. Es bedarf rechtspolitischer Maßnahmen, um diese Entwicklung umzukehren.

Der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) hat die notwendigen Maßnahmen in diesem „Weißbuch für den Medienmarkt Österreich“ zusammengetragen. Die hier dargestellten Vorschläge beziehen sich auf ein zukunftssicheres System der Medienförderung in Österreich, auf die Reform des ORF und auf Maßnahmen für mehr Fairness im Wettbewerb mit Onlinemedien.