

An die
Europäische Kommission
Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
Referat G1
Büro BU25 05/181
1049 Brüssel / BELGIEN
Per E-Mail: CNECT-CONVERGENCE-AV@ec.europa.eu

Wien, am 27.9.2013

**Stellungnahme des Verbands Österreichischer Privatsender
zum GRÜNBUCH über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der
audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte**
Az.: COM(2013) 231 final

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Grünbuch über die Vorbereitung auf
die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt Stellung nehmen zu dürfen.
Unsere Antworten auf Ihre Fragen finden Sie im beigefügten Dokument.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Corinna Drumm', written in a cursive style.

Corinna Drumm
Geschäftsführung

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

Tel.: 01 / 51633 3166
Fax: 01 / 51633 3000

office@voep.at
www.voep.at

Bankverbindung:
Konto: 644.096
BLZ: 32.000
RLB NÖ-W

**Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der
audivisuellen Welt:**

Wachstum, Schöpfung und Werte

COM(2013) 231 final

**Stellungnahme
des
Verbands Österreichischer Privatsender (VÖP)**

27.09.2013

Einleitung:

Der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) repräsentiert alle wesentlichen, am österreichischen Markt tätigen privaten Rundfunkunternehmen aus den Bereichen Fernsehen und Radio. Die Mitglieder des VÖP sind nationale und regionale TV-Sender, lokale, regionale und nationale Radiosender sowie Vermarkter von Werbezeiten (sowohl TV als auch Radio). Der VÖP vertritt die fachlichen Interessen seiner Mitglieder und unterstützt die Mitglieder durch individuelle Beratung und Information.

Der VÖP begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, wichtige Fragen des Regulierungsrahmens, die sich aufgrund der rasch voranschreitenden technologischen Entwicklung im Zusammenhang mit der Integration von verschiedenen Diensten stellen, aufzugreifen und im Rahmen einer Konsultation mit den Marktteilnehmern der betroffenen Märkte zu diskutieren. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass audiovisuelle Inhalte vermehrt und in rasch steigendem Ausmaß auch im Wege der Online-Nutzung konsumiert werden. Damit verbunden sind einerseits zusätzliche Potentiale der Wertschöpfung für Anbieter von Inhalten, andererseits aber auch die Gefahr der Verschiebung von Refinanzierungsmöglichkeiten zu Gunsten von Anbietern, die nicht dem Europäischen Regulierungsrahmen unterliegen und damit beträchtliche Wettbewerbsvorteile haben.

Hinzu kommt, dass der Österreichische Markt – weit mehr als in vergleichbaren europäischen Ländern – von einem starken und außergewöhnlich kommerziell agierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk geprägt ist¹, der mit einem für private Mitbewerber nicht leistbaren Mitteleinsatz danach trachtet, auch die aus der Konvergenz und der immer stärkenden technischen Integration der Infrastruktur resultierenden Geschäftsfelder zu erschließen.

Dieses – mitunter nur aufgrund der staatlichen Beihilfen mögliche – Marktverhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist geeignet, die Möglichkeiten der Marktteilnehmer, ihre Geschäftsmodelle den aktuellen technischen Gegebenheiten anzupassen, einzuschränken.

Gegenstand einer fortgesetzten Diskussion über die Regulierungsintensität muss daher aus der Sicht des VÖP auch und vor allem sein, im Sinne der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich rechtlichen Rundfunk aus dem Jahr 2009 die Regulierung der Anbieter von Mediendiensten in engem Zusammenhang

¹ <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=51094>

mit den beihilfenrechtlichen Vorgaben für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter zu thematisieren.

Der VÖP teilt die Ansicht, dass aus Anbietersicht der Wettbewerb auf dem Zusehermarkt zunehmend plattformneutral und unabhängig davon, ob lineare oder non-lineare Dienste vorliegen, intensiviert wird. Premiuminhalte wie Exklusivrechte an attraktiven Sportveranstaltungen und aktuellen Blockbustern werden als wesentliches Unterscheidungsmerkmal („USP“) dienen.

Die Frage, ob und inwieweit eine intensive harmonisierte „Sonderregulierung“ von audiovisuellen Mediendiensten im Lichte der technologischen Entwicklung erforderlich ist, muss daher auch im Lichte der Schaffung und Aufrechterhaltung von größtmöglicher Chancengleichheit im Rahmen eines dualen Rundfunksystems gekennzeichnet sein. Nur durch einen solchen Mindeststandard an ordnungspolitischen Rahmenbedingungen kann die Wettbewerbsfähigkeit der privaten werbefinanzierten Anbieter von audiovisuellen Inhalten sichergestellt werden, was für das gesellschaftspolitische Ziel einer möglichst vielfältigen (wenn auch konvergenten) Medienlandschaft essentiell ist.

Demgegenüber ist eine weitergehende Regulierung von einzelnen Marktsegmenten erforderlich, um Wettbewerbsnachteile der europäischen Diensteanbieter gegenüber globalen Plattformen, die keinen oder nur deutlich geringeren Einschränkungen durch regulatorische Rahmenbedingungen unterliegen, zu beseitigen. Dies betrifft insbesondere auch jene Bereiche des Zugangs der Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten zu den verschiedenen Verbreitungsplattformen und deren bevorzugte Auffindbarkeit.

Diese Entwicklung hat nicht nur im Bereich der diversifizierten Angebote auf Online Plattformen, auf denen zunehmend auch professionelle Bewegbildeinhalte angeboten werden, Bedeutung, sondern auch im Bereich der Geräteindustrie, die durch die rasch wachsende Verbreitung von TV-Endgeräten mit Internetanschluss ermöglicht, diese professionellen Inhalte, die in der Regel (zunächst) Teile von linearen TV-Programmen sind, zu einem beliebigen Zeitpunkt über dasselbe Endgerät als Video-on-demand-Angebot in Anspruch zu nehmen.

Ob die abgestufte Regelungsdichte, die derzeit in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste („AVMD-Richtlinie“) abgebildet ist, noch durch die Unterschiedlichkeit der Inhalte gerechtfertigt ist, ist daher zumindest fragwürdig.

Zu den Fragen für die öffentliche Konsultation im Einzelnen:

2.1 Marktüberlegungen

(1) Auf welche Faktoren ist es zurückzuführen, dass sich US-amerikanische Unternehmen trotz sprachlicher und kultureller Hürden erfolgreich auf dem fragmentierten EU-Markt etablieren können, während Unternehmen aus EU-Mitgliedsstaaten sich diesbezüglich schwer tun? Auf welche Hindernisse stoßen Unternehmen aus der EU?

Die Fragmentierung des EU-Marktes ist nicht zuletzt ein Ergebnis der außerordentlichen kulturellen Vielfalt und sprachlichen Barrieren in Europa. Während einzelne länder- oder regionenspezifische Besonderheiten außerhalb des europäischen Kulturraumes leichter verbreitet werden können, ist die Kompatibilität der Inhalte und des Zugangs mitunter innerhalb von Europa geringer.

Diese kulturelle Vielfalt ist daher in einer reinen Marktbetrachtung eher ein Wettbewerbsnachteil.

Demgegenüber können US-amerikanische Unternehmen ihre Inhalte schon zunächst für einen großen Markt produzieren, der die Refinanzierung der kostenaufwendigen Produktionen auch ohne Export in andere Märkte begünstigt. Dies ermöglicht in direkter Konsequenz die Gestaltung von qualitativ hochwertigen und aufwändigen Produktionen, die – mitunter sogar ohne sprachliche Adaptierung – auch in anderen Märkten, wie beispielsweise der EU eingesetzt werden können.

Der Transfer von Inhalten aus dem angloamerikanischen Bereich in europäische Märkte entspricht letztlich auch einer im vorigen Jahrhundert etablierten historisch gewachsenen Tradition; die für den Massengeschmack in den USA gestalteten Film- und Fernsehproduktionen (aus „Hollywood“) stoßen bei der Adaptierung (meist bloß Synchronisation oder Untertitelung) auf weit weniger kulturelle Hürden als der Export von europäischen Inhalten in außereuropäische Märkte. Hinzu kommt, dass insbesondere im Bereich der Abrufdienste US-amerikanische Anbieter aufgrund des Herkunftslandprinzips nicht den auf der AVMD-Richtlinie basierenden Rechtsrahmen einhalten müssen, wodurch eine zusätzliche Wertschöpfung außerhalb der ursprünglichen Märkte behindert wird.

(2) Welche Faktoren stellen derzeit ein Hindernis für die Verfügbarkeit von Premium Inhalten dar? Gibt es gegenwärtig Praktiken im Zusammenhang mit Premiuminhalten auf der Großkundenebene, die sich negativ auf den Marktzugang und auf eine nachhaltige Geschäftstätigkeit auswirken? Wenn

ja, wie wirkt sich dies auf die Verbraucher aus? Sind über die Anwendung des geltenden Wettbewerbsrechts hinausgehende Regulierungsmaßnahmen erforderlich?

Die Europäische Kommission hat in einem (auch) aufgrund einer Beschwerde des VÖP geführten Beihilfenverfahren hervorgehenden,² das in Österreich der öffentlich-rechtliche ORF flächendeckend Premiumrechte insbesondere im Bereich der Sportübertragungen erworben hat. An dieser Situation hat sich seither nichts geändert.

Im Hinblick darauf, dass sich die Mitglieder des VÖP zunehmend mit dem öffentlich rechtlichen Rundfunk in Bieterwettbewerb um solche Premiumsportrechte befinden³, ist es eine essentielle Voraussetzung für das Funktionieren des Wettbewerbs, dass sichergestellt wird, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk beim Erwerb von Premiumrechten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einhält.⁴ In diesem Zusammenhang hat die Kommission insbesondere die Frage aufgeworfen, ob öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten systematisch in einem Maße überhöhte Gebote für Premiumprogrammrechte abgegeben, das über die Erfordernisse des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinausgeht und zur unverhältnismäßigen Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt führt.

Der VÖP hat vor einiger Zeit nachgewiesen, dass der öffentlich rechtliche Rundfunk in Österreich aufgrund seiner durch die Beihilfe bewirkten Finanzkraft praktisch alle reichweitenstarken Premiumrechte erworben hat und dadurch den Wettbewerb massiv behindert.⁵

Aus der Sicht des VÖP ist daher eine lückenlose Umsetzung der Prinzipien der Rundfunkmitteilung ein wesentlicher Faktor für die Herbeiführung von fairen Wettbewerbsbedingungen. Es sollte in diesem Zusammenhang überlegt werden, inwieweit es zielführend wäre, auf europäischer Ebene konkrete Vorgaben zu machen, in welchem Umfang öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Premiumrechte erwerben dürfen, wenn solche auch von anderen Marktteilnehmern nachgefragt werden – etwa durch Festlegung durch Höchstgrenzen in Verhältnis zu der jeweils erhaltenden Beihilfe.

Zu einer noch effektiveren Durchsetzung der Prinzipien der Rundfunkmitteilung könnte überdies beitragen, das Marktverhalten der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten zusätzlich dadurch zu determinieren,

² E2/2008

³ Für die Saisonen 2012/2013 bis 2014/2015 hat beispielsweise der österreichische Privatsender Puls 4 die Rechte an der UEFA Champions League erworben; die Rechte an Auswärtsspielen der österreichischen Nationalmannschaft im Rahmen der WM Qualifikation hält derzeit der österreichische Privatsender ATV.

⁴ Rundfunkmitteilung RZ 95 und FN 53.

⁵ www.voep.at/aktuell/374-rundfunk-plattform-250613.html

dass – ohne, dass dadurch der Erwerb von Premiumrechten durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten an sich in Frage gestellt werden müsste – im Sinne eines „as efficient competitor test“ festgelegt wird, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit der Erwerb von Premiumrechten nach kaufmännischen Grundsätzen gerechtfertigten Preisen erfolgt⁶.

(3) Gibt es Hindernisse, die eine Regulierung des Zugangs zur Plattform erforderlich machen?

Hindernisse die eine Regulierung des Zugangs zu Plattformen erforderlich machen, gibt es nach Ansicht des VÖP nur dort, wo im Rahmen von integrierten Unternehmen eine Bevorzugung von eigenen Diensten möglich ist.

Eine solche Situation liegt insbesondere dann vor, wenn ein Unternehmen, das eine Plattform und/oder das Zugangsberechtigungssystem dazu kontrolliert, selbst oder im Zusammenwirken mit verbundenen Unternehmen auch Inhaltenanbieter ist.

In diesem Zusammenhang sollte sichergestellt werden, dass nicht nur – wie bereits jetzt – ein diskriminierungsfreier Zugang zu gewährleisten ist, sondern auch, dass die einzelnen Inhaltsangebote auf der Plattform insofern diskriminierungsfrei behandelt werden, als nicht der Plattformbetreiber einen unmittelbaren Einfluss auf die Reihung und die Auffindbarkeit einzelner Angebote nehmen kann.⁷

2.2 Finanzierungmodelle:

(4) Sind die derzeitigen Anforderungen der AVMD-Richtlinie die beste Möglichkeit, die Herstellung, Distribution, Verfügbarkeit und Marktattraktivität europäischer Werke zu fördern?

Die Regelungen über die Programmquoten in der AVMD-Richtlinie sind aus der Sicht des VÖP nicht zeitgemäß, um tatsächlich für die Förderung und Verbreitung von europäischen Werten förderlich zu sein. Die Attraktivität der Programme und damit ihre Eignung, (aufgrund von guten Quoten) die Refinanzierung der Programmkosten zu gewährleisten, müssen sich vielmehr aus der Qualität der Inhalte rechtfertigen. Die Praxis hat gezeigt - wie die Kommission im Grünbuch in FN 36 aufgezeigt hat - dass europäische Programminhalte tatsächlich massenattraktiv sind und damit unabhängig von ordnungspolitischen Vorgaben Akzeptanz finden.

⁶ Vergleiche § 31c Abs 1 Z 1 ORF-G

⁷ Vergleiche LCN Technologie oder vergleichbare Möglichkeiten der automatischen Modifikation von Programmlisten.

Hinzu kommt, dass die Umsetzung der Vorgaben im nationalen Recht in Österreich ohnehin dadurch stark eingeschränkt ist, dass die Quoten nur „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ zu erfüllen sind. In diesem Zusammenhang ist daher ohnehin die Leistungsfähigkeit jedes (privaten) TV-Veranstalters im Verhältnis zu einem öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetreiber zu berücksichtigen.

Wie auch die Kommission im Grünbuch dargestellt hat, werden die Programmquoten von den Rundfunkveranstaltern im Wesentlichen erfüllt. Die Erhebung und Ermittlung verursacht freilich einen beträchtlichen administrativen Aufwand, der mitunter mit dem tatsächlichen Nutzen der Vorgaben in einem Missverhältnis steht.

Aus der Sicht des VÖP wäre in diesem Zusammenhang daher eine Deregulierung dahingehend wünschenswert, dass der Anteil an europäischen Werken weitestgehend dem Markt und letztendlich damit der Qualität der Inhalte überlassen wird.

(5) Wie wird die Konvergenz und ein sich wandelndes Verbraucherverhalten das derzeitige System der Inhaltefinanzierung beeinflussen? Wie tragen die verschiedenen Akteure in der neuen Wertschöpfung zur Finanzierung bei?

Die zunehmende Konvergenz und die damit einhergehende Erhöhung des non-linearen TV-Konsums ermöglichen einerseits die Erschließung neuer Finanzierungsquellen durch eine Adaptierung der Geschäftsmodelle:

- Die Zweitverwertung von zunächst linear ausgestrahlten Inhalten im Wege von Video-on-Demand Plattformen ermöglicht sowohl zusätzlich die Ausspielung von Instream Werbung, als auch Generierung von Erlösen durch Bezahlmodelle („pay per view“). Die Tendenz, dass Plattformbetreiber selbst die Produktion von professionellen Inhalten finanzieren⁸, ist aus Sicht des VÖP allerdings für den bestehenden Rundfunkmarkt und insbesondere im Zusammenhang mit den im Grünbuch aufgeworfenen Fragen von geringer Relevanz.
- Demgegenüber gibt es zunehmend Marktteilnehmer, die die nach wie vor zentrale Finanzierungsquelle der privaten Rundfunkanstalten, nämlich die Werbeeinnahmen, bedrohen. Videoplattformen von meist global agierenden Anbietern, die ihre Angebote oft auch mit Suchmaschinen kombinieren, haben Geschäftsmodelle implementiert,

⁸ Die US-amerikanische Fernsehserie „House of cards“ wurde etwa von Netflix, Inc. finanziert und die Erstausstrahlung erfolgte über Streaming auf der Netflix Plattform.

die im Wesentlichen darin bestehen, fremde professionelle Bewegbildeinhalte zu vermarkten:

- YouTube und Facebook bieten mittlerweile Instream-Videowerbung im Umfeld von (vorgeblich) nutzergenerierten Inhalten an, wobei nicht zwischen rechtfreien Inhalten und solchen, die das Ergebnis von systematischer Urheberrechtsverletzung sind, unterschieden wird.

Für die Rundfunkveranstalter führt dies zu einem dreifachen Wettbewerbsnachteil:

1. Anbieter, die mit den Abrufportalen der Rundfunkveranstalter in direkter Konkurrenz stehen, bedienen sich fremder Inhalte und machen damit den Rundfunkveranstaltern – mitunter mit deren eigenem Programm – direkt Konkurrenz; sie verschaffen sich dadurch gegenüber dem Wettbewerb einen Wettbewerbsvorteil, der darin besteht, dass sie ohne die damit verbundenen Investitionen professionelle Inhalte anbieten können.
2. Die Anbieter von Inhalten, die deren Herstellung mit großem Investitionsaufwand finanziert haben, verlieren die Möglichkeit, ihre Programme im Wege der Online-Zweitverwertung kommerziell zu verwerten, weil die Inhalte kostenfrei über Plattformen wie YouTube ohnehin abrufbar sind.
3. Die Vermarktung der fremden Inhalte führt zu einer Verschiebung der Media-Spendings vom traditionellen TV-Bereich weg und in den Bereich der Online Werbung (Instream Video) und schmälert damit die Refinanzierungsmöglichkeiten der Rundfunkveranstalter aus dem TV-Geschäft.

Die Plattformbetreiber, die die Vermarktung fremder (auch professioneller) Bewegbildeinhalte zum Geschäftsmodell gemacht haben, tragen dadurch zur Finanzierung der Produktion der Inhalte nicht bei und leisten damit keinerlei Beitrag zu einer vielfältigen Medienlandschaft.

Der VÖP ist daher der Ansicht, dass es geboten ist, die missbräuchliche, kommerzielle Verwertung fremder professioneller Inhalte durch ordnungspolitische Maßnahmen zu verhindern, sei es im Wege des Urheberrechts oder im Wege von Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation im Umfeld von fremden Inhalten.

2.4 Infrastruktur und Frequenzen

(7) Wie groß sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Plattformen, über die die Inhalte angeboten werden (z. B. terrestrischer und

satellitengestützter Rundfunk, leitungsgebundenes Breitband (einschließlich Kabelfernsehen), mobiles Breitband), für das Kundenerlebnis des Verbrauchers und im Hinblick auf Verpflichtungen zu Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse?

Die Ansprüche der Nutzer in Bezug auf den Konsum audiovisueller Angebote steigen. Einerseits werden hochqualitative lineare Angebote wie HDTV, 3DTV, UHDTV etc. nachgefragt, andererseits gibt es eine steigende Nachfrage nach Angebotsvielfalt und nach zeitlicher und örtlicher Ungebundenheit bei der Mediennutzung und nach nicht-linearen Angeboten. Letzteres führt zu einer Zunahme des an Nischensendern sowie von Catch-Up-TV und VoD Angeboten.

In der Wahrnehmung der Verbraucher verschwimmen die Grenzen von Rundfunk, Internet und Mobilfunk. Sie wollen Videoinhalte nicht nur über Fernsehen, sondern auch über den PC, Mobile Phones und Tablets konsumieren. Auf der anderen Seite wollen Verbraucher über den Fernseher Zusatzdienste nutzen können, die sie bisher nur im Internet genutzt haben. Betreiber von Rundfunkplattformen und Breitbandplattformen müssen enger zusammenarbeiten, um den Anforderungen der Verbraucher in Zukunft besser gerecht zu werden. Dabei sollten die technischen Stärken der jeweiligen Plattformen optimal genutzt werden.

Im Folgenden werden unter Punkt 1. die Unterschiede zwischen den etablierten Rundfunkplattformen (Kabel, Sat und Terrestrik) auf der einen und Breitbandplattformen auf der anderen Seite in Bezug auf die Verbreitung audiovisueller Inhalte dargestellt, unter Punkt 2. werden die Unterschiede der einzelnen Rundfunkplattformen untereinander beschrieben.

1) Unterschiede Rundfunk-Breitband

Bei Rundfunkplattformen ist die Übertragungsstabilität unabhängig von der Anzahl der Nutzer des Service. Aufgrund der „one to many“ Übertragungstechnologie steht allen Nutzern stets die gleiche Kapazität zur Verfügung. Rundfunkplattformen bieten den Konsumenten somit eine vorhersehbare und von der Anzahl der Nutzer unabhängige, stabile Servicequalität. Bei Breitbandplattformen teilen sich dagegen die Nutzer die vorhandene Bandbreite, die Servicequalität sinkt daher zwangsläufig mit steigender Nutzerzahl. Breitbandplattformen bieten ihren Nutzern aus diesem Grund Servicequalität auf Basis des “best effort” Prinzips und können keine stabile Übertragungsqualität garantieren.

Die Anforderungen der Konsumenten an die Stabilität und Qualität der Übertragung werden durch HDTV, 3D und UHDTV weiter steigen. Dies nicht zuletzt deshalb, da solche Angebote teils kostenpflichtig sind bzw. mit zum Teil beträchtlichen Ausgaben für die entsprechenden Empfangsgeräte verbunden sind. Die Konsumenten erwarten im Gegenzug ein von

Empfangsschwierigkeiten ungetrübtes Fernseherlebnis. Signalunterbrechungen, wie sie bei der Übertragung gerade von datenintensiven Inhalten wie HDTV über Breitband gerade zu Zeiten mit hohem Datenträffic sehr häufig vorkommen, werden die Konsumenten über kurz oder lang nicht akzeptieren. Zur Verbreitung solcher Inhalte eignen sich Rundfunkplattformen daher am besten.

Von den Konsumenten werden als Ergänzung des linearen Angebotes immer mehr nicht-lineare Dienste auf allen Empfangsgeräten nachgefragt (VoD Angebote, Nischenangebote über OTT etc.). Für solche Angebote, die nicht von einer Vielzahl von Nutzern gleichzeitig genutzt werden, eignet sich die Übertragung über mobiles Breitband besonders gut, hier wäre die Übertragung über Rundfunkplattformen eine Vergeudung bestehender Kapazitäten.

Rundfunkplattformen und Breitbandplattformen stellen daher in Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Verbraucher komplementäre Plattformen dar. Die Bündelung der Stärken der jeweiligen Plattformen ist der Schlüssel, um die Chancen eines konvergenten Marktes zur Weiterentwicklung und Stärkung des gesamten audiovisuellen Sektors zu nutzen und eine möglichst effiziente Nutzung des vorhandenen Frequenzspektrums sicherzustellen.

Die nachstehenden Zahlen illustrieren anschaulich, warum die Übertragung von Video ohne Rundfunknetze dauerhaft nicht möglich ist.

Die TV Nutzungszeit der Konsumenten im ersten Quartal 2013 in Österreich betrug pro TV Haushalt geteilt

- 344 Minuten täglich für SD-Content pro TV-Haushalt
- 22 Minuten täglich für HD pro TV-Haushalt

Das gesendete Datenvolumen für die TV- Nutzungszeit im Q1 2013 beträgt pro Tag und pro TV Haushalt beträgt für

HD Übertragung (5 Mbit/s): 825 MB *

SD Übertragung (2 Mbit/s): 5160 MB

**basierend auf der Übertragungsrate von simpliTV Österreich*

Pro Monat werden in Österreich also Daten im Ausmaß von ca. 175 GB pro TV-Haushalt für die TV-Übertragung benötigt, das ergibt eine Gesamtdatenmenge von 598.144 Terabyte. Ein Volumen, das ohne Rundfunktechnologie nicht zu übertragen ist. Die TV-Nutzungsdauer steigt von Jahr zu Jahr kontinuierlich an, der Bedarf an Übertragungsrate für lineare Dienste wird daher in der Zukunft noch steigen.

2) Unterschiede zwischen den Rundfunkplattformen

Unterschiede bestehen nicht nur zwischen Rundfunkplattformen und Breitbandplattformen, auch die Rundfunkplattformen untereinander unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber dem Konsumenten. Die terrestrische Plattform ist in der Mehrzahl der europäischen Staaten die Grundversorgungsplattform mit dem niedrigschwelligsten Zugang zu den Programmen und der höchsten Anzahl öffentlich-rechtlicher Programme. In Österreich etwa hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ORF) aufgrund Vorgaben des ORF-Gesetzes den Vollversorgungsauftrag über die terrestrische Plattform zu erfüllen.

Kabelnetze haben gegenüber Sat und Terrestrik den Vorteil, dass sie rückkanalfähig sind und somit Zusatzdienst wie VoD bieten können, sie sind allerdings aufgrund der hohen Kosten, die mit einer flächendeckenden Versorgung verbunden sind, im Wesentlichen auf Städte beschränkt. Satellitenbetreiber bieten zwar eine hohe Flächenversorgung, aufgrund baurechtlicher Vorschriften ist das Anbringen von Satellitenanlagen vor allem in städtischen Gebieten allerdings oftmals nicht möglich.

(8) Mithilfe welcher Modelle für die Frequenzzuweisung und gemeinsame Frequenznutzung kann die Entwicklung von Rundfunk, mobilem Breitband und anderen Anwendungen (wie Produktionsausrüstungen) innerhalb derselben Frequenzbänder vorangebracht werden?

Gemeinsame Frequenznutzung findet bereits statt, im Rundfunkband erfolgt dies etwa zwischen Rundfunk als primärem Dienst und PMSE Diensten als sekundären Diensten. Dies funktioniert deshalb, da die technischen Spezifikationen der PMSE Geräte die störungsfreie Nutzung von Rundfunkdiensten sicherstellen. Derzeit ist die Frequenzzuweisung für Rundfunk und für Telekommunikation so gestaltet, dass die jeweiligen Bänder jeweils dem einen oder dem anderen Dienst zur primären Nutzung gewidmet sind. Diese Widmung von Frequenzbändern bietet Schutz vor Störungen durch den jeweils anderen Dienst, da nach dem derzeitigen Stand der Technik ein störungsfreies Spektrum Sharing nicht möglich ist. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass künftige (hybride) Netzkonzepte eine enge Kooperation von Rundfunk und Mobilfunk im selben Frequenzband ermöglichen werden. Eine Studie der Technischen Universität Braunschweig bietet dazu erste konkrete Ansätze (z.B. Tower Overlay, Nutzung von zur Fernsehübertragung verwendeten terrestrischen Sendernetzen als Erweiterung von LTE-Advanced-Services; vgl. S. 53 der Studie).

Die Möglichkeiten zur gemeinsamen Frequenznutzung über das bestehende Maß hinaus sollten von Rundfunkbetreibern und Telekommunikationsanbietern gemeinsam im Rahmen von Testbetrieben (vgl. auch Antwort zur Frage 9) untersucht werden. Basierend auf den Ergebnissen der gemeinsamen Untersuchungen sollte entschieden werden, in welchen

Bereichen und unter welchen technischen Voraussetzungen eine weitergehende gemeinsame Frequenznutzung möglich und sinnvoll ist. In einem weiteren Schritt sind aus diesen Festlegungen die entsprechenden regulatorischen Rahmenbedingungen abzuleiten.

(9) Besteht ein spezifischer Forschungsbedarf im Hinblick auf das Frequenzspektrum, der berücksichtigt werden sollte, um eine solche Entwicklung zu unterstützen?

In den letzten Jahren wurden in Zusammenhang mit dem Spektrumbedarf für mobiles Breitband eine Reihe falscher Annahmen getroffen, die es zu korrigieren gilt. So wurde beispielsweise immer wieder betont, dass aufgrund des steigenden Datenvolumens ein erhöhter Spektrumbedarf für mobiles Breitband besteht. Die weiter oben zitierte Studie der TU Braunschweig zeigt auf, dass das Datenvolumen vor allem durch die verstärkte Nutzung von Videoinhalten steigt (vgl. S. 54 der Studie). Da Mobilfunknetze nicht dazu geeignet sind, Videoinhalte effizient zu verbreiten, wird das Problem nicht durch weitere Spektrumzuweisungen an den Mobilfunk gelöst, sondern durch das Ausweichen auf Plattformen, die für die Verbreitung von Videoinhalten ausgelegt sind, also auf Rundfunkplattformen.

Die außerordentlich hohen Wachstumsprognosen des Mobilfunk-Herstellers Cisco spielen seit Jahren in der Diskussion über den Spektrumbedarf des Mobilfunks eine entscheidende Rolle. Bei der Prognose für den weltweiten mobilen Datenverkehr im Cisco Global Cloud Index 2012-2017 musste Cisco eine beträchtliche Korrektur nach unten vornehmen. Einer der Gründe für die Korrektur ist, dass die Bedeutung des Offloading des mobilen Datenverkehrs in andere Netze unterschätzt wurde. Auch die prognostizierten Wachstumsraten bis 2017 wurden gesenkt. Für die Region Westeuropa wurde die Vorjahresprognose für 2012 von 366 Petabyte um 50% auf 181 Petabyte gesenkt. Die sich daraus ergebende Wachstumsrate 2011-2012 von 89% erscheint laut dem Consultingunternehmen Analysys Mason immer noch unrealistisch. Die Forecasts von Analysys Mason ergeben einen mobilen Datenverkehr von 128 Petabyte im Jahr 2012 und eine Wachstumsrate von 35-40% im Vergleich zum Vorjahr.

Wir regen daher folgende Forschungsschwerpunkte an:

- Studien zur Entlastung von Mobilfunknetzen durch „Offloading“ von Breitbanddaten über Rundfunknetze: Wie bereits ausgeführt, sind Rundfunkplattformen und Breitbandplattformen aufgrund der Netzcharakteristik und der Übertragungsarten in technischer Hinsicht komplementär. Rundfunknetze sind darauf ausgelegt, lineare Services gleichzeitig an eine Vielzahl von Nutzern zu verbreiten, während Breitbandnetze darauf ausgerichtet sind, nicht-lineare Dienste an kleine

Nutzergruppen zu verbreiten. Nichtsdestotrotz erwarten die Verbraucher mittlerweile, audiovisuelle Dienste über Smartphone, Tablet etc. nutzen zu können, wodurch das benötigte Datenvolumen im Bereich des mobilen Breitband steigt und die Übertragungsqualität sinkt. Der „Offload“ von linearem Content auf Rundfunknetze über festgelegte Schnittstellen bietet einen Lösungsansatz, um die Servicequalität zu verbessern. In diesem Zusammenhang sollten ebenfalls die Möglichkeiten zur Integration von Rundfunkempfängern in Mobilfunk-Endgeräten untersucht werden. In einigen asiatischen Ländern wie Japan und Südkorea ist dies bereits Realität, in Europa sind die wirtschaftlichen und regulatorischen Aspekte noch genauer zu analysieren.

- Studien zum Spektrumbedarf von Breitbanddiensten unter Berücksichtigung des Einflusses des Offload audiovisueller Inhalte auf Rundfunkplattformen auf das benötigte Datenvolumen.
- Studien zu Voraussetzungen und Grenzen von Spektrum Sharing zwischen Rundfunk und Mobilfunk unter Berücksichtigung der Interferenzproblematik (siehe dazu auch Antwort zu Frage 8): Spektrum Sharing hat seine Grenzen dort, wo Interferenzen zwischen den Services auftreten. Studien zu Spektrum Sharing müssen daher diese Problematik daher in die Fragestellungen einbeziehen und Lösungsansätze beschreiben.

3.1 Rechtsrahmen

(10) Gibt es Angesichts der Konvergenz der Medien bereits Anzeichen für Marktverzerrungen, die auf die Unterscheidung zwischen linearen und nichtlinearen Diensten im Rechtsrahmen zurückzuführen sind? Wenn ja, wie können diese Verzerrungen am besten behoben werden, ohne den EU Rechtsrahmen für audiovisuelle Mediendienste zugrunde liegenden Werte zu verletzen?

Wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, führt die Konvergenz zu einer weit größeren Substituierbarkeit zwischen linearen und non-linearen Inhalten. Sowohl im Rahmen der AVMD Richtlinie als auch im nationalen Recht bestehen allerdings beträchtliche Unterschiede in der Reglungsdichte zwischen linearen Angeboten (besondere Anforderungen an Fernsehprogramme und –Sendungen) einerseits und non-lineare Angebote (besondere Anforderungen an audiovisuelle Mediendienste auf Abruf). Diese Unterschiede betreffen sowohl inhaltliche Aspekte wie

- Schutz von Minderjährigen,
- Förderung von europäischen Werken und auch und vor allem
- unterschiedliche Beschränkungsintensität im Bereich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation.

Andererseits besteht auch im regulatorischen Bereich eine Unterscheidung zwischen einer Zulassungspflicht für lineare Dienste einerseits und einer bloßen Anzeigenverpflichtung für non-lineare Dienste, was gleichermaßen zu einer Benachteiligung der Anbieter linearer Dienste führen kann.

Im Hinblick darauf, dass mitunter die gleichen Inhalte parallel und möglicherweise zeitgleich und allenfalls sogar über das selbe Endgerät linear und non-linear empfangen werden können, ist die unterschiedliche Behandlung aus der Sicht des VÖP nicht mehr sachgerecht. Ob es tatsächlich zutrifft, dass „Abrufdienste eine viel stärkere Kontrolle seitens des Verbrauchers ermöglichen“, was als Rechtfertigung für eine strenge Regulierung im Bereich der audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf herangezogen worden ist, kann dahingestellt bleiben. Denn auf der Basis der Annahme, dass lineare und nichtlineare Dienst zunehmend auf ein und demselben Bildschirm angeboten werden und sohin direkt konkurrieren, fällt die Grundlage für die unterschiedliche Behandlung weitgehend weg.

Aus der Sicht des VÖP könnte die Unterscheidung daher weitgehend fallengelassen werden und das Regulierungsniveau auch für lineare Dienste jenem für non-lineare Dienste angepasst werden.

Auch in diesem Zusammenhang ist freilich darauf zu achten, dass diese die Regulierung nicht dazu führt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter dadurch versucht sind; das beihilfenrechtlich erforderlichem Gebot der Unverwechselbarkeit gegenüber der kommerziellen Konkurrenz zu missachten.

Auch in diesem Zusammenhang ist es freilich nach Ansicht des VÖP von größerer Bedeutung, dass dieses gemeinsame Schutzniveau in geeigneter Weise auch für die derzeit nicht der AVMD-Richtlinie unterliegenden Anbietern von Abrufdiensten oder Streaming-Diensten angewendet wird. Insbesondere im Bereich von Streaming Angeboten ist keine Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung zu erkennen. Im Gegenteil: Statt den originären Anbieter professioneller Inhalte durch quantitative Werbebeschränkungen in seinen Refinanzierungsmöglichkeiten zu limitieren, ist es vielmehr angezeigt, sicherzustellen, dass Geschäftsmodelle, die darauf beruhen, dass systematisch fremde (professionelle) Inhalte vermarktet werden, untersagt werden.

Es muss daher ein über die Werbebeschränkungen im linearen Bereich hinausgehendes System zum Schutz der Integrität der Sendesignale etabliert werden, um zu verhindern, dass Fernsehhalte durch technische Maßnahmen (wie Widgets und Overlays, Cut-in Werbung etc.) im Rahmen der Online-Zweitverwertung überlagert werden oder fremde Inhalte ohne Zustimmung des Rechteinhabers mit Videowerbung flankiert werden. Andernfalls müsste ein rechtstreuer Anbieter von linearen Diensten mit einem Anbieter eines Abrufdienst in Konkurrenz treten, der ihm mit dessen eigenen Inhalten

Konkurrenz macht und diese überdies in einer Weise vermarktet, wie es ihm selbst aufgrund der quantitativen und inhaltlichen Werbebeschränkungen nicht möglich ist.

(11) Muss die Definition des Anbieters von audiovisuellen Medien und/oder der Geltungsbereich der AVMD Richtlinie angepasst werden, um einen Teil der oder alle Verpflichtungen der AVMD auch für diejenigen einzuführen, die gegenwärtig nicht unter die Richtlinie fallen, oder können die Werte auf andere Weise geschützt werden? Welche Bereiche sollten schwerpunktmäßig der Selbst- bzw. Co-Regulierung unterliegen?

Die AVMD-Richtlinie gilt derzeit nur für Anbieter, die dem EU-Recht unterliegen. Im Sinne der AVMD-Richtlinie ist ein Mediendiensteanbieter „die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung der Auswahl der audiovisuellen Inhalte des audiovisuellen Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese gestaltet werden.“

Aus heutiger Sicht ist die größte Konkurrenz für die Angebote der europäischen Diensteanbieter und insbesondere jener, die mit großem finanziellen Aufwand Fernsehprogramme (lineare Dienste) gestalten, die meist illegale oder zumindest in einem Graubereich stattfindende Nachnutzung der professionellen Inhalte durch Dritte und deren direkte internationale Vermarktung. Die in diesem Zusammenhang etablierten Geschäftsmodelle basieren auch darauf, dass die Plattformbetreiber keinen oder deutlich geringeren Regulierungsvorgaben unterworfen sind und dadurch die der AVMD-Richtlinie unterworfenen Mediendiensteanbieter Wettbewerbsnachteile haben. Es muss daher nach einer regulatorischen Lösung gesucht werden, in der – ohne Aufgabe des Herkunftslandprinzips – Angebote, die sich (auch oder insbesondere) an den Europäischen Markt richten, unter den Rechtsrahmen der AVMD-Richtlinie gestellt werden.

Der zentrale Anknüpfungspunkt für die Qualifikation als Mediendiensteanbieter, nämlich die redaktionelle Verantwortung für die abrufbaren Inhalte, kann bei so einem Zugang unverändert bleiben und stellt eine wichtige Grundvoraussetzung dafür dar, dass auch im Bereich des Urheberrechts sichergestellt wird, dass ein geeigneter Adressat für die einschlägigen Verbotsnormen existiert. Nur so kann verhindert werden, dass über den Umweg von mitunter vorgeschobener Qualifikation als „user generated content“ eine Wertschöpfung auf der Basis von systematischer Urheberrechtsverletzung als Geschäftsmodell etabliert wird.

Unzumutbar ist in diesem Zusammenhang die derzeit – im Rahmen von allgemeinen Nutzungsbedingungen (etwa von Google/YouTube) – etablierte Praxis, dass Rechteinhaber selbst dafür sorgen müssen, dass rechtheverletzender Content aus dem Angebot entfernt wird und den Dienst-

oder Plattformanbieter in diesem Zusammenhang keine direkte Verpflichtung trifft. Damit eine solche Erfassung jener Anbieter, die die redaktionelle Verantwortung tragen, möglich ist, bedarf es freilich eines Mitanknüpfungspunktes, der die Auswirkung eines Angebots auf dem relevanten Markt, was auch im Bereich des Immaterialgüterrechts nach den Regeln des IPRG regelmäßig den Anknüpfungspunkt für die Festlegung des anwendbaren Rechts darstellt. Eine solche – nur vordergründig dem Herkunftslandprinzip widersprechende – Anknüpfung ist daher in der europäischen Rechtsordnung keineswegs systemfremd.

Im Ergebnis dürfte es für die Sicherstellung der gesellschaftspolitisch erwünschten Mindeststandards für die Einhaltung bestimmter Werte einerseits und der Herbeiführung von fairen Wettbewerbsbedingungen andererseits nicht zwingend erforderlich sein, einen Mediendienstanbieter sämtlichen Regelungen der AVMD-Richtlinie (etwa auch den Zulassungsvorschriften) zu unterwerfen. Ein abgestuftes Regelungskonzept, in dem auch Anbieter, die ihre Dienste von außerhalb der Europäischen Union anbieten, im Bereich der Inhalteregulierung gleichgestellt werden und bestimmte Offenlegungs- und Registrierungspflichten erfüllt sein müssen, damit eine Durchsetzung der Regelungsziele ermöglicht wird, könnte eine akzeptable Zwischenlösung sein.

Unabhängig davon wäre es zweckmäßig, Anbieter, die sich dem vollen Anwendungsbereich des europäischen Rechtsrahmens unterwerfen, dadurch zu privilegieren, dass sie jene Vorteile genießen können, die nach der Ansicht des VÖP für gesellschaftspolitisch gewünschte Inhalte im Bereich der präferierten Auffindbarkeit geschaffen werden sollten.

Inwieweit es sinnvoll ist, zusätzlich zu den für alle Anbieter anwendbaren Mindeststandards, bei denen allerdings je nach Art der Finanzierung der Angebote differenziert werden muss (öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter, die im wesentlichen Teil ihre Finanzkraft aus staatlichen Beihilfen erlangen, müssen im Bereich der kommerziellen Kommunikation strengeren Regelungen unterworfen bleiben), auch Systeme der Selbst- und/oder Co-Regulierung zu etablieren, muss jedenfalls an dem Ziel gemessen werden, dass alle Anbieter von audiovisuellen Inhalten – unabhängig davon, ob sie nach der derzeitigen Konzeption der AVMD-Richtlinie erfasst sind, den gleichen Standards im Hinblick auf Werbebeschränkungen und inhaltliche Vorgaben wie Jugendschutz unterliegen.

(12) Wie würden sich Veränderungen des Regulierungsansatzes im audiovisuellen Bereich auf das Herkunftslandprinzip und damit auf den Binnenmarkt auswirken?

Das auch im Bereich der E-Commerce-Richtlinie der EU verankerte Herkunftslandprinzip ist aus der Sicht des VÖP ein wesentlicher Faktor für die Gestaltung und Aufrechterhaltung eines vielfältigen Mediensystems. Eine Aufgabe oder auch nur Modifikation der Grundsätze, wonach die rechtlichen Anforderungen an einen Anbieter in einem Mitgliedsstaat der EU sich im Wesentlichen nach dem Recht dieses Sitzstaates richten, würde diese grenzüberschreitende Pluralität behindern und ist daher keineswegs angezeigt.

Sie ist allerdings aus Sicht des VÖP auch nicht erforderlich:

Denn bereits jetzt gibt es von dem Grundsatz zahlreiche – in Österreich im § 21 ECG festgelegte – Ausnahmen, die im Wesentlichen jene Bereiche betreffen, die auch beim grenzüberschreitenden Verkehr mit audiovisuellen Diensten eine Rolle spielen. Eine Integration von globalen Anbietern von audiovisuellen Mediendiensten in das Schutzniveau der AVMD-Richtlinie, die als Anknüpfung die Auswirkung auf den oder Abrufbarkeit auf dem europäischen Markt heranzieht, wäre daher mit dem System des Herkunftslandprinzips durchaus vereinbar.

Denn der Grundsatz des Herkunftslandprinzips, wonach die anderen Mitgliedsstaaten in ihrem Hoheitsgebiet den freien Empfang und die Weiterleitung der Mediendienste zu gewährleisten haben, die der Rechtsordnung eines anderen Mitgliedsstaates unterliegen, basiert auf einem durch die AVMD-Richtlinie vorgegebenen Schutzniveau. Wenn Anbieter von außerhalb der Europäischen Union sich mit Angeboten, die sich (auch) an den europäischen Markt richten, gleichermaßen diesem Schutzniveau unterwerfen, stellt dies keinen Widerspruch zum Herkunftslandprinzip dar.

(13) Auf welchen neue Art und Weise und in welchen Bereichen wird das Verhältnis zwischen den Bestimmungen der AVMD Richtlinien und den Richtlinien in den elektronischen Geschäftsverkehr durch die Konvergenz auf die Probe gestellt?

Im Rahmen des Binnenmarkts sind die Anforderungen an Dienste der Informationsgesellschaft, die nicht gleichzeitig Mediendienste im Sinne der AVMD-Richtlinie und damit einer höheren Regulierungsintensität unterworfen sind, wesentlich geringer; die Zuordnung eines Angebots zu dem Anwendungsbereich der einen oder anderen Richtlinie hat daher unmittelbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen einerseits und die Sicherstellung der Wahrung der durch die AVMD Richtlinie gestützten Werte und gesellschaftspolitischen Ziele.

Indem in der konvergenten Medienlandschaft zunehmend Wettbewerb auch zwischen den Anbietern von klassischen Mediendiensten (lineare audiovisuelle Mediendienste und On-Demand-Dienste) einerseits und Anbietern von

sonstigen Diensten, insbesondere Social Networks, Suchmaschinen etc., besteht, sind letztere eine zunehmende Konkurrenz geworden.

Sofern allerdings solche Dienste ihren Hauptzweck nicht in der Bereitstellung von Sendung zu Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze haben, unterliegen sie nicht der AVMD-Richtlinie und daher letztendlich keinerlei Regulierung über Jugendschutz, Achtung der Menschenwürde oder qualitativen Einschränkungen im Bereich der kommerziellen Kommunikation.

Hinzu kommt, dass die Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Vermittler von Angeboten, die user generated content kompilieren, mit den Regelungen über die redaktionelle Verantwortung eines Mediendienstanbieters in beträchtlichem Gegensatz stehen und eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen.

Die enorme Verbreitung von Social Networks, die in weiten Bereichen der (vor allem jugendlichen) Bevölkerung bereits die regelmäßige Einstiegsplattform in das Internet und damit die sonstigen Dienste der Informationsgesellschaft, sind, lässt es überlegenswert erscheinen, auch bei solchen Angeboten ein vergleichbares Schutzniveau herbeizuführen, wenn vergleichbare Dienste angeboten (oder vermittelt) werden. Auch in dieser Konstellation ist ein Verbot der Vermarktung von geschützten Inhalten Dritter ohne deren Einwilligung eine Voraussetzung für fairen Wettbewerb.

Aufgrund der zunehmenden Konvergenz und dauernden Verquickung von Angeboten mit unterschiedlichem Regulierungsniveau ist eine Überprüfung der unterschiedlichen Regelungsintensität dringend angezeigt. Auch in diesem Zusammenhang sollte berücksichtigt werden, dass eine stärkere Regulierungsintensität und ein dadurch bewirktes höheres Schutzniveau hinsichtlich der vom Europäischen Rechtsrahmen geschützten Werte durch Vorteile im Bereich von Verbreitungsprivilegien und „must carry“ bzw. „must be found“ Bestimmungen kompensiert werden kann.

3.2 Freiheit und Pluralismus der Medien

(15) Sollte die Möglichkeit der Festlegung von Auswahlmöglichkeiten durch Filtermechanismus u.a. bei Suchfunktionen durch öffentliches Eingreifen auf EU-Ebene geregelt werden?

Angeichts der enormen Vielfalt von Inhalten, die im Internet abgerufen werden können, ist die leichte Auffindbarkeit für den Erfolg von kommerziellen Angeboten essentiell. In den letzten Jahren haben sich eigene Geschäftszweige etabliert, die unterschiedliche – nicht immer legale - Maßnahmen zur

„Suchmaschinenoptimierung“ anbieten. Google erzielt beträchtliche Teile seines Umsatzes mit „bezahlten Suchergebnissen“.

Suchmaschinenbetreiber sind daher auch für Anbieter von audiovisuellen Inhalten wichtige Marketingpartner. Die technischen Möglichkeiten, auf Suchergebnisse Einfluss zu nehmen, eröffnen den Plattformbetreibern aber auch die Möglichkeit, bestimmte Inhalte zu diskriminieren. Gleiches gilt für die Anbieter von elektronischen Programmführern (EPG) und – auch im Bereich der linearen Dienste – für Betreiber von Verbreitungsplattformen und Zugangsberechtigungssystemen, die Einfluss auf die Reihung der angebotenen Dienste und haben und damit die Auffindbarkeit beeinflussen können.

Es muss – auch auf europäischer Ebene – eine klare Vorgabe sein, dass nur der diskriminierungsfreie Umgang mit den Inhalten auf Plattformen, die hochwertige Inhalte anbieten, die angestrebte Medienpluralität sicherstellen kann. Die Plattformbetreiber sind daher angehalten – insbesondere dann, wenn sie wie etwa Google und YouTube über beträchtliche Marktmacht verfügen, eine Bevorzugung von eigenen Inhalten zu unterlassen.

Nach Ansicht des VÖP sind die bestehenden Regelungen im allgemeinen Wettbewerbsrecht einerseits und die Vorgaben der Zugangsrichtlinie andererseits nicht ausreichend, um sicherzustellen, dass vertikal integrierte Unternehmen sich nicht durch gezielte Bevorzugung eigener Angebote und/oder gezielten Boykott von Mitbewerbern Wettbewerbsvorteile verschaffen. Es sollten daher zusätzliche Mechanismen entwickelt werden, um Missbrauch von Marktmacht im Bereich der Vermittlung von Inhalten Dritter hintanzuhalten.

Den Usern selbst muss aber im Bereich der personalisierten Suchfunktionen auch ein angemessenes Ausmaß an Selbstverantwortung zugemutet werden, zumal es nicht möglich sein wird, durch Regulierungsmaßnahmen zu gewährleisten, dass die dem Einzelnen vermittelten Informationen richtig und vollständig sind

(16) Wie weit sollte der Geltungsbereich der bestehenden Regulierung des Zugangs (Artikel 6 der Zugangsrichtlinie) und des Universaldienstes (Artikel 31 der Universalrichtlinie) angesichts der zunehmenden Konvergenz von linearen und nicht-linearen Diensten auf gemeinsamen Plattformen gefasst werden? Gibt es in den konvergierenden Rundfunk-/Breitbandumfeld ein besonderes Erfordernis, den Zugang zu Inhalten von allgemeinem Interesse und die Möglichkeit einer mühelosen Suche nach diesen Inhalten zu regeln?

Nach Ansicht des VÖP ist es im Bereich der non-linearen Dienste in Ergänzung zu bestehenden „must carry Verpflichtungen“ der analogen Welt und Zugangssicherungsbestimmungen bei beschränkten Übertragungskapazitäten

erforderlich, die Vielfalt des Programmangebotes dadurch zu sichern, dass Inhalte von allgemeinem Interesse privilegiert aufgefunden werden können.

Die in Art. 31 der Universaldienste-Richtlinie für die Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, Übertragungspflichten für bestimmte Hör- und Fernsehrundfunkkanäle festlegen zu können, könnte im Sinne einer verbesserten Auffindbarkeit von entsprechenden Inhalten in den Online-Bereich fortgesetzt werden („must-be-found“, „fast-carry“).

Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus die Möglichkeit haben, gesellschaftspolitisch erwünschte Inhalte, die einen Beitrag zum „public value“ eines Angebots liefern, bei der Auffindbarkeit bevorzugt zu behandeln. Mögliche Kriterien hierfür könnten unter anderem die inhaltliche Qualität, journalistischer Anspruch, Angebote die einen besonderen Bezug zum Mitgliedstaat darstellen, europäische Angebote oder Angebote mit Zusatzdiensten im Sinne der Barrierefreiheit sein.

3.3 Kommerzielle Kommunikation

(17) Werden die derzeitigen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie über die kommerzielle Kommunikation nach wie vor angemessen sein, wenn die Konvergenz immer mehr zur Realität wird? Könnten Sie einige konkrete Beispiele angeben?

(18) Welche regulatorischen Instrumente würden sich als Reaktion auf die sich rasch wechselnden Werbetechnik am besten eignen? Gibt es noch mehr Spielraum für die Selbst-/Co-Regulierung?

Die Regelungen über die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation in der AVMD Richtlinie – und darauf aufbauend in den nationalen Rechtsordnungen - unterscheiden teilweise zwischen Fernsehsendungen (linear) und Abrufdiensten (non-linear). Nach Ansicht des VÖP gibt es bereits jetzt Bereiche, in denen diese Unterscheidung überholt ist und zu unauflösbaren Wertungswidersprüchen führt. Die wesentlichen Regelungsziele, nämlich

- dem Zuseher/User nicht übermäßig viel Werbung zuzumuten und
- eine klare Trennung zwischen redaktionellen und werblichen Inhalten sicherzustellen,

können bei Endgeräten, auf denen gleichzeitig mehrere Signale verarbeitet und dargestellt werden können („Smart TV“), schon jetzt nicht mehr umgesetzt werden. Denn selbst während einer völlig werbefreien kurzen Nachrichtensendung, in der im linearen Bereich keinerlei kommerzielle Kommunikation erlaubt ist, könnte auf dem gleichen Schirm ein Online Dienst aufgerufen werde, in dem (zeitlich) uneingeschränkte Werbung gestattet ist.

Es ist daher fragwürdig, ob der Trennungsgrundsatz, bisher einer der Eckpfeiler des Werberechts, und zeitliche Werbebeschränkungen in einer konvergenten Welt noch zeitgemäß sind.

Jedenfalls ist es zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen der Rundfunkveranstalter erforderlich auch im Bereich der quantitativen Werbebeschränkungen ein einheitliches Schutzniveau zu etablieren, wie es für qualitative Grenzen bereits weitgehend verwirklicht ist. Dies muss auch jene Angebote von Anbietern außerhalb der EU erfassen, die derzeit nicht von den Regelungen der AVMD-Richtlinie erfasst sind.

Zusätzliche Beschränkungen sind jedenfalls abzulehnen; die Konvergenz erfordert von jenen Nutzern, die die Angebote wahrnehmen, ein erhöhtes Maß an Initiative und Selbstverantwortung, das sich auch im Umgang mit kommerzieller Kommunikation widerspiegeln muss.

Möglichkeiten, einzelne Bereiche der Selbstregulierung zu überlassen, wie es beispielsweise im Rahmen der Aktivitäten des Österreichischen Werberates⁹ bereits erprobt und bewährt ist, sollten weiterverfolgt werden.

(19) Wer sollte letztlich bestimmen, ob kommerzielle Einblendungen oder andere neuartige Techniken am Bildschirm akzeptiert werden sollten?

Für die Aufrechterhaltung von fairen Wettbewerbsbedingungen ist es jedenfalls erforderlich, sicherzustellen, dass es ausschließlich in der Entscheidung der Rundfunkveranstalter liegt, ob und in welcher Form ihre Inhalte mit kommerzieller Kommunikation verbunden werden.

Es werden bereits derzeit Techniken eingesetzt, die dazu führen, dass (fremde) Inhalte überblendet werden, um zusätzliche Werbemöglichkeiten zu schaffen. Plattformbetreiber oder Endgerätehersteller haben die Möglichkeit, durch graphische Mittel (overlays, widgets) die Inhalte – ohne Zustimmung der Rechteinhaber - zu kapitalisieren, ohne zu den hohen Investitionen, die erforderlich sind, um hochwertige Programme herzustellen, beizutragen.

Es muss daher auf europäischer Ebene geregelt werden, dass ein Verbindung von Inhalten mit Werbung unabhängig davon auf welcher Ebene der Wertschöpfungskette die Entscheidung dazu erfolgt, nur mit Zustimmung des Rundfunkveranstalters und unter der Voraussetzung einer vertraglichen Einigung über die Abgeltung zulässig ist. Durch eine solche Regelung, die allenfalls als Ausformung des urheberrechtlichen Signalschutzes auch im Urheberrecht getroffen werden könnte, wäre es auch möglich, Anbieter, die bisher nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterliegen,

⁹ www.werberat.at

einzubeziehenden und dadurch Wettbewerbsnachteile der europäischen Anbieter zu verhindern.

3.4 Schutz von Minderjährigen

Nach Ansicht des VÖP ist umfassender Jugendschutz im Rahmen eines verantwortlichen Nutzungsverhaltens ein besonders wichtiger Aspekt einer gemeinschaftsweiten Regulierung, um allgemeine Mindeststandards festzulegen. Bereits jetzt garantiert die AVMD-Richtlinie ein hohes und adäquates Schutzniveau, das beibehalten werden sollte und jedenfalls im Bereich der linearen Angebote keiner Ergänzungen bedarf.

Im Online-Bereich besteht teilweise noch Aufholbedarf im Bereich der Klassifikation von Inhalten, wobei sich in diesem Zusammenhang Systeme der regulierten Selbstbeschränkung anbieten, die in verschiedenen Mitgliedstaaten wie etwa in Deutschland bereits etabliert und erprobt sind.

Der VÖP plädiert dafür, dass – wie in der AVMD Richtlinie vorgesehen - auch auf europäischer Ebene für alle Onlineangebote verbindliche Vorgaben für die Selbstregulierung und Selbstklassifizierung geschaffen werden, die nationale und regionale Besonderheiten berücksichtigen können.

3.5 Barrierefreiheit für Personen mit Behinderungen

Der VÖP bekennt sich dazu, dass es ein wesentliches Ziel der Gesellschaft sein muss, möglichst allen Menschen, auch solchen mit Beeinträchtigungen, eine möglichst umfassende Teilnahme am öffentlichen Leben zu ermöglichen. Maßnahmen, die darauf abzielen, Menschen mit Behinderungen einen möglichst ungehinderten Medienkonsum zu ermöglichen, sind daher uneingeschränkt zu begrüßen.

Aufgrund der hohen Kosten, die mit der Implementierung von Maßnahmen zur Barrierefreiheit von Angeboten verbunden sind, ist der VÖP der Ansicht, dass diese Aufgaben in erster Linie von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern wahrzunehmen sind, zumal gerade solche – aus dem Markt nicht finanzierbare – Aufgaben die Rechtfertigung für die Gewährung von staatlichen Beihilfen sind.

Für kommerzielle Anbieter könnte ein Ausbau von Maßnahmen zur Barrierefreiheit nur auf der Basis von zweckgebundenen staatlichen Förderungen vorgesehen werden.

Der VÖP sieht in diesem Bereich keinen Bedarf für zusätzliche Regelungen auf europäischer Ebene.

Zusammenfassung:

Der VÖP begrüßt die Initiative der Kommission, den Regelungsrahmen der AVDM Richtlinie anhand der geänderten – vor allem durch die technische Entwicklung bedingten – Rahmenbedingungen zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

Die Regulierung der Anbieter von Mediendiensten muss allerdings in engem Zusammenhang mit den beihilfenrechtlichen Vorgaben für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter thematisiert werden, um zu verhindern, dass das – mitunter nur aufgrund der staatlichen Beihilfen mögliche – Marktverhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dazu führt, dass die Möglichkeiten der Marktteilnehmer, ihre Geschäftsmodelle den aktuellen technischen Gegebenheiten anzupassen und die aus der Konvergenz und der immer stärkenden technischen Integration der Infrastruktur resultierenden Geschäftsfelder zu erschließen, eingeschränkt werden.

Das erfordert eine lückenlose Umsetzung der Prinzipien der Rundfunkmitteilung als wesentlichem Faktor für die Herbeiführung von fairen Wettbewerbsbedingungen. Es sollte in diesem Zusammenhang überlegt werden, inwieweit es zielführend wäre, auf europäischer Ebene konkrete Vorgaben zu machen, in welchem Umfang öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Premiumrechte erwerben dürfen, wenn solche auch von anderen Marktteilnehmern nachgefragt werden.

Geschäftsmodelle, die im Wesentlichen darin bestehen, fremde professionelle Bewegbildeinhalte zu vermarkten, stellen eine wesentliche Bedrohung der werbefinanzierten Rundfunkanbieter dar. Es ist geboten, die missbräuchliche, kommerzielle Verwertung fremder professioneller Inhalte durch ordnungspolitische Maßnahmen zu verhindern, sei es im Wege des Urheberrechts oder im Wege von Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation im Umfeld von fremden Inhalten.

Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Vermittler von Angeboten, die „user generated content“ kompilieren, stehen mit den Regelungen über die redaktionelle Verantwortung eines Mediendiensteanbieters in beträchtlichem Gegensatz und stellen eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. Es ist zu überlegen, für die sonstigen Dienste der Informationsgesellschaft, ein vergleichbares Schutzniveau herbeizuführen, wenn vergleichbare Dienste angeboten (oder vermittelt) werden.

Die wesentlichen Regelungsziele der Werbebeschränkungen der AVDM-RL können bei Endgeräten, auf denen gleichzeitig mehrere Signale verarbeitet und dargestellt werden können („Smart TV“), schon jetzt nicht mehr umgesetzt

werden. Es ist daher fragwürdig, ob der Trennungsgrundsatz, bisher einer der Eckpfeiler des Werberechts, und zeitliche Werbebeschränkungen in einer konvergenten Welt noch zeitgemäß sind.

Unabhängig davon muss sichergestellt werden, dass ein Verbindung von Inhalten mit Werbung unabhängig davon, auf welcher Ebene der Wertschöpfungskette die Entscheidung dazu erfolgt, nur mit Zustimmung des Rundfunkveranstalters und unter der Voraussetzung einer vertraglichen Einigung über die Abgeltung zulässig ist.

* * *