

Abs.: VÖP, Kärntner Ring 5-7, 1010 Wien

An die
Telekom-Control-Kommission sowie die
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

per Email: tkfreq@rtr.at

Wien, am 25.2.2019

Stellungnahme des Verbands Österreichischer Privatsender zur Konsultation zum Vergabeverfahren 700/1500/2100 MHz

Sehr geehrte Damen und Herren!

Als Verband der österreichischer Privatsender (VÖP) vertreten wir die Interessen der privaten österreichischer Radio- und Fernsehveranstalter¹. In dieser Funktion möchten wir die Gelegenheit nutzen, Ihnen im Rahmen der Konsultation zum Frequenzvergabeverfahren für die Frequenzbänder 700/1500/2100 MHz unsere Position zum geplanten Vergabeverfahren sowie unsere Sichtweise in Bezug auf die künftige Nutzung von Frequenzspektrum für lineare und non-lineare österreichischen Medienangebote in Österreich zu vermitteln.

Wir werden uns in unserer Stellungnahme auf die folgenden Aspekte konzentrieren:

- Erfüllung wichtiger gesellschaftlicher Bedürfnisse im Rahmen des Verfahrens
- Versorgungsaufgaben für die Erwerber von Frequenznutzungsrechten
- zusätzliche wettbewerbssichernde Maßnahmen
- zukünftige Nutzung des Sub-700-Frequenzbandes für lineare Medienangebote (,5G-Broadcast')

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT63320000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918

¹ Für mehr Information über den Verband siehe www.voep.at.

1. Erfüllung wichtiger gesellschaftlich relevanter Bedürfnisse im Zuge des Vergabeverfahrens

Laut Konsultationsdokument (S. 6) verfolgt die TKK im Rahmen der Frequenzvergabe die folgenden Vergabeziele: Rechtssicherheit, Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung, Sicherstellung/Förderung effektiven Wettbewerbs, Förderung der Versorgung und Förderung von Innovation.

Mit Ausnahme des Ziels ‚Förderung der (Breitband-)Versorgung‘ sind somit ausschließlich markt- und wettbewerbsorientierte Ziele im Fokus des Vergabeverfahrens. Ein über die Bereitstellung von Breitbandversorgung in Österreich hinausgehender gesellschaftlicher Nutzen lässt sich allenfalls als Output der markt- und wettbewerbsorientierten Ziele des Vergabeverfahrens erwarten, z.B. Leistbarkeit und Qualität von Mobilfunkdienstleistungen als Konsequenz funktionierender Wettbewerbs.

Als Vertreter von Unternehmen, die zwar *auch* marktwirtschaftliche Zielkriterien verfolgen, deren Ziel aber darüber hinaus auch darin besteht, durch die Schaffung und Verbreitung österreichischer Medieninhalte einen relevanten Beitrag zu einer funktionierenden Demokratie und zu gesellschaftlichem Pluralismus in Österreich zu leisten, halten wir den (beinahe ausschließlichen) Fokus des Verfahrens auf markt- und wettbewerbsorientierte Ziele für verfehlt.

Konkret vertreten wir die Ansicht, dass im Rahmen des Frequenzvergabeverfahrens (u.a.) auch das gesamtgesellschaftliche Bedürfnis, **für alle Österreicher/innen eine einfache, niedrighschwellige Möglichkeit des Zugriffs auf möglichst vielfältige, redaktionelle Medieninhalte aus Österreich sicherzustellen**, ausdrücklich Berücksichtigung finden sollte.

Wir haben schon in einer früheren Stellungnahme (Frequenzvergabeverfahren im Bereich 3,4 bis 3,8 GHz) darauf hingewiesen, dass die Vielfalt der österreichischen Medienlandschaft durch die immer stärker wachsende Dominanz internationaler Social-Media- und Sharing-Plattformen zunehmend bedroht ist und dass u.a. im Zuge von Frequenzvergabeverfahren auf diese gesamtgesellschaftlich negative Entwicklung² insoweit Rücksicht genommen werden sollte, als sich gerade im Zuge von Frequenzvergabeverfahren durch entsprechende Auflagen ein einfacher (mobiler Online-)Zugang zu den Inhalten österreichischer Medien für die gesamte österreichische Gesellschaft sicherstellen ließe.

Diese Sichtweise und die daran angeschlossene Forderung nach besonderen regulierungsbehördlichen Auflagen im Rahmen des gegenständlichen Vergabeverfahrens verdient unseres Erachtens zusätzliche Beachtung aufgrund des Umstands, dass ein

² Gemeint ist damit die wirtschaftliche Bedrohung selbständiger österreichischer Medien und der damit in Zusammenhang stehende Verlust an österreichspezifischen (redaktionell bearbeiteten) Medieninhalten.

Teil des zu vergebenden Spektrums, das sog. ‚700-MHz-Band‘, der terrestrischen Verbreitung österreichischer Rundfunkprogramme entzogen wird und insoweit gerade die in ihrem Fortkommen zunehmend bedrohten österreichischen Medienanbieter durch die Umwidmung der Spektrum-Nutzung in der Verbreitung ihrer Programme geschwächt werden. (Anm: Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die ORS als Betreiber des terrestrischen Verbreitungsnetzes eine finanzielle Abgeltung für die durch die Umstellung verursachten Zusatzkosten erhalten soll).

Das geplante Verfahren zur Vergabe von Mobilfunkspektrum sollte aus unserer Sicht dazu genutzt werden, positive Zukunftsbedingungen für den (Online-)Zugang zu den Angeboten österreichischer Radio- und TV-Veranstalter über mobiles Breitband zu schaffen. Wir schlagen folgende Maßnahmen vor:

- Die **Zielsetzungen des Vergabeverfahrens** sollten (zumindest) um das Ziel der „Sicherstellung eines niedrigschwelligen Zugriffs für alle Österreicher/innen auf die online zur Verfügung gestellten Programmangebote österreichischer Radio- und TV-Veranstalter“ ergänzt werden.

- Zudem sollten die **konkreten Ausschreibungsbedingungen** um eine **Auflage** ergänzt werden, die den Erwerbern von Frequenznutzungsrechten im Bereich 700-MHz die Verpflichtung auferlegt, **ihren Endkunden den mobilen Zugang zu den online abrufbaren Programmangeboten österreichischer Radio- und TV-Veranstalter einfach und kostenfrei zu ermöglichen.**

Diese Maßnahme ist **effektiv**, denn sie erlaubt allen österreichischen Mobilfunkkunden jederzeit und (beinahe) überall in Österreich einen kostenfreien technischen Zugang zu redaktionell gestalteten österreichischen Medieninhalten über das Internet und leistet damit einen wichtigen Beitrag zu übergeordneten, demokratiepolitischen Zielsetzungen.

Sie ist das **gelindeste Mittel**, da Alternativlösungen nicht bestehen oder jedenfalls nicht praktikabel sind.

Und schließlich ist die Maßnahme auch **verhältnismäßig**, da sie zu keiner wirtschaftlichen Belastung der Erwerber der 700-MHz-Frequenznutzungsrechte führt; die Erwerber der Frequenznutzungsrechte werden diese Auflage (ebenso wie alle anderen Auflagen, an die der Erwerb der Frequenznutzungsrechte geknüpft wird, u.a. Basis- und erweiterte Versorgungsaufgaben und/oder verpflichtende Vorleistungsangebote) in ihren Auktionsangeboten einpreisen, sodass eine finanzielle Belastung für die Erwerber des Mobilfunkspektrums auszuschließen ist.³ (Aus Sicht der Republik Österreich

³ Eine besondere Netzbelastung ist allerdings ohnehin nicht zu erwarten. Schon heute bieten österreichische Mobilfunkbetreiber Tarifmodelle an, die Endkunden das Streaming von Medieninhalten erlauben, ohne dass der entsprechende Datenverbrauch auf das Datentarifpaket des Kunden gesondert angerechnet wird.

als ‚Verkäufer der Nutzungsrechte‘ besteht ohnehin nicht die Absicht einer Erlösmaximierung (S. 6); und selbst wenn aufgrund dieser Auflage der Versteigerungserlös niedriger als unter anderen Umständen ausfallen sollte, wird dieser Nachteil für die Republik durch die gesamtgesellschaftlichen Vorteile mehr als aufgewogen.)

Die von uns eingeforderten Maßnahmen sollen auch ganz bewusst die Inanspruchnahme der Inhalte österreichischer Rundfunkprogrammanbieter im Vergleich zu den Angeboten der außereuropäischen digitalen Medienplattformen (Google/YouTube, Apple, Facebook, Amazon usw.) fördern. Es handelt sich insoweit also auch um eine **positive Fördermaßnahme** zugunsten österreichischer Medienangebote im Wettbewerb mit den US-Mediengiganten, die in Einklang mit den Medienstandort-Zielen der Bundesregierung steht (siehe Regierungsübereinkommen, Kapitel Medienstandort).

Abschließend möchten wir ausdrücklich darauf hinweisen, dass diese Maßnahme keinen Verstoß gegen die Europäische Verordnung zur **Netzneutralität** (VO 2015/2120) darstellt, nicht nur, weil es sich um eine besondere Form der ohnehin grundsätzlich als zulässig erachteten Praxis des ‚Zero Ratings‘ handelt, sondern vor allem deshalb, weil es sich gerade nicht um ein Verhalten handelt, das der Mobilfunknetzbetreiber (als Internetzugangsdiensteanbieter) von sich aus aufgrund kommerzieller Motive setzt, sondern um ein Verhalten, das iSd Art 3 lit. a der VO aufgrund und in Einklang mit einer entsprechenden behördlichen Verfügung gesetzt wird.

2. Anmerkungen zu den geplanten Versorgungsaufgaben

Zu den in Abschnitt 5. des Konsultationsdokuments (S. 24ff) vor- bzw. zur Diskussion gestellten Versorgungszielen und Mindestversorgungsaufgaben möchten wir aus der Perspektive von Bereitstellern von Rundfunkprogrammen und Inhalten, die über mobiles Breitband empfangen werden sollen, den Wunsch nach möglichst ambitionierten Basisversorgungsaufgaben zum Ausdruck bringen.

Für besonders wichtig halten wir die Zielsetzung, alle wichtigen Straßen- und Bahnverbindungen durchgängig mit moderner mobiler Breitbandtechnologie zu versorgen, die auf Basis der in Tabelle 13 (S. 32) dargestellten Basisversorgungsaufgaben durch alle Mobilnetzbetreiber, die Frequenznutzungsrechte aus dem Bereich 700-MHz erwerben, erfüllt werden müssten. Die geforderten Bandbreiten (in-car, stationär) erscheinen uns ausreichend, jedoch regen wir an, die Differenzierung zwischen Autobahnen und Schnellstraßen (= 95%-Versorgung) und Landesstraßen (B und L) (= 90%-Versorgung) insoweit aufzulösen, als auch für Landesstraßen ein Versorgungsgrad von 95% (zumindest bis Ende 2023) und zusätzlich 98% (bis Ende 2024) verlangt wird.

Für eine geringe Zusatzbelastung der Netze sprechen darüber hinaus auch noch weitere Faktoren: So verspricht die neue Mobilfunkgeneration 5G ganz erhebliche Effizienzsteigerungen in der Datenübertragungsrate im Vergleich zu den Bestandstechnologien. Die Netzbelastung durch den Empfang von Audio- und Videoformat-Inhalten der österreichischen Rundfunkveranstalter wird daher in Zukunft noch deutlich weniger spürbar sein.

In Bezug auf die Mindestversorgung der Gebiete, in denen sich die Menschen vorwiegend aufhalten („Lebensraum“), halten wir eine verpflichtende Basisversorgung von 98% der ansässigen Bevölkerung (mit den vorgeschlagenen Datenraten) durch alle Erwerber von 700-MHz-Frequenzen für ausreichend. Gleiches gilt in Bezug auf den Vorschlag für Haushalte mit (bisher) unzureichendem Internetzugang.

3. Erfordernis ergänzender wettbewerbssichernder Maßnahmen

Mobilfunknetzbetreiber und Rundfunkveranstalter sind zwar in ihrem Kerngeschäft auf unterschiedlichen Märkten aktiv, in einigen Marktbereichen stehen sich Mobilfunknetzbetreiber und Rundfunkunternehmen jedoch auch (zunehmend) als **Wettbewerber** gegenüber.

Dies betrifft gegenwärtig z.B. den Bereich der **Verbreitung bzw. Zugänglichmachung von Audio-/Radio- und audiovisuellen Inhalten** (Programme, Abrufinhalte), die sowohl von den Rundfunkveranstaltern und den Mobilfunknetzbetreibern selbst, als auch von Dritten angeboten werden, etwa in Form von TV- und Radio-Programm-Apps (z.B. Drei TV mobil, A1 TV mobile, Zappn, Radioplayer usw.) sowie den Bereich der Abrufdienste (A1 Xplore, A1 Videothek, Drei Film, maxdome Österreich usw.)

Das Konkurrenzverhältnis betrifft aber auch Marktbereiche, die den Endkundenangeboten vorgelagerte sind, konkret den **Einkauf von Programminhalten und Übertragungsrechten**, insb. im Bereich Exklusivrechte (Filme, Serien, Premiumsport; zB Fußballbundesliga auf A1).

Als Betreiber der für die Verbreitung bzw. den Zugang zu Audio-/Radio- und audiovisuellen Inhalten notwendigen Breitbandinfrastruktur sind die drei österreichischen Mobilnetzbetreiber, die mittlerweile auch alle relevanten festen Programmverbreitungsnetze (IP-TV und Kabel) beinahe ausnahmslos kontrollieren, in einer für sie überaus komfortablen Wettbewerbsposition im Verhältnis zu Rundfunkveranstaltern und deren Inhaltsangeboten. Diese überlegene Marktposition wird durch die (schon erwähnte) Netzneutralitätsverordnung sowie durch Sonderregeln des AMD-G (Verbreitungsauftrag in Kabelnetzen, Zugangsrechte zu Zugangsberechtigungssystemen und zugehörigen Einrichtungen) nur ungenügend ausbalanciert, da die Netzneutralitätsverordnung ausschließlich auf eine Gleichbehandlung in Bezug auf den (technischen) Internetzugang abzielt und die Regeln des AMD-G nur einen sehr engen bzw. technologiespezifischen Anwendungsbereich haben. In viele anderen, für den Geschäftserfolg von audio- und audiovisuellen Inhalteangeboten ebenfalls relevanten Angebotsbereichen sind Rundfunkveranstalter mit ihren Inhaltsangeboten im klaren Nachteil bzw. häufig in einem unmittelbaren Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den Betreibern mobiler Breitbanddienste.

Die Ausschreibungsbedingungen sollten daher aus unserer Sicht um entsprechende **zusätzliche wettbewerbssichernde Auflagen** erweitert werden, die jedenfalls für die

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Parkring 10
A-1010 Wien

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

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT63320000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918

Erwerber von Frequenznutzungsrechten des (ehemaligen) Rundfunkspektrums im 700-MHz-Bereich, gegebenenfalls auch für (zusätzliche) Erwerber des 2100-MHz-Bereichs gelten. Wir wünschen uns konkret wettbewerbssichernde Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- Auf Wunsch von in Österreich zugelassenen Rundfunkveranstaltern müssen ihre **Programme** in Programmpaketen, die von Anbietern mobiler Breitbanddienste an Endkunden angeboten werden, in gleichwertiger Form und zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen aufgenommen werden, und ihre Programme müssen zumindest gleichwertige Präsenz in der Darstellung gegenüber Endkunden erhalten (in der Produktgestaltung selbst sowie in jeder Kommunikation gegenüber Endkunden).

- Auf Wunsch von in Österreich zugelassenen Rundfunkveranstaltern müssen von ihnen angebotene **Programmpakete** zu gleichwertigen Bedingungen, wie (eigene) von Anbietern mobiler Breitbanddienste an Endkunden angebotene Programmpakete, an Endkunden angeboten werden können; diese Pflicht adressiert z.B. die Präsenz von Apps auf mobilen Endgeräten (Platz, Vorinstallation, Funktionalitäten und Verknüpfungen mit anderen Applikationen usw.), die Verfügbarkeit und Integration im Rahmen von Bündelangeboten, den Zugriff auf relevante Daten (nicht-personenbezogen, und – soweit datenschutzrechtlich gestattet – auch auf personenbezogene Daten) usw.

- Soweit audio- und audiovisuelle Dienste und Programmangebote künftig **interaktive Angebots Elemente** integrieren (Überspringen von Musiktiteln, Auswahl von Inhaltsoptionen usw.) und insoweit **IP-Rückkanalfähigkeiten** für die Diensteebringung erforderlich oder nützlich werden, sollen Anbieter mobiler Breitbanddienste verpflichtet sein, in Österreich zugelassenen Rundfunkveranstaltern zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen (allenfalls erforderlichen) besonderen technischen Zugang zu ihren Breitbandnetzen bzw. -diensten zu gewähren. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die künftige Integration von 5G-Broadcasting-Anwendungen (siehe dazu unten).

- In Bezug auf (künftige) **5G-Broadcasting-Dienste** soll, ganz allgemein, zugunsten von linearen und nicht-linearen Angeboten des Rundfunksektor ein Anspruch auf Zugang zu (bzw. Zusammenschaltung mit) mobilen Breitbandnetzen zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen bestehen; dieser Zugangsanspruch soll sowohl für den/die Betreiber eines (allfälligen) 5G-Broadcasting-Netze/s, als auch für und zugunsten einzelner Anbieter linearer und non-linearer Audio- und audiovisueller Dienste, die über eine österreichische Zulassung verfügen, gegeben sein.

Auf Basis dieser (oder vergleichbarer) Verpflichtungen sollte eine faire und ausgewogene Marktentwicklung in den Audio- und audiovisuellen Angebotsfeldern der Zukunft im Verhältnis zwischen Mobilfunknetzbetreibern und Inhaltenanbietern aus Österreich gewährleistet sein.

4. Künftige Nutzung des Sub-700-MHz-Frequenzbandes für lineare Medienangebote – ‚5G-Broadcast‘

Abschließend möchten wir die Gelegenheit nutzen, unsere Sicht in Bezug auf die künftige Entwicklung im Rundfunkfrequenzband unter 700MHz (konkret: 470-694 MHz; = ‚Sub-700-MHz-Band‘) darzulegen.

Der angesprochene Frequenzbereich wird zurzeit für die Versorgung der Bevölkerung mit terrestrischem Rundfunk (DVB-T2) genutzt. Im Zuge der World Radio Conference WRC 2023 soll darüber diskutiert und entschieden werden, ob dieses Frequenzband, so wie davor das ehemalige Rundfunkband im 800- und später im 700 MHz-Bereich, mittelfristig umgewidmet werden soll.

Wir möchten uns an dieser Stelle klar **gegen eine Umwidmung dieses Frequenzbandes für die Nutzung durch Mobilfunk** aussprechen. Das Spektrum in diesem Band eignet sich schon aus technischen Gründen nicht für die kleinzellige Mobilfunknutzung im Bereich hochkapazitärer 5G-Anwendungen, während es geradezu ideale Ausbreitungsbedingungen auch für künftige (5G-)Broadcastanwendungen aufweist. Eine Umwidmung dieses Frequenzbandes von Rundfunk zu Mobilfunk wäre zudem höchst unökonomisch und würde zu unnötigen wirtschaftlichen Lasten führen, wie sich z.B. aus einer ökonomischen Studie von *Aetha Consulting*⁴ erschließt. Und schließlich möchten wir nachdrücklich auf die – nicht ökonomischen – Kosten für die österreichische (und die europäische) Gesellschaft hinweisen, die sich durch Einschränkungen in der Verbreitung von nationalen und regionalen Rundfunkprogrammen ergeben. Insgesamt sprechen also nicht nur **technische und wirtschaftliche**, sondern vor allem auch **gesellschaftspolitische Argumente gegen eine Nutzungsumwidmung** des genannten Frequenzspektrums.

Der Erhalt des Sub-700-MHz-Bandes für Rundfunkanwendungen bedeutet aber keineswegs, dass nicht auch in diesem Bereich moderne, höchst effiziente Technologiestandards zur Anwendung gelangen sollen bzw. werden. Es ist ein offenes Geheimnis, dass viele nationale Rundfunknetzanbieter in Europa daran arbeiten, den **5G-Standard auch für Broadcast-Anwendungen nutzbar** zu machen. Die diesbezüglichen Bestrebungen in den entsprechenden Standardisierungsgremien sind, nach unserem Kenntnisstand, auf dem besten Weg, den zugrundeliegenden eMBMS-Standard weiterzuentwickeln und für **großflächigen Einsatz mit großen Funkzellenradien** (von über 50km) zu spezifizieren.

Dieses sog. 5G-Broadcast wird in wenigen Jahren verfügbar sein und die Möglichkeit schaffen, die 5G-Technologie des Mobilfunks mit der 5G-Broadcasttechnologie zu ver-

⁴ <http://www.broadcast-networks.eu/wp-content/uploads/2014/11/Aetha-Future-use-of-the-470-694MHz-band-in-the-EU-31-Oct-2014-Exec-Summary.pdf>

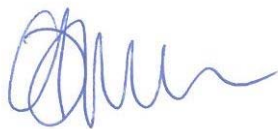
schmelzen. Aus heutiger Sicht soll damit die Verfügbarkeit **vielfältiger (!) Broadcast-inhalte** (Audio/Radio, TV/Video, Inhalte für autonome Fahrzeuge, großflächige Benachrichtigung im Katastrophenfall usw.) auf sämtlichen gängigen mobilen Endgeräten SIM-Karten-unabhängig möglich sein (sog. ‚SIM-free-Funktionalität‘). Mit anderen Worten: Jeder mobile Endkunde soll in **sehr hoher Qualität praktisch überall in Österreich** – denn: Flächenabdeckung ist mit den großen Funkradien kein Problem – aus einer Vielzahl von Broadcast-Inhalten wählen können, und der Empfang wird die Endkunden entgeltfrei erfolgen, und die Mobilfunknetze der Mobilfunkbetreiber nicht belasten.

Damit diese Zukunftsvision Realität werden kann, braucht es kurzfristig aber zumindest eines: Ein klares Bekenntnis der Republik Österreich zur Beibehaltung der Rundfunkwidmung des Sub-700-MHz-Frequenzbandes im Rahmen der WRC 2023!

Mittel- bis langfristig sind regulatorische Rahmenbedingungen notwendig, die eine faire und funktionierende Zusammenarbeit zwischen Mobilfunknetzen, Rundfunk-/Inhalte-Anbietern und dem/den Anbieter(n) von 5G-Broadcast-Netzen sicherstellen (siehe oben).

In diesem Sinne ersuchen wir Sie um die Berücksichtigung der von uns vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen des Auktionsverfahrens (siehe oben Pkt. 1 - 3) sowie um Unterstützung einer zukunftsorientierten, gesellschaftliche Informations- und Medienvielfaltsbedürfnisse abdeckenden Frequenzpolitik in Österreich und Europa (siehe Punkt 4).

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Corinna Drumm', with a stylized, cursive script.

Dipl.Kffr. 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

IBAN AT63320000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918