



An den

Bundesminister für EU, Kunst, Kultur und Medien

Ballhausplatz 2

A-1010 Wien

per E-Mail:

medienrecht@bka.gv.at

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, Mai 2019

Betreff: Begutachtung der Novelle zum Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz

GZ: BKA-601.135/0005-IV/6/2019

Sehr geehrter Herr Bundesminister!

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die M7 Group ist seit über 20 Jahren als Anbieterin von Satelliten-TV-Diensten in mehreren EU-Mitgliedstaaten tätig. In Österreich betreibt M7 seit einigen Jahren eine eigene Plattform zur Übertragung von TV-Programmen via Satellit (unter der Marke "HD Austria") und bietet als Programmaggregator i.S.d. AMDG TV-Programmpakete einschließlich Zusatzdienste gegen Entgelt an österreichische Endkunden an.

Die M7 Group (,M7') ist in Ihrer Tätigkeit als Betreiber einer SAT-Plattform bzw. als Anbieter von TV-Programmpaketen (Programmaggregator) in Österreich unmittelbar von den Auswirkungen der geplanten Novelle zu § 27a AMDG betroffen.

M7 möchte daher folgende

STELLUNGNAHME

zum vorliegenden Novellentwurf abgeben:

1. Die Novelle zu § 27a AMDG bezweckt die **Einführung einer verbindlichen Reihung der ersten zehn TV-Programmplätze** in allen in Österreich von Netzbetreibern und Programmaggregatoren ihren Endkunden angebotenen Navigationsoberflächen (sog. elektronische Programmführer; kurz: EPG). Die ersten zehn Programme sollen gemäß § 27a Abs. 3a AMDG nach Kriterien, die im öffentlichen Interesse liegen, u.a. dem jeweiligen Programmanteil an Informationsinhalten, dem Anteil an Inhalten von kultureller und/oder gesellschaftspolitischer Relevanz für Österreich, sowie dem Eigen-/Auftragsproduktionsanteil, nach einer arithmetischen Formel von der KommAustria ermittelt und sodann in einer Verordnung verbindlich (für Platz 1 bis Platz 10) festgelegt werden. Die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Programmreihung soll mit Geldstrafe von bis zu 40.000 EURO pro Verletzungshandlung geahndet werden.
2. Als Betreiber eines Zugangsberechtigungssystems für den Empfang von Fernsehen via Satellit in Österreich und als Programmaggregator im Sinn des AMDG, gehört M7 gem. § 27a Abs. 3a AMDG zum Adressatenkreis jener Unternehmen, die die verbindliche Programmreihenfolge umzusetzen haben. In den folgenden drei Bereichen erkennt M7 noch Klärungs- bzw. Nachschärfungsbedarf:
3. Erstens: Berücksichtigung des Kundennutzens: So wie alle anderen Anbieter von TV-Zugangsdiensten in Österreich, mit denen M7 in Wettbewerb steht, versucht auch M7 das eigene Angebot besonders attraktiv für die eigenen Endkunden zu gestalten. Dazu gehört die Auswahl der angebotenen TV-Programme ebenso wie die Aufbereitung des eigenen Programmportfolios mittels begleitender Zusatzdienste, zu denen insbesondere eine nutzerfreundliche Programmsteuerungsoberfläche (Navigator) zählt. M7 ist somit schon allein aus Wettbewerbsgründen in höchstem Maße daran interessiert und darauf angewiesen, die eigene Navigationsoberfläche, und insbesondere die angebotene Programmreihung, an den **zu erwartenden Kundenpräferenzen** auszurichten. Die von M7 angebotene automatische Programmreihung orientiert sich insoweit vor allem an Marktanteilen auf dem österreichischen Rezipientenmarkt, wobei österreichische Inhalte eine besondere Berücksichtigung finden. Aufgrund ihrer großen Bedeutung für den österreichischen Endkundenmarkt belegen die beiden Hauptprogramme des ORF zur Zeit die Plätze 1 und 2; dahinter folgend marktanteilsstarke private Vollprogramme aus Österreich und dem deutschsprachigen Raum, usw.
4. M7 befürchtet, dass eine behördlich auf Basis abstrakter öffentlicher Zielsetzungen zusammengesetzte Programmreihung den **Nutzerpräferenzen nicht oder nur in geringem Ausmaß entsprechen** wird. Der Umstand, dass die Programmreihung verbindlich ist, d.h. dass Betreiber und Programmaggregatoren ihren Endkunden auch **keine alternativen Programmplatzreihenfolgen anbieten bzw. ermöglichen** dürfen (dieses Verständnis legt die Neuregelung des §27a Abs. 3a AMDG zumindest nahe) dürfte zusätzliches Unverständnis in weiten Teilen der Bevölkerung hervorrufen.
5. **Änderungen der Programmreihung werden von Konsumenten erfahrungsgemäß als sehr störend empfunden** und daher von Anbietern von Programmnavigatoren möglichst behutsam und selten durchgeführt. Die in der geplanten Novelle festgelegte arithmetische Formel zur Programmreihung bedingt jedoch, dass sich die Platzierung der Sender auf den ersten zehn TV-Programmplätze sehr häufig ändert, da jede Änderung im Programmschema eines einzelnen Senders eine Neuberechnung erfordert und zu einer erzwungenen Umreihung und im Extremfall zu



einer kompletten Neuordnung der vordersten Plätze führen kann. Eine regelmäßige Änderung der Programmreihung ist aber nicht im Interesse der Konsumenten, da diese nicht nur eine ihren Interessen und Bedürfnissen angepasste, sondern vor allem auch eine stabile Reihung gewohnt sind. Die Idee einer vorgeschriebenen und sich häufig ändernden Reihung dürfte daher zu Unmut führen und als unangebrachte Bevormundung wahrgenommen werden.

6. M7 möchte daher zwei Änderungen zum Begutachtungsentwurf vorschlagen, die beide das Ziel verfolgen, die **Ausgewogenheit** zwischen dem abstrakten, öffentlichen Interesse (Stärkung österreichischer Programme mit Schwerpunkten im Bereich Information, Kultur und (Gesellschafts-)Politik und Stärkung von Programmen mit hohem Eigen-/Auftragsproduktionsanteil) und der Gewährleistung breiter(er) gesellschaftlicher Akzeptanz einer behördlich definierten Programmreihung zu stärken:
7. Zum einen sollten die Nutzer, also alle **Österreicherinnen und Österreicher**, auch weiterhin die **volle Wahlfreiheit** haben, ob ihre TV-Navigationsoberfläche die (behördliche) Programmreihenfolge oder eine andere, alternativ dazu angebotene Reihenfolge abbildet. Diese Wahlfreiheit könnte z.B. im Gesetz so abgebildet werden, dass die (behördliche) Programmreihenfolge den Endkunden in geeigneter Form gleichberechtigt neben anderen Programmreihenfolgen zur Auswahl gestellt wird. Oder aber die Umsetzung der behördlichen Programmreihenfolge wird nicht mit Strafe bedroht, sondern als Empfehlung ausgestaltet, sodass Endkunden frei sind, zu entscheiden, ob sie die behördliche Programmreihenfolge (anstelle einer anderen Reihenfolge) wählen wollen.
8. Zum anderen sollten die Auswahlkriterien so gestaltet werden, dass es für einen vorderen Platz in der Programmreihenfolge nicht ausschließlich auf im abstrakten öffentlichen Interesse liegende, inhaltsbezogene Kriterien (Informationsanteil, usw.) ankommt, sondern auch darauf ankommt, ob die österreichischen Seherinnen und Seher das Programm auch tatsächlich in ihrer engeren Programmauswahl haben wollen. Das wohl **geeignetste Messkriterium für die zu erwartende Seherakzeptanz ist der Marktanteil am Rezipientenmarkt in Österreich**. Der Marktanteil sollte daher mit hohem Gewicht in die Endauswahl einfließen.
9. Aufgefallen ist in diesem Zusammenhang auch, dass private Programme, um in die Auswahl der ersten zehn Programmplätze zu kommen, jedenfalls ‚Vollprogramme‘ sein müssen, von den ORF-Programmen aber auch die **Spartenprogramme** unter die ersten zehn Programmplätze gereiht werden können. Aus Sicht von M7 ist diese Bevorzugung der beiden ORF-Spartenprogramme nicht gerechtfertigt, und sie spiegelt auch mit Sicherheit nicht die Seherakzeptanz wieder.
10. Die geplante Novelle könnte des Weiteren zur Folge haben, dass alle neun ORF 2 Sender (Bundesland-Varianten) in den vorderen 10 Programmplätzen zu reihen sind. Dies ist sicherlich nicht im Sinne der Seher und dient auch nicht dem Ziel der Regulierung. Vor diesem Hintergrund sollte klargestellt werden, dass nur ORF 2 insgesamt ein Programmplatz zugewiesen werden kann und die Auswahl der Bundeslandausprägung dem Netzbetreiber/Aggregator bzw. Endkunden obliegt.
11. Zweitens: **Klärungsbedarf im Hinblick auf die Anwendung der Reihungspflicht im SAT- bzw. im SD-/HD-Kontext**: § 27a Abs. 3a AMDG verpflichtet „*Betreiber und Programmaggregatoren, die Navigatoren anbieten*“ die ORF-Programme sowie „*frei zugängliche*“ Vollprogramme (unter



bestimmten Voraussetzungen) in der von der Behörde vorgegebenen Reihenfolge in ihren Navigatoren zu reihen. Da M7 *gleichzeitig* der Betreiber eines SAT-Zugangsdienstes (Anbieter von Smartcards/Dekodfunktion zur Entschlüsselung von grundverschlüsselten SD- und HD-TV-Programmen) *und* der Anbieter eines HD-Programmpakets gegen Entgelt ist, stellt sich die Frage, in welcher Form M7 ihrer gesetzlichen Reihungspflicht nachkommen soll. Ist § 27a Abs. 3a AMDG so zu verstehen, dass M7 unter diesen Umständen die behördlich vorgegebene Programmliste für beide Angebote (SAT-Zugang bzw. Programmaggregatorangebot) *gemeinsam* umzusetzen hat, oder sind beide Angebote *getrennt* zu behandeln? Mit anderen Worten: Wird ein Endkunde des M7-SAT-Plattform-Angebots, der gleichzeitig Kunde des M7/HD-Austria-Programmaggregator-Angebots ist, mit einer Programmliste konfrontiert, oder müssen dem Kunden tatsächlich (wie der Gesetzestext scheinbar nahelegt) zwei verschiedene Listen, die teilweise deckungsgleich sind, womöglich hintereinander angeboten werden? Oder aber gelten die HD-Programme, die im Rahmen des (entgeltlichen) Programmaggregator-Programmpakets empfangbar gemacht werden, gar nicht als ‚frei zugänglich‘ im Sinne des Gesetzes, und sind daher für die Programmreihung gar nicht zu berücksichtigen?¹ Oder hat M7 die Freiheit, SD- bzw. HD-Programmversionen nach eigenem Dafürhalten in der Programmreihung abzubilden, also z.B. Puls 4 unter den Top 10 – unabhängig davon, ob es sich um Puls4 SD oder Puls4 HD handelt?

12. Da das mit §27a Abs. 3a AMDG verfolgte öffentliche Interesse sich ausschließlich an Programm*inhalten* orientiert (i.e. Anteil der Programminhalte der Information, an Eigen-/Auftragsproduktion, udgl.), sollte der **technische Verbreitungsstandard** (also die Frage, ob ein Programm im **Format SD- oder HD** angeboten wird) für die Zusammenstellung der behördlichen Programmliste ebenso wenig eine Rolle spielen, wie für die Frage der Erfüllung der Reihungspflicht. Mit anderen Worten, es sollte den ‚Betreibern und Programmaggregatoren‘ überlassen bleiben, ob sie die behördlich vorgegebene Reihenfolge im SD oder HD-Standard erfüllen. Im Gesetz oder zumindest in den Erläuterungen sollte eine entsprechende Klarstellung vorgenommen werden.
13. Unabhängig vom technischen Verbreitungsstandard werden die wichtigsten privaten österreichischen Sender (Servus TV, ATV, ATV 2, Puls 4) ebenso wie die Programme des ORF über Satellit in Österreich immer grundverschlüsselt verbreitet. In Bezug auf das Kriterium der „freien Zugänglichkeit“ privater Programme sollte daher klargestellt werden, dass **ein grundverschlüsselt verbreitetes Programm**, für deren Freischaltung gegebenenfalls ein technisches Entgelt zu entrichten ist, **das Kriterium der ‚freien Zugänglichkeit‘ erfüllt**.
14. Drittens: Bedürfnis nach Rechtssicherheit: Die Vorgabe einer verbindlichen Programmreihung der ersten zehn Programmplätze für jeden Navigator in Österreich stellt einen **intensiven Eingriff in das bestehende Marktgefüge** dar, der geeignet ist, zu empfindlichen Marktanteilsverschiebungen zwischen TV-Veranstaltern in Österreich zu führen. Unter den gegebenen Umständen ist mit Rechtsstreitigkeiten zu rechnen, die der unterschiedlichen Interessenlage österreichischer TV-Veranstalter geschuldet sind, und in die die Betreiber von Netzen, Zugangssystemen und Aggregatoren als Adressaten der Umsetzungspflicht hineingezogen werden könnten, bzw. die dazu

¹ Widerspricht ein HD-Zugangsentgelt dem Kriterium der ‚freien Zugänglichkeit‘ der im Paket enthaltenen Programme, so sollte die Pflicht zur Abbildung der behördlichen Programmreihenfolge von vornherein nicht auf Programmaggregatoren ausgedehnt werden. Denn Angebote von Programmaggregatoren haben es an sich, dass sie gegen Entgelt (also nicht ‚frei zugänglich‘) angeboten werden.



führen könnten, dass Investitionen von Betreibern von Netzen, Zugangssystemen und Aggregatoren in die Änderung ihrer Navigationsoberflächen sich letztlich als ‚sunk investments‘ (versunkene Kosten) herausstellen.

15. M7 appelliert daher an den Gesetzgeber, grundsätzliche Fragen, die sich in Zusammenhang mit der geplanten Novelle zum § 27a AMDG stellen, insbesondere im Hinblick auf die **europarechtliche Zulässigkeit der Bevorzugung österreichischer Programme** im Verhältnis zu anderen, deutschsprachigen Programmen aus dem EU-Ausland (Sendestaatsprinzip der AVMD-RL, Rechtsrahmen für Kommunikationsnetze, Universaldienst-RL bzw. Europäischer Kodex für Kommunikationsnetze und Dienste) sowie in Bezug auf die Rechtmäßigkeit des **Eingriffs in grundrechtliche Erwerbsfreiheiten** der betroffenen Netz- und Diensteanbieter, und Veranstalter, zu prüfen, und gegebenenfalls die Eingriffsintensität der Maßnahme durch Änderungen, wie wir sie vorgeschlagen haben, auf ein erträglicheres Maß zu senken.

Wir bitten Sie, unserer Anregungen im Gesetzwerdungsprozess zu berücksichtigen. Vielen Dank für Ihre freundliche Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

M7 Group