



Entwurf vom 10. Februar 2010 (Anhörung)

Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) und der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)

Erläuternder Bericht

1 Einleitung

Am 22. Juni 2007 reichte Frau Ständerätin Sommaruga eine Motion ein, mit der der Bundesrat beauftragt werden sollte, "die proprietäre Verschlüsselung von freien Fernsehkanälen im Grundangebot bei der digitalen Verbreitung in Kabelnetzen zu verbieten oder, wenn eine Verschlüsselung angewandt wird, einen offenen Standard des Betriebssystems für alle Hardware-Anbieter einzuführen". Der Bundesrat beantragte in seiner Antwort vom 12. September 2007 die Ablehnung der Motion. Im Ständerat wurde die Motion am 4. Oktober 2007 angenommen. Danach war die Motion während knapp zwei Jahren Thema in den parlamentarischen Debatten und den sie vorbereitenden Kommissionen. Am 11. Juni 2009 stimmte der Ständerat schliesslich der von der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) abgeänderten Motion Sommaruga (nachfolgend Kommissionsmotion) zu und überwies diese an den Bundesrat¹.

Die Kommissionsmotion verlangt, dass die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden sollen, entweder um die Verschlüsselung von freien Fernsehkanälen im Grundangebot bei der digitalen Verbreitung in Kabelnetzen verbieten zu können oder - bei Anwendung einer Verschlüsselung - um sicherzustellen, dass die Konsumenten und Konsumentinnen zu angemessenen Bedingungen Empfangsgeräte ihrer Wahl einsetzen können. Dabei ist zu beachten, dass das Anbieten von Fernsehprogrammen über IPTV (Internet Protocol Television) nicht unnötig erschwert wird und Verzerrungen im Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien möglichst vermieden werden.

Bereits bei den parlamentarischen Beratungen wurde darauf hingewiesen, dass die neu formulierten Zielsetzungen, die bei der Umsetzung der Kommissionsmotion berücksichtigt werden müssen (möglichst keine Wettbewerbsverzerrungen und kein unnötiges Erschweren der IP-Technologie) zueinander in einem Spannungsverhältnis stünden und demzufolge Kompromisse gesucht werden müssten²: Es gehe quasi darum, die Quadratur des Zirkels zu finden³.

¹ Zum gesamten Verfahren bis zur Annahme der Motion vgl. Curia Vista Geschäftsdatenbank des Parlaments (www.parlament.ch), Geschäftsnummer 07.3484.

² Bundesrat Leuenberger in Amtliches Bulletin des Ständerates 2009 (AB 2009 S 672 f.).

2 Die neuen Bestimmungen

Art. 65a RTVG (Grundverschlüsselung von digital aufbereiteten Fernsehprogrammen)

Das Fernsehen hat sich im Zuge der Digitalisierung in den letzten Jahren rasant entwickelt und verschiedene neue Verbreitungstechnologien (DVB-x, IPTV, InternetTV) hervorgebracht. Diese ermöglichen die Bereitstellung von Zusatzdiensten zum eigentlichen Rundfunksignal wie beispielsweise Programminformationen (Electronic Program Guide EPG), Livepause oder Filme auf Abruf (Video on Demand) und legen damit den Grundstein für innovative und interaktive Programmangebote. Da die Übertragung digital aufbereiteter Signale die Kapazitäten der verfügbaren Frequenzen besser ausnützt, können zudem mehr Programme als beim bisherigen analogen Fernsehen übertragen werden. Um digital aufbereitete Fernsehsignale optisch und akustisch wiedergeben zu können, müssen sie vorgängig in analoge Signale umgewandelt werden. Ein wesentlicher Unterschied zum analogen Fernsehen besteht deshalb auch empfangsseitig: Während das Fernsehgerät direkt mit dem analogen Signal aus der Luft oder ab Kabelbuchse versorgt werden kann, macht die Visualisierung des digitalen Signals die Zwischenschaltung eines zusätzlichen Empfangsgerätes notwendig, was der Empfangsgeräteindustrie und den Fernmeldedienstanbieterinnen neue Geschäftsfelder eröffnete. Märkte für digitale Empfangsgeräte bestehen heute bereits oder sind im Entstehen begriffen.

Nutzerinnen und Nutzer sollen die sich entwickelnde Angebotsvielfalt an Empfangsgeräten entsprechend ihren Bedürfnissen nutzen können und sich mit der Wahl des digitalen Programmangebots nicht in die Abhängigkeit von Fernmeldedienstanbieterinnen begeben müssen, welche nur von ihnen abgegebene Empfangsgeräte (proprietäre Systeme) akzeptieren. Der Bundesrat wird auf Gesetzesstufe ermächtigt, Vorschriften zu erlassen, welche die freie Wahl des Empfangsgerätes für digital aufbereitete Fernsehprogramme gewährleisten.

Die Einzelheiten sowie die technischen und kommerziellen Bedingungen des Zugangs zu digitalen Fernsehprogrammen sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dies hat den Vorteil, dass insbesondere bei technischen oder wirtschaftlichen Veränderungen rascher Anpassungen vorgenommen werden können. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Technik gerade im Bereich der Verbreitung von Fernsehprogrammen einem stetigen Wandel unterliegt und deshalb auch immer wieder neue Geschäftsmodelle entwickelt werden. Um diesen Entwicklungen auch rechtlich gerecht werden zu können, muss der Regelungsrahmen entsprechend flexibel ausgestaltet werden. Da die gesetzliche Ermächtigung abstrakt formuliert ist, wird gleichzeitig der Verordnungstext in die Anhörung gegeben, damit sich die interessierten Kreise vor dem Erlass der formell-gesetzlichen Grundlage ein umfassendes Bild über die Regelung machen können.

Art. 65a ist eine Delegationsnorm an den Bundesrat, welche das Ziel, den Umfang und die Rahmenbedingungen der Regelungskompetenz des Bundesrates umfasst. Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe die freie Wahl des Empfangsgerätes für digitales Fernsehen (Set-Top-Box) sicherstellen und die dafür nötigen technischen und kommerziellen Vorgaben machen. Dabei hat er die Marktsituation und den Stand der Technik zu berücksichtigen. Dies sowohl im Bereich der TV-Verbreitungsdienstleistungen wie auch der Empfangsgeräte. Um diesen Vorgaben Rechnung zu tragen, ist die gesetzliche Delegationsbestimmung offen formuliert und beschränkt sich inhaltlich nicht auf einen bestimmten Übertragungsvektor (Leitungen, Satellit, Luft). Der Bundesrat kann den Zugang zu digitalem Fernsehen auf allen Verbreitungswegen regeln, sofern dies zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen angezeigt ist bzw. aufgrund des technischen Fortschritts notwendig wird.

³ Amtliches Bulletin des Nationalrates 2009 (AB 2009 N 136).

Art. 56a RTVV (Zugang zu digital aufbereiteten und über Leitungen verbreiteten Fernsehprogrammen)

Die Problematik des eingeschränkten Zugangs zu digitalen Fernsehangeboten besteht heute einzig im Bereich des über Leitungen verbreiteten digitalen Fernsehens. Bei einigen Fernmeldedienstanbieterinnen führt die Verschlüsselung der Fernsehangebote dazu, dass der Programmempfang vom Kauf bzw. der Miete des proprietären Empfangsgerätes abhängig ist. Im Unterschied dazu ist im Bereich des durch die Luft verbreiteten digitalen Fernsehens die Wahlfreiheit der Empfangsgeräte gewährleistet: Digital terrestrisch verbreitetes Fernsehen (DVB-T) bietet mit Ausnahme von je einem privaten Anbieter in der Region Oberwallis (Valaiscom) und im Kanton Graubünden (Tele Rätia) schweizweit heute nur die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG an. Die SRG-Programme werden unverschlüsselt verbreitet und können deshalb mit einem beliebigen im Markt erhältlichen DVB-T-Empfangsgerät (Set-Top-Box und Antenne) empfangen werden. Valaiscom und Tele Rätia bieten ihr DVB-T-Angebot zwar verschlüsselt an, ermöglichen aber durch die Abgabe eines Zugangsberechtigungssystems in Form eines Moduls und/oder einer Steckkarte den Empfang auch über andere im Markt erhältliche DVB-T-Empfangsgeräte. Beim digital ab Satellit verbreiteten Fernsehen (DVB-S) bestehen aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle – zumindest heute noch – keine Einschränkungen des Zugangs. Der Satellitenbetrieb wird direkt von den Sendeanstalten bezahlt. Mit dem entsprechenden Zugangsberechtigungssystem in Form einer Steckkarte, die bei den Sendeanstalten zu beziehen ist, können neben den unverschlüsselten auch die verschlüsselten Fernsehprogramme über eine Parabolantenne und ein beliebiges im Markt erhältliches DVB-S-Empfangsgerät empfangen werden. Eine gesetzliche Regelung ist in diesen Bereichen zurzeit nicht notwendig. Die Zugangsregelung für digitales Fernsehen beschränkt sich daher ausschliesslich auf Fernmeldedienstanbieterinnen, die ihre digitalen Fernsehprogramme über Leitungen verbreiten.

Die Regelung sieht kein Grundverschlüsselungsverbot vor. Vielmehr können die Fernmeldedienstanbieterinnen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten bestimmen, wie sie die freie Wahl des Empfangsgerätes für die Nutzerinnen und Nutzer gewährleisten wollen. Während die unverschlüsselte Verbreitung der Fernsehprogramme den Zweck der Kommissionsmotion voraussetzungslos erfüllt, ist deren verschlüsselte Verbreitung an gewisse Voraussetzungen geknüpft. In diesem Fall müssen die Fernmeldedienstanbieterinnen sicherstellen, dass das Grundangebot zu angemessenen Bedingungen auch über ein von ihr angebotenes Zugangsberechtigungssystem zugänglich ist, das in auf dem Markt erhältlichen Set-Top-Boxen verwendet werden kann (*Absatz 1*).

Mit dieser Regelung ist es einer Fernmeldedienstanbieterin weiterhin möglich, proprietäre Set-Top-Boxen für den Empfang ihres Programmangebots anzubieten. Sie muss aber, sofern sie die Fernsehprogramme verschlüsselt über Leitungen verbreitet, auf ihrer Verbreitungsinfrastruktur auch andere Empfangsgeräte zulassen. Zu diesem Zweck muss sie ihr Zugangsberechtigungssystem neben der proprietären Set-Top-Box gesondert als Modul (Conditional Acces Modul) mit entsprechender Steckkarte (Smartcard) zur Verfügung stellen. Modul und/oder Steckkarte können in ein fremdes Empfangsgerät, das über eine standardisierte und marktübliche Schnittstelle verfügt, eingefügt werden. Bei der standardisierten Schnittstelle kann es sich um eine im Rahmen eines Normierungsverfahrens definierte und publizierte Regel handeln (z.B. Common Interface) oder aber auch um einen Standard, der sich durch den häufigen Gebrauch gebildet hat (De-facto-Standard). Dadurch wird der Empfang von verschlüsselt verbreiteten Programmen ermöglicht. Die Fernmeldedienstanbieterin muss das Modul und die Steckkarte einzeln anbieten, damit die Nutzerinnen und Nutzer gemäss ihren Bedürfnissen frei wählen können, ob sie Modul und/oder Steckkarte benutzen wollen.

Unter die Bestimmung in *Absatz 1* fallen die Kabelnetzbetreiberinnen. Für den Empfang digitaler Fernsehangebote, die über die traditionellen Kabelnetze verbreitet werden (CATV, DVB-C), hat sich ein Empfangsgerätemarkt bereits weitgehend etabliert. Ein zunehmender Trend hin zu unverschlüsselter Verbreitung ist festzustellen, so dass bereits heute diverse CATV-Angebote mit frei am Markt erhältlichen Set-Top-Boxen verschiedenster Hersteller empfangen werden können. Der Grossteil dieser Set-Top-Boxen beinhaltet zudem eine standardisierte Schnittstelle, über die mit dem entsprechenden Zugangsberechtigungssystem in Form eines Moduls mit Steckkarte auch der

Empfang von verschlüsselten Programmangeboten ermöglicht wird. Die Anschaffung eines zusätzlichen Empfangsgerätes ist überdies dort nicht mehr zwingend notwendig, wo Fernsehgeräte der neueren Generation eingesetzt werden, die über eine integrierte Set-Top-Box mit standardisierter Schnittstelle verfügen.

InternetTV-Anbieterinnen (z.B. Nello, Wilmaa und Zattoo) verbreiten ihre digital aufbereiteten Programmangebote ebenfalls über Leitungen und fallen deshalb grundsätzlich auch unter die zur Umsetzung der Kommissionsmotion vorgesehene Regelung. Im Gegensatz zum CATV ist im Bereich des InternetTV die freie Wahl des Empfangsgerätes in der Regel jedoch bereits gewährleistet, selbst wenn das Fernsehangebot verschlüsselt verbreitet wird. Die für den Empfang der InternetTV-Angebote notwendige Software (Zugangsberechtigungssystem) lässt sich auf einem beliebigen im Markt erhältlichen Computer (Empfangsgerät) mit Betriebssystem (standardisierte Schnittstelle) installieren. Damit sind die Voraussetzungen für die freie Wahl des Empfangsgerätes in *Absatz 1* erfüllt.

Im Unterschied zu Kabelnetzbetreiberinnen und InternetTV-Anbieterinnen werden Fernmeldedienst-anbieterinnen, die IPTV anbieten (z.B. SwisscomTV), während zwei Jahren ab Inkrafttreten der neuen Regelung von deren Umsetzung befreit (*Absatz 2*). Für die befristete Übergangsregelung gibt es verschiedene Gründe. Heute werden Programmangebote über IPTV durchwegs verschlüsselt angeboten. Die Entschlüsselung ist aus technischen Gründen nur mit der proprietären Set-Top-Box möglich und erfolgt über einen fix im Empfangsgerät installierten Schlüssel. Entsprechend verfügen die heutigen Set-Top-Boxen im IPTV-Bereich nicht über eine standardisierte Schnittstelle, welche die Verwendung eines externen Zugangsberechtigungssystems ermöglichen würde. Die Forderung nach einem Modul mit Zugangsberechtigungssystem macht deshalb hier (noch) keinen Sinn. Ein eigentlicher Empfangsgerätemarkt, der den Nutzerinnen und Nutzern – wie in der Kabelbranche mit DVB-C – eine echte Wahlfreiheit des Empfangsgerätes einräumt, existiert heute nicht. Eine Prognose, wann mit einer gewissen Auswahl an Empfangsgeräten gerechnet werden kann, ist schwierig. Unter diesen Umständen wäre es nicht zielführend und daher unverhältnismässig, die IPTV-Anbieterinnen heute zu einer Abgabe von Modul und Steckkarte oder zu einem anderen Zugangsberechtigungssystem zu verpflichten, die den Nutzerinnen und Nutzern nicht den gewünschten Mehrwert bringen würden.

Um das Anliegen der Kommissionsmotion zu erfüllen, müssten IPTV-Anbieterinnen daher gezwungen werden, ihr Grundangebot unverschlüsselt zu verbreiten. Wie bei der verschlüsselten Verbreitung liegt auch hier das Problem u.a. beim praktisch inexistenten Empfangsgerätemarkt. Erhältlich sind bislang lediglich Nischenprodukte wie z.B. die sogenannte Popcorn Hour-Box. Im Gegensatz zur verschlüsselten Verbreitung könnten die unverschlüsselten Signale über einen Personal Computer (PC) empfangen werden. Die dafür notwendige Software (z.B. VLC-Player, M-Player) kann kostenlos im Internet bezogen werden und liefert qualitativ ansprechende Empfangsergebnisse. Ein unverschlüsselt und über IP verbreitetes Grundangebot könnten alle Nutzerinnen und Nutzer beziehen, die mit der entsprechenden Fernmeldedienstanbieterin einen Vertrag über die Breitbandinternetnutzung abgeschlossen haben, ohne ein zusätzliches Entgelt entrichten zu müssen. Der Verzicht auf eine Verschlüsselung würde es somit verunmöglichen, einen Preis für die über das Breitbandnetz angebotenen Inhalte durchsetzen zu können und würde das Geschäftsmodell von IPTV gefährden oder gar verunmöglichen.

IPTV ist eine vergleichsweise junge Technologie zur Verbreitung von digitalen Fernsehsignalen und der Markt noch geprägt von proprietären Systemlösungen. Es gibt allerdings internationale Bestrebungen für eine technische Vereinheitlichung. Das für die Erarbeitung von offenen Standards im Bereich der Verbreitung von digitalem Fernsehen geschaffene "DVB Project" – ein Konsortium, welches sich aus Fernsehveranstaltern, Fernmeldedienstanbieterinnen, der Industrie, Software-Entwicklern und Regulatoren aus über 35 Ländern zusammensetzt – publiziert seit 2005 einen Übertragungsstandard für IPTV (DVB-IPI), welcher ständig weiterentwickelt wird. Die aktuellste Version des Standards (Stand Ende November 2009: Version 1.4.1, formell publiziert) enthält diverse Spezifikationen zur Behebung der Probleme, die bislang eine unverschlüsselte Verbreitung von IPTV

verunmöglichten (Fehlerschutz, schneller Kanalwechsel, regionale Adressierbarkeit, Hoheit über den Zugang zum Programmangebot). Damit dürfte die Grundlage für die Entwicklung eines Marktes für offene Empfangsgeräte gelegt worden sein, sodass IPTV-Angebote ähnlich wie im CATV-Bereich mittelfristig unverschlüsselt empfangen werden können. Es gilt zu vermeiden, dass dieser technische Entwicklungsprozess durch eine allfällige Regelung beeinträchtigt wird.

Absatz 3 ermächtigt das UVEK, dem Stand der Technik entsprechend Standards für das Zugangsberechtigungssystem festzulegen. Ausserdem kann das Departement auch andere Zugangsberechtigungssysteme zulassen, insbesondere um die Einführung von neuen Technologien zu ermöglichen.

Art. 56b RTVV (Grundangebot digital aufbereiteter Fernsehprogramme)

Absatz 1 definiert das Grundangebot digital aufbereiteter Fernsehprogramme. Dieses umfasst die Fernsehprogramme, welche die Fernmeldedienstanbieterin im Rahmen ihres preisgünstigsten Angebots mit dem proprietären Empfangsgerät anbietet, mindestens aber 50 Fernsehprogramme. Mit dem Mindestumfang an Fernsehprogrammen wird verhindert, dass das preisgünstigste Angebot inhaltlich unattraktiv ausgestaltet wird und nur dazu dient, die hier präsentierte Regelung zu unterlaufen. Zwingend zum Grundangebot gehören alle Fernsehprogramme, für welche nach Art. 59 und 60 RTVG eine Verbreitungspflicht besteht (Must Carry). Dazu zählen die Programme der SRG, die konzessionierten Regionalprogramme in den jeweiligen Versorgungsgebieten, die ausländischen Programme gemäss dem Anhang zu Art. 52 Abs. 2 RTVV und diejenigen Programme, die gestützt auf eine Verfügung des BAKOM aufgeschaltet werden müssen (z.B. das Schweizer Sportfernsehen in den Kabelnetzen der Cablecom). Zusatzdienste (z.B. EPG, Livepause) sowie zusätzlich kostenpflichtige Programmpakete (PayTV) gehören demgegenüber nicht zum Grundangebot.

Mit der Verpflichtung zum Angebot eines Zugangsberechtigungssystems wird die Fernmeldedienstanbieterin gezwungen, ihr proprietäres Empfangsgerät zu konkurrenzieren. Damit diese Binnenkonkurrenz nicht künstlich auf dem Weg der Preisgestaltung umgangen und dadurch faktisch die Wahlmöglichkeit für die Nutzerinnen und Nutzer verhindert werden kann, bedarf es flankierender Massnahmen. Die Fernmeldedienstanbieterin hat deshalb den Preis für das Grundangebot so festzulegen, dass die Nutzung des Grundangebots über ein Zugangsberechtigungssystem nicht teurer ist, als wenn dafür die preisgünstigste proprietäre Set-Top-Box verwendet wird (*Absatz 2*). Der Preis für das Grundangebot mit Zugangsberechtigungssystem darf auch nicht indirekt teurer ausgestaltet werden, indem den Nutzerinnen und Nutzern bei der Wahl des proprietären Empfangsgerätes Aktionsangebote (z.B. Erlass der einmaligen Aufschaltgebühr) oder sonstige Vorteile (z.B. kostenloser anstatt kostenpflichtiger Kundensupport) in Aussicht gestellt werden.

Die Freiheit der Preisgestaltung wird durch diese Regelung nur unwesentlich beeinträchtigt. Die Festlegung der Höhe des Preises für das Fernsehprogrammangebot und für die dafür notwendige Empfangsinfrastruktur ist weiterhin Sache der Fernmeldedienstanbieterin.

Glossar

CATV	Kabelfernsehen
Common Interface (CI)	Standardisierte Schnittstelle (Schacht) in einem Empfangsgerät
Conditional Access Modul (CAM)	Steckkarte, mit welcher die für die Entschlüsselung der Programme notwendige Smartcard in das Common Interface des Empfangsgerätes eingefügt werden kann.
Digital Video Broadcast (DVB)	DVB ist ein Standard für die Verbreitung von digitalem Fernsehen. Im drahtlos-terrestrischen Bereich steht DVB-T für die standortgebundene/nomadische und DVB-H für die mobile Verbreitung von digitalen Inhalten. DVB-C steht für die Verbreitung über Kabel und DVB-S für die Verbreitung über Satellit.
Electronic Program Guide (EPG)	Elektronischer Programmführer, der in der Regel als Zusatzangebot von den Sendern oder Fernmeldediensteanbietern ausgestrahlt wird.
Internet Protocol TV (IPTV)	Die Übertragung von Fernseh- oder Radioprogrammen mittels Paketvermittlungstechnologie (Internet Protokoll [IP]) mit vom Netzbetreiber garantierter Dienstleistungsqualität (z.B. SwisscomTV).
InternetTV	Übertragung von Fernsehprogrammen über das Internet ohne Qualitätsgarantie durch den Zugangs- oder Netzprovider.
Set-Top-Box (STB)	Gerät für den Empfang von digitalen, codierten und/oder verschlüsselten Signalen. Es ist dem Fernsehgerät vorgeschaltet und kann terrestrisch, über Kabel oder über Satellit gesendete Fernsehsignale, die nicht unmittelbar von Fernsehgeräten dargestellt werden können, empfangen.
Smartcard	Plastikkarte mit eingebautem Chip, der die notwendigen Informationen zur Authentifizierung des/der Nutzers/-in für den Empfang der verschlüsselten Fernsehprogramme enthält.
Video on Demand (VoD)	Digitales Videomaterial, das auf Anfrage von einer Plattform heruntergeladen oder über einen Video-Stream direkt mit einer geeigneten Software angesehen werden kann.