



**Glarner
Handelskammer**



economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
8032 Zürich

Glarus, 21. Juli 2006 L/bs

Entwurf für eine neue Radio- und Fernsehverordnung (RTVV); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15.6.2006 haben Sie die Glarner Handelskammer eingeladen, zum Entwurf der total revidierten Radio- und Fernsehverordnung RTVV Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen sie gerne fristgerecht wahr.

Zu den Mitgliedern der Glarner Handelskammer gehört auch die LinthSignal AG, welche mehreren Gemeinden und selbstständigen Anstalten als Kabelnetzunternehmungen im Glarnerland gehört. Zurzeit werden in neun Netzen über 12'000 Kunden bedient. Die betroffenen Kabelnetzunternehmen beliefern ihre Kundschaft nicht mehr nur mit Radio- und Fernsehsignalen, sondern sie bieten auch Breitbandinternet und Telefondienste an. Aus diesem Grunde geben wir Ihnen die Sichtweise unserer betroffenen Kabelnetzbetreiber weiter.

1. Allgemeines

Die Kabelnetzunternehmen sind als klassische Verbreiter von Radio- und Fernsehprogrammen in erster Linie von Artikel 41 und 42 sowie von den Artikeln zur Verbreitung über Leitungen des Verordnungsentwurfs und zur Aufbereitung betroffen. Der Vorstand der Glarner

Handelskammer äussert sich deswegen vorwiegend dazu und nimmt zu folgenden drei Themenkreisen Stellung:

- Qualität der Verbreitung
- Gekoppelte Dienste
- Höchstzahl der zugangsberechtigten Programme
- Kundenverwaltung

2. Qualität der Verbreitung

Diejenigen Programme, zu deren unentgeltlichen Verbreitung der Netzbetreiber verpflichtet ist, sind gemäss Art. 59 Abs. 3 des künftigen Radio- und Fernsehgesetzes in ausreichender Qualität zu verbreiten. Die genaue Definition der Qualitätskriterien möchte der Bundesrat in Art. 41 des Verordnungsentwurfs an das UVEK delegieren. Die Verordnung beschränkt sich darauf, den Integralitätsgrundsatz – die zeitgleiche, unveränderte und vollständige Verbreitung – festzuhalten, während die technischen Details durch das Departement vorzunehmen wären.

Die Kabelnetzunternehmen verbreiten die Radio- und Fernsehsignal seit langer Zeit in einer hochwertigen Qualität. Der kleine Anteil der Fernsehzuschauer und -zuschauerinnen, die ihre Signale über eigene Satellitenspiegel empfangen, zeugt von einem sicherlich auch qualitativ zufrieden stellendem Angebot der Kabelnetzunternehmen. Die Kabelnetzunternehmen haben in den letzten Jahren massiv in den Ausbau ihrer Netze investiert und sind heute grösstenteils in der Lage, auch die qualitativ noch höher stehenden digitalen Signale zu verbreiten. Die Konvergenz der Netze und der Dienste und damit das Aufkommen von Konkurrenten – z.B. das Verbreiten von Radio- und Fernsehsignale über IP-basierte Netze – zwingt die Kabelnetzunternehmen dazu, die Kundschaft mit qualitativ überzeugendem Radio und Fernsehen zu versorgen. Für die Kabelnetzunternehmen ist folglich die hochwertige Verbreitungsqualität – sowohl von zugangsberechtigten wie auch von den übrigen Programmen – selbstverständlich. Sie werden sich auch weiterhin intensiv darum bemühen.

Die Kabelnetzunternehmen können aber keinesfalls zur Einhaltung einer gewissen Qualität verpflichtet werden, wenn diese durch von ihnen weder zu verantwortende noch zu verhindernde, äussere Einflüssen gestört wird. Bereits heute kommen Störungen der auf dem CATV-Kabel verbreiteten Programme vor. Auslöser der Störungen sind die neuerdings per DVB-T und T-DAB verbreiteten Programmsignale. Bis anhin blieb den Kabelnetzbetreibern einzig die Möglichkeit, das gestörte Programm auf einen anderen Kanal zu verlegen, um damit die Kundschaft zufrieden zu stellen. Für die Kabelnetzunternehmen ist dies aber eine

reine Notlösung, das Problem besteht für sie weiterhin und wird sich mit dem fortschreitenden Ausbau der terrestrischen Digitalen Sendernetze (DVB-T/H, T-DAB) noch verschärfen. Es muss in Zusammenarbeit mit dem BAKOM gelöst werden. Die Verordnung sollte deswegen festhalten, dass eine gegenseitige Störung der Verbreiter zu verhindern sei. Die technischen Details – wie beispielsweise das Festlegen von Grenzwerten für die maximale durch terrestrische Sendern erzeugte Feldstärke an Orten mit empfindlicher Nutzung – sind in der Departement-Verordnung zu regeln. Es sei nebenbei erwähnt, dass die in der Verordnung vom 23.12.1999 über den Schutz von nichtionisierender Strahlung (NISV) festgehaltenen Grenzwerte keine Störimmunität garantieren. Die angesprochenen Grenzwerte sind somit tiefer (strenger) anzusetzen. Zu der gesamten Störungsproblematik verweisen wir auch auf die Lage in Deutschland, wo die digitalen terrestrischen Sendernetze schon längere Zeit gut ausgebaut sind. Dort sind auf Initiative der Kabelnetznetreiber Bestrebungen im Gange, einen Grenzwert für die maximal durch terrestrische Sender erzeugte zulässige Feldstärke festzulegen. Der zurzeit diskutierte Grenzwert ist rund 16-mal strenger als die in der NISV bestimmten Grenzwerte.

Art. 41 des Entwurfs ist deswegen folgendermassen zu ergänzen. „Das Departement regelt die technischen Anforderungen an eine ausreichende Qualität der zeitverzugslosen, unveränderten, vollständigen *und störungsfreien* Verbreitung von zugangsberechtigten Programmen ...“

Weiter ist bei Art. 41 E-RTVV folgender Satz anzufügen: „Die gegenseitige Störung der verschiedenen Verbreitungstechnologien ist zu verhindern.“

Gemäss obigen Überlegungen beantragt der Vorstand der Glarner Handelskammer weiter, dass Art. 43 zur Nutzung von Funkfrequenzen für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen in Absatz 1 mit folgendem Zusatz zu ergänzen sei: „Des Bundesrat verfolgt dabei den Grundsatz der störungsfreien Nutzung der Funkfrequenzressourcen sowie der im selben Frequenzbereich arbeitenden drahtgebundenen Verbreitungsverfahren.“

3. Gekoppelte Dienste

a) Begrenzung der zu verbreitende Datenmenge

Art. 42 E-RTVV dehnt die Verbreitungspflicht auf gekoppelte Dienste aus. Die Kabelnetzunternehmen verbreiten bereits heute Teletext, Mehrkanalton, Videoprogrammiersignal für die analoge oder digitalen Aufnahmemöglichkeit, Dienste für Sinnesbehinderte, Radio Daten

System (RDS), (a bis e) sowie beim digitalen Fernsehen Dolby Digital und die Service-Informationen für den elektronischen Programmführern. Dies erfolgt zurzeit weitgehend problemlos. Probleme ergäben sich bei der Verbreitung, falls die gekoppelten Dienste künftig mehr Kapazität beanspruchen würden. So kann der Teletext wie in der Botschaft erwähnt, unter digitalen Bedingungen auch Bildelemente enthalten. Dasselbe gilt für den elektronischen Programmführer, der Bild- und Filmelementen enthalten kann. Dabei gilt zu bedenken, dass die Bandbreiten der Kabelnetze beschränkt sind. Dem Wunsch der Programmveranstalters nach beinahe beliebiger Ausdehnung kann und will der Verbreiter nicht nachkommen.

Wir sind einverstanden damit, dass die in Art. 42 Abs. 1 lit. a bis g genannten Dienste, sofern sie vom Veranstalter angeboten werden, zu verbreiten sind. Hingegen beantragen wir, dass die Datenmenge für diese Verbreitungspflicht beschränkt wird. Folglich müsste nicht in jedem Fall die gekoppelten Dienste vollständig verbreitet werden, sondern nur bis zu einer bestimmten Datenmenge. Die maximal zu verbreitenden Datenmenge ist aufgrund der technischen Komplexität in der Departement-Verordnung festzulegen. Der Vorstand Glarner Handelskammer beantragt deswegen, Abs. 2 folgendermassen zu formulieren: „Das Departement erlässt technische Vorschriften und legt die maximal zu verbreitenden Datenmenge der in Abs. 1 erwähnten gekoppelten Dienste fest.“

An dieser Stelle sei betont, dass die Art der technischen Verbreitung in die Kompetenz des Verbreiters fällt. Die Aufbereitung der Programme und der gekoppelten Dienste muss ihm überlassen sein. Dazu hält die Botschaft in den Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 1 fest, dass darauf verzichtet werde, den Aufbereiter zur Verwendung einer vom Programmveranstalter gewünschten technischen Plattform zu zwingen. Wir begrüssen diese Klarstellung und fordern in diesem Sinn eine Präzisierung bei Art. 41: „Der Verbreiter entscheidet über die eingesetzte Übertragungsverfahren und die Technologien, wahrt dabei aber das Prinzip der Funktionsintegralität.“

b) Service-Informationen für den EPG

Die Glarner Handelskammer geht mit der Aussage in der Botschaft einig, dass der Programmveranstalter keinen Anspruch auf die Verbreitung eines eigenen Programmführers hat. Bereits heute bieten verschiedene Anbieter elektronische Programmführer an. Die Bestimmung der zu übertragenden EPG-Daten muss im Ermessen des Netzbetreibers liegen, ein Zwang für die Verbreitung der originalen Service Informationsdaten des Veranstalters für EPG wird von uns klar abgelehnt. Wir beantragen, um Missverständnisse zu vermeiden, eine Klarstellung in der Verordnung selber. Es soll unter lit. g explizit erwähnt werden, dass diese

Bestimmung für die Programmveranstalter keinen Anspruch auf die Verbreitung eigener Programmführer begründe.

Die Botschaft erwähnt, dass Art. 42 Abs. 1 lit. g des Entwurfs sicherstellen soll, dass die vom Veranstalter gelieferten Programme wie aktuelle Mitteilungen über kurzfristige Programmänderungen tatsächlich zum Publikum gelangen. Dies ist bereits heute unabhängig von der Wahl des jeweiligen EPG bei vielen Kabelnetzbetreibern der Fall. Die langfristigen Daten des EPG, die beispielsweise über das Internet von einem Anbieter geladen werden, werden im Headend des Kabelnetzbetreibers mit den aktuellen Daten des Veranstalters, welche live ab Satellit empfangen werden, verglichen und bei Abweichung überschrieben. Mit diesem System erreichen auch kurzfristige Programmänderungen das Publikum.

c) Ausnahmen für bestimmte Empfangsgeräte

Abs. 2 von Art. 42 ermächtigt das Departement, für bestimmte Techniken Ausnahmen von der Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste vorzusehen. Die Glarner Handelskammer stimmt den Bemerkungen in der Botschaft zu, dass die in Abs. 1 erwähnten Dienste beim Empfang mit herkömmlichen Empfangsgeräten für die sinnvolle Nutzung heute nötig sind. Bei nicht herkömmlichen Empfangsgeräten wie beispielsweise Mobiltelefonen können gewisse dieser Dienste hingegen nicht sinnvoll sein. Wir sind deswegen der Ansicht, dass nicht aufgrund der eingesetzten – und von den Kunden häufig nicht wahrgenommenen Verbreitungstechnik – Ausnahmen vorzusehen sind. Vielmehr sollen sich die Ausnahmen auf die Art der Empfangsgeräte bzw. auf die Endkundengeräte stützen. Deswegen beantragt der Vorstand der Glarner Handelskammer Art. 42 Abs. 2 folgendermassen zu formulieren: „Das Departement kann technische Vorschriften erlassen und für bestimmte Empfangsgeräte Ausnahmen von der Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste vorsehen.“ Aus diesen Gründen beantragen wir weiter, dass im letzten Satz von Art. 41 „und der Verbreitung“ gestrichen werde.

4. Höchstzahl der zugangsberechtigten Programme

Der Entwurf setzt in Art. 49 die Höchstzahl der unentgeltlich zu verbreitenden Programme fest. Die Kabelnetzunternehmen sind grundsätzlich bereit, den Leistungsauftrag auch weiterhin zu übernehmen und die Must Carry Programme zu verbreiten. Auch das neue Radio- und Fernsehgesetz verfügt wiederum einen Grundversorgungsauftrag, der gratis zu erbringen ist. Diese Unentgeltlichkeit ist jedoch keineswegs selbstverständlich. In der EU-Universaldienstrichtlinie wird beispielsweise ausdrücklich festgehalten, dass die Mitgliedstaaten für

die Verbreitung von "must-carry"-Programmen eine Vergütung vorsehen können. Ausserdem schreibt die parallele Bestimmung im Fernmeldegesetz einerseits ein Verfahren für die Erteilung der Grundversorgungskonzession vor und legt andererseits fest, dass der Bundesrat die Preisobergrenzen bestimmt. Die Kabelnetzunternehmen, die grösstenteils privatrechtlich organisiert sind, werden hingegen verpflichtet, gratis Dienstleistungen zu erbringen. Die Kabelnetzunternehmen sind jedoch, wie bereits erwähnt, bereit, diese Leistung auch weiterhin gratis zu erbringen. Für ihre Planungs- und Investitionssicherheit ist es jedoch unabdingbar, dass eine fixe Anzahl Programme bestimmt wird, wie dies im Entwurf der Verordnung der Fall ist. Der Entwurf schlägt vor, dass entweder 25 Radioprogramme analog oder 50 digital sowie entweder 20 Fernsehprogramme analog oder 30 digital zu verbreiten sind.

Mit der gewählten Formulierung wird eine Abgrenzung zwischen der analogen und digitalen Verbreitung vorgenommen, die sich heute nicht derart klar vornehmen lässt. Im Laufe der zurzeit stattfindenden Digitalisierung schalten die Kabelnetzunternehmen die analogen Programme schrittweise ab, während sie die digitalen stufenweise aufschalten. Im Moment bieten viele Kabelnetzunternehmen ihre Programme simultan an. Sie verbreiten also bestimmte Programme weiterhin analog, aber gleichzeitig auch digital. Deswegen muss die Verordnung diesbezüglich eine flexible Regelung festhalten. Dass die Höchstzahlen für die analoge und die digitale Verbreitung nicht addiert werden, wie es in der Botschaft heisst, genügt dazu nicht. Die Glarner Handelskammer beantragt deswegen, dass die Formulierung folgendermassen lautet:

- a) für die nur analoge Verbreitung von Radioprogrammen:...
- b) für die analoge und digitale oder die nur digitale Verbreitung von Radioprogrammen:
...
- c) für die nur analoge Verbreitung von Fernsehprogrammen:
- d) für die analoge und digitale oder die nur digitale Verbreitung von Fernsehprogrammen:

Für die Sicherstellung der Grundversorgung im Rundfunkbereich ist es vollkommen ausreichend, wenn die Höchstzahl der zugangsberechtigten Programme auf zehn analoge Radio- und zehn analoge Fernsehprogramme sowie auf 25 analoge und digitale oder nur digitale Radioprogramme und auf 15 analoge und digitale oder nur digitale Fernsehprogramme beschränkt wird. Es ist für uns nicht einleuchtend, warum die Zahlen in Art. 49 des Entwurfs sogar noch höher angesetzt sind als die Summe der nach heutiger Situation zu verbreitenden Programme. Dabei gilt zu bedenken, dass die als zugangsberechtigt verfügbaren Programme einen wesentlichen Teil der Kabelnetzkapazität besetzen. Damit liegt ein starker Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Verbreiter vor. Dies bedeutet, dass rund 2.6 Millionen

Kunden und Kundinnen gezwungen werden, die verfügbaren Programme zu empfangen. Es kann nicht angehen, dass diese Zahlen so hoch wie möglich angesetzt werden.

Da es sich mit der verordneten Programmen um einen massiven Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit handelt, lehnt der Vorstand Glarner Handelskammer ab, dass darüber das Departement entscheidet, er beantragt, dass die Delegationsnorm zu streichen ist. Der Entscheid über die zwangsweise und unentgeltlich zu verbreitenden Programme soll vom Bundesrat getroffen werden.

5. Kundenverwaltung

Art. 52 Abs. 2 des Entwurfs äussert sich zur Kundenbeziehung und hält fest, dass die Fernmeldediensteanbieterin dem Veranstalter die Kundenverwaltung zu ermöglichen habe. Die Kabelnetzunternehmungen verfügen über eigene Netze, welches sie in den vergangenen Jahren mit massiven Investitionen aufrüsteten. Sie verfügen über die zur Verbreitung notwendige Infrastruktur und haben die Hoheit über das Netz, die Plattform sowie die Set-Top-Box inne. Folglich verfügen die Kabelnetzunternehmen zwangsläufig über die Kundenverwaltung. Andernfalls wären sie als Verbreiter nicht in der Lage, ihren Abonnenten die Signale zu liefern und könnten ihre Dienstleistung auch nicht verrechnen. Die Kundenbeziehung des Kabelnetzunternehmens ist demnach systeminhärent. Der Veranstalter hingegen schafft die Sendungen oder stellt sie zusammen bzw. trägt dafür die Verantwortung. Eine Kundenbeziehung zwischen Veranstalter und Kunde des Verbreiters ist jedoch nicht üblich und häufig gar nicht gewünscht. So liegt es beispielsweise oft nicht im Interesse der ausländischen Veranstalter, eine eigene Beziehung zu den Schweizer Fernsehzuschauer und –zuschauerinnen aufzubauen.

Als Folge der oben dargelegten Erwägungen ergibt sich einerseits, dass die Infrastrukturbeziehung systembedingt nur beim Netzbetreiber liegen kann. Andererseits kann die Kundenbeziehung bezüglich der Inhalte bei den Fernmeldediensteanbieterinnen und bei den Veranstaltern bestehen. Die Verordnung muss deswegen die Möglichkeit vorsehen, dass sowohl die Fernmeldediensteanbieterin wie auch der Veranstalter das Programm anbieten. Dem Kunden wird folglich die Wahl überlassen, ob er ein bestimmtes Programm bei seinem Verbreiter oder direkt beim Veranstalter abonnieren will. Dadurch ergibt sich eine symmetrische Kundenbeziehung. Für die Kabelnetzunternehmungen ist eine derartige Ausgestaltung unabdingbar: Nur wenn sie über die entsprechenden Kundenbeziehung verfügen, ist es ihnen überhaupt möglich, der Kundschaft bestimmte Gesamtangebote (so genannte Pakete) zu offerieren. Es muss ihnen möglich sein, z.B. mehrere Pay-Programme in einem Paket anzu-

bieten oder aber ein bestimmtes Programm beispielsweise zusammen mit dem Telefon- oder dem Internetanschluss anzubieten. Würde dem Verbreiter die Ausgestaltung dieses Geschäftsmodells verwehrt, so fände ein massiver Eingriff in seine verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit statt.

Aufgrund der Hoheit des Verbreiters über seine Infrastruktur ist es hingegen nicht möglich, dass der Veranstalter einen physischen Zugang zur Infrastruktur der aufbereitenden Fernmeldediensteanbieterin hat. Der Veranstalter kann keinesfalls direkt auf das Conditional Access- und das Subscriber Management System der Fernmeldediensteanbieterin zugreifen. Nur die Fernmeldediensteanbieterin kann nach erfolgter Anmeldung die Kundschaft auf- oder abschalten.

Der Vorstand der Glarner Handelskammer ist daher der Auffassung, dass der erste Satz in Art. 52 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs durch folgende beiden Sätze ersetzt werden soll: „Die Fernmeldediensteanbieterin darf den direkten Kundenkontakt des Veranstalter nicht verhindern. Sie ermöglicht dem Veranstalter den Zugriff auf die dazu nötigen Kundendaten. Das Departement kann Vorschriften bezüglich des Formats der Daten erlassen.

6. Fazit

Für den Vorstand der Glarner Handelskammer ergibt sich aus oben dargelegten Gründen folgende Schlussfolgerung:

- Die Kabelnetzunternehmen können eine bestimmte Qualität in der Verbreitung nur garantieren, wenn sichergestellt wird, dass nicht äussere Einflüsse wie insbesondere die Verbreitung via DVB-T ihre Verbreitung stören.
- Die Datenmenge für die gekoppelten Dienste muss beschränkt werden, da auch die Kapazität der Kabelnetze selber beschränkt ist. Zudem darf der Verbreiter nicht verpflichtet werden, den elektronischer Programmführer des Veranstalter zu verbreiten, sondern die Wahl des Programmführers muss beim Verbreiter liegen.
- Die Anzahl der zwangsweise und unentgeltlich zu verbreitenden Programme ist zu hoch angesetzt. Zudem muss eine Formulierung gewählt werden, die der stattfindenden schrittweisen Digitalisierung, Rechnung trägt. Ein Verbreiter verbreitet nicht mehr nur analog und noch nicht nur digital, sondern häufig sowohl analog wie auch digital. Deswegen ist festzuhalten, dass für die nur analoge Verbreitung höchstens zehn Radio- und zehn Fernsehprogramme zu verbreiten sind. Werden die Programme nur di-


gital oder sowohl analog als auch digital verbreitet so sollen höchstens 25 Radio- und höchstens 15 Fernsehprogramme verbreitet werden müssen.

- Die Kundenverwaltung muss zumindest auch bei der Infrastrukturbetreiberin liegen. Andernfalls kann sie keine Gesamtpakete anbieten, was ein massiver Eingriff in ihre Wirtschaftsfreiheit darstellen würde.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Interessen unserer Kabelnetzbetreiber und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

GLARNER HANDELSKAMMER
Der Sekretär:



Dr. Kj. Landolt