

Bundesamt für Kommunikation  
BAKOM  
RTVV-Anhörung  
Postfach  
2501 Biel-Bienne

Datum 17. August 2006  
Ihr Kontakt Martin Ghermi, Tel. 031 342 71 52  
Thema **Stellungnahme zum Entwurf für eine neue Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns im Rahmen der Anhörung zum Entwurf für eine neue Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme.

Nachfolgend finden Sie die Änderungsvorschläge von Swisscom zu einigen Bestimmungen der Verordnung.

## 1 Allgemeines

Die Konvergenz der Netze und Dienste macht vor dem Rundfunkmarkt nicht Halt. Die Interessen von Veranstalter und Verbreiter verschmelzen mehr und mehr. Sowohl Veranstalter als auch Verbreiter sind bestrebt, mittels speziellen und vielfältigen Angeboten ein möglichst grosses Publikum zu erreichen. Dies bedingt aber, dass den Marktkräften genügend Spielraum gelassen wird. Regulatorische Anforderungen und Auflagen sollten deshalb auf das Notwendigste beschränkt werden. Die im neuen Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) enthaltenen Rahmenbedingungen sind umzusetzen; auf weitere über das Gesetz hinausgehende Anforderungen ist zu verzichten. Im Vordergrund muss die Förderung der Angebots- und Meinungsvielfalt bei gleichzeitiger Sicherstellung der Finanzierbarkeit stehen.

Swisscom äussert sich insbesondere zu den folgenden Themen:

- **Melde- und Auskunftspflichten:** Die entsprechenden Auflagen sind im vorgeschlagenen Umfang nicht nötig und deshalb unverhältnismässig.
- **Werbung:** Die vorgeschlagenen Anforderungen an die Werbung sind zu hoch. Einschränkungen über den Rahmen des RTVG hinaus lehnt Swisscom ab. Auf die unterschiedlichen Werbeformen wird zu stark und ohne Berücksichtigung der verschiedenen Verbreitungsarten (z.B. DVB-H) Einfluss genommen.
- **Verbreitung von Rundfunkprogrammen:** Die Bedingungen für die Verbreitung von Rundfunkprogrammen sind einseitig zu Lasten der programmverbreitenden Fernmeldediensteanbieterinnen ausgefallen. Qualitätsanforderungen müssen den jeweiligen Verbreitungsarten angepasst sein.

Die Verpflichtung von praktisch allen Fernmeldediensteanbieterinnen, die über ihr Leitungsnetz Programme verbreiten, zur Verbreitung von zugangsberechtigten Programmen widerspricht den gesetzlichen Vorgaben.

- **Empfang von Programmen:** Swisscom unterstützt die Änderungsvorschläge der Billag AG.

## 2 Änderungsvorschläge

### 2.1 Melde- und Auskunftspflicht (Art. 2 und Art. 22 – 25 des RTVV-Entwurfes)

In mehreren Verordnungsbestimmungen werden den Veranstaltern Pflichten für die Meldung von Kapital- oder Stimmrechtsanteilen bzw. von diesbezüglichen Änderungen auferlegt. Die entsprechenden Auflagen sind im vorgeschlagenen Umfang nicht nötig und deshalb unverhältnismässig. Ausserdem ist die gesetzliche Grundlage für eine derart ausgedehnte Meldepflicht nicht gegeben. Gemäss Art. 16 RTVG sind nämlich nur „namhafte“ Beteiligungen an anderen Unternehmen zu melden. Ein vertretbarer Schwellenwert für die Bekanntgabe von Beteiligungen könnte ein Drittel der Kapital- oder Stimmrechtsanteile sein, kommt er doch in der Praxis auch in anderen vergleichbaren Rechtsgebieten zur Anwendung (vgl. dazu z.B. Basler Kommentar StGB II, Zeller, Art. 322 N 6). Für die Bekanntgabe von Beteiligungen des Veranstalters an anderen Unternehmen genügt der Jahresbericht; eine zusätzliche Meldepflicht erübrigt sich. Im Übrigen kann bezüglich der Melde- und Auskunftspflicht auf die Stellungnahme des Teleclub verwiesen werden.

Swisscom schlägt aus diesen Gründen die folgenden Änderungen vor:

*Art. 2 Abs. 1 Bst. f - h*

<sup>1</sup> Meldepflichtige Veranstalter haben dem Bundesamt insbesondere folgende Angaben zu liefern:

f. Identität und Kapitalanteile von Aktionären und anderen Teilhabern, welche mindestens 20 Prozent des Kapitals **besitzen**;

g. **streichen**

h. Beteiligung an anderen **Medienunternehmen, soweit sie einen Drittel des Aktien-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals oder der Stimmrechte übersteigt.**

*Art. 23*

***streichen***

*Art. 24*

Der Auskunftspflicht nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a RTVG unterliegen auch juristische und natürliche Personen, die im Radio- und Fernsehmarkt oder in einem verwandten Markt tätig sind, und

- a. von denen ein Veranstalter mindestens ***einen Drittel*** des Aktien-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals oder der Stimmrechte besitzt;
- b. die mindestens ***einen Drittel*** des Aktien-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals oder der Stimmrechte des Veranstalters besitzen.

*Art. 25 Abs. 1 Bst. b - d*

<sup>1</sup> Einen Jahresbericht einzureichen haben alle konzessionierten Veranstalter sowie andere Veranstalter, deren jährlicher Betriebsaufwand mehr als 200 000 Franken beträgt. Der Jahresbericht enthält namentlich Angaben über:

- b. die Identität und die Kapital- bzw. Stimmrechtsanteile der Aktionäre und anderer Teilhaber, welche mindestens 20 Prozent des Kapitals bzw. der Stimmrechte ***besitzen***;
- c. ***streichen***
- d. ***die Beteiligung an anderen Medienunternehmen, soweit sie einen Drittel des Aktien-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals oder der Stimmrechte übersteigt.***

## 2.2 Interaktive Werbung (Art. 10 und 13 des RTVV-Entwurfes)

Die Begriffe „Programm“ und „Werbung“ sind im RTVG definiert: Das *Programm* ist eine „Folge von Sendungen, die kontinuierlich angeboten, zeitlich angesetzt und fernmeldetechnisch übertragen werden sowie für die Allgemeinheit bestimmt sind“ (Art. 2 Bst. a RTVG), wobei die *Sendung* als „formal und inhaltlich in sich geschlossener Teil eines Programms“ (Art. 2 Bst. b RTVG) definiert wird. *Werbung* ist „jede öffentliche Äusserung im Programm, welche die Förderung des Abschlusses von Rechtsgeschäften über Waren oder Dienstleistungen, die Unterstützung einer Sache oder Idee oder die Erzielung einer anderen von den Werbetreibenden oder vom Rundfunkveranstalter selbst gewünschten Wirkung zum Zweck hat und gegen Bezahlung oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung verbreitet wird“ (Art. 2 Bst. k RTVG).

Für die Regulierung von Werbung ausserhalb eines Programmes fehlt die gesetzliche Grundlage. Ein Beispiel für solche Werbung ist die so genannte interaktive Werbung. Interaktive Werbung spielt sich ausserhalb des eigentlichen Programms (des „linearen Programms“ wie es in den Erläuterungen zu Art. 13 des RTVV-Entwurfes heisst) ab. Daher liegt solche Werbung grundsätzlich nicht im Anwendungsbereich des RTVG, wie auch die Erläuterungen ausdrücklich festhalten. Gerechtfertigt wird die Regulierung einzig damit, dass die interaktive Werbung über ein am Bildschirm eingeblendetes Signet aktiviert werden könne. Damit sei ein Anknüpfungspunkt gegeben. Die meisten Signete, Menübefehle, usw., die am

Bildschirm eingeblendet werden können, haben aber wenig mit einem Programm zu tun. Möglich ist ja auch die Einblendung von Signeten zur Volumenregulierung, Bildeinstellung usw. Da der Kunde die interaktive Werbung ausblenden kann, während er das Programm schaut, besteht kein Bedürfnis nach einer Regulierung. Aus diesen Gründen schlägt Swisscom für Art. 10 und 13 des RTVV-Entwurfes die folgenden Änderungen vor:

*Art. 10 Abs. 2 Bst. d (neu)*

<sup>2</sup>Nicht als Werbung gelten namentlich:

***d. interaktive werbliche Hinweise, auf die das Publikum aus dem Programm durch Aktivierung eines am Bildschirm eingeblendeten Signets wechseln kann.***

*Art. 13*

***streichen***

### 2.3 Werbung auf geteiltem Bildschirm (Art. 12 des RTVV-Entwurfes)

Je nach Art der Verbreitung (z.B. via Kabelnetz, ADSL oder VDSL, DVB-T, DVB-H) sind unterschiedliche Qualitätsanforderungen sowie technische Varianten der Aufbereitung für die Darstellung von Werbung möglich.

Die im Art. 12 des RTVV-Entwurfes enthaltenen Anforderungen nehmen zu starken Einfluss auf die technischen Betriebssysteme der Netzplattformen und schränken die Möglichkeiten der Wiedergabe auf den Endgeräten je nach Art der Verbreitung auf unangemessene Weise ein.

Um eine grössere Flexibilität gewährleisten zu können, sollten in der RTVV nur wenige grundsätzliche Anforderungen geregelt sein. Die detaillierten Anforderungen können anschliessend für jede einzelne Verbreitungsart vom Departement festgelegt werden. Aus diesen Gründen schlägt Swisscom für Art. 12 des RTVV-Entwurfes die folgende Änderung vor:

*Art. 12 Abs. 1 Bst. a*

<sup>1</sup>Werbung darf während der Ausstrahlung des übrigen Programms auf einem Teil des Bildschirms eingefügt werden, sofern:

- a. die Fläche, die der Werbung dient, eine Einheit bildet, am Bildschirmrand ansetzt, den redaktionellen Inhalt optisch nicht trennt und nicht mehr als ***die vom Departement für die entsprechende Art der Verbreitung maximal vorgesehene Bildschirmfläche bedeckt.***

### 2.4 Ausreichende Qualität der Verbreitung (Art. 41 des RTVV-Entwurfes)

Eine Fernmeldedienstanbieterin wird aus kommerziellen Überlegungen Rundfunkprogramme in möglichst hoher Qualität übertragen. Qualitätsvorschriften würden sich deshalb erübrigen. Abgesehen davon ist die in Art. 41 des RTVV-Entwurfes im Hinblick auf die Konkretisierung der in Art. 55 Abs. 1 und 59 Abs. 3 RTVG verlangten „ausreichenden Qualität“ vorgeschlagene Delegationsbestimmung zu wenig flexibel. So wird es zum Beispiel nicht möglich sein, für den stationären und den mobilen Fernsehempfang respektive für grosse Flachbildschirme und für kleine mobile Endgeräte die gleichen

Anforderungen an die Bildqualität zu definieren. Um diesem Aspekt besser Rechnung tragen zu können, sollten die aus der bisherigen Umschreibung der Weiterverbreitung stammenden, im neuen RTVG nicht mehr verwendeten Begriffe "*zeitverzugslos*", "*unverändert*" und "*vollständig*" nicht als Qualitätsanforderungen vorgesehen werden. Ausserdem muss berücksichtigt werden, dass meist nicht die gesamte Übertragungsstrecke zwischen Veranstalter und Endkunde im Verantwortungsbereich der verbreitenden Fernmeldediensteanbieterin liegt, so dass die Verbreitung in „ausreichender Qualität“ nur über die eigene Infrastruktur der Fernmeldediensteanbieterin garantiert werden kann. Im Übrigen kann auf die entsprechenden Ausführungen in der Stellungnahme der SICTA verwiesen werden. Swisscom schlägt aus diesen Gründen und aus den Überlegungen in Ziffer 2.5 dieser Stellungnahme für Art. 41 des RTVV-Entwurfes die folgende Änderung vor:

*Art. 41 Satz 1*

Das Departement regelt die technischen Anforderungen an eine ausreichende Qualität *der Verbreitung* von zugangsberechtigten *Programmen über* drahtlos-terrestrische Netze (Art. 55 Abs. 1 RTVG) und über Leitungen (Art. 59 Abs. 3 RTVG).

## 2.5 Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste (Art. 42 des RTVV-Entwurfes)

Im heutigen Rundfunkmarkt gibt es bezüglich der mit einem Programm verbreiteten gekoppelten Dienste keine Versorgungsprobleme. Der Verbreiter kann nicht frei darüber entscheiden, welche Zusatzdienste er übertragen will. Die ökonomische Realität zwingt ihn vielmehr dazu, die von den Konsumenten gewünschten Dienste anzubieten. Die Marktkräfte spielen in diesem Bereich also bereits.

Gemäss Art. 55 Abs. 3, 59 Abs. 6 und 60 Abs. 4 RTVG kann der Bundesrat die Verbreitungspflicht auf mit zugangsberechtigten Programmen gekoppelte Dienste ausdehnen. Diese Bestimmungen lassen erwarten, dass eine Regelung nur dann erforderlich ist, wenn nicht auf andere Weise, zum Beispiel durch Wettbewerb für eine entsprechende Verbreitung der mit zugangsberechtigten Programmen gekoppelten Diensten gesorgt ist. In einem funktionierenden Markt ist im Weiteren zu erwarten, dass sich gekoppelte Dienste mit den sich wandelnden Technologien verändern, veraltete Zusatzdienste verschwinden und neue entstehen. Umso mehr erstaunt es, dass in der in Art. 42 Abs. 1 des RTVV-Entwurfes aufgeführten Liste der Status Quo der heute verfügbaren gekoppelten Dienste festgeschrieben werden und nicht eine funktionalere Beschreibung gekoppelter Dienste gewählt wurde, die Raum für künftige Entwicklungen offen lassen würde.

Aus diesen Überlegungen schlägt Swisscom vor, dem Markt eine Chance zu geben und vorerst **auf Art. 42 des RTVV-Entwurfes zu verzichten**. Falls es wider Erwarten Probleme geben sollte, kann der Bundesrat gestützt auf die genannten RTVG-Bestimmungen dann immer noch Vorschriften in der RTVV erlassen, die für die Verbreitung von gekoppelten Diensten sorgen.

## 2.6 Zur Verbreitung verpflichtete Fernmeldediensteanbieterinnen (Art. 50 des RTVV-Entwurfes)

Nach Art. 59 Abs. 4 RTVG sind zur Verbreitung über Leitungen primär die heutigen Kabelnetzbetreiber verpflichtet. Die Verpflichtung weiterer Fernmeldediensteanbieterinnen im gleichen Versorgungsgebiet ist nur vorgesehen, wenn dies

erforderlich ist, um sicherzustellen, dass ein Programm von der Allgemeinheit empfangen werden kann. Mit Art. 50 des RTVV-Entwurfes würden vorbehaltlos alle programmverbreitenden Fernmeldediensteanbieterinnen, die mindestens 100 Haushalte erreichen, zur Verbreitung von Programmen über Leitungen verpflichtet. Eine solche generelle Verpflichtung widerspricht offensichtlich der gesetzlichen Konzeption der Verbreitungspflicht. Zur Umsetzung von Art. 59 Abs. 4 RTVG schlägt Swisscom vor, Art. 50 des RTVV-Entwurfes durch die folgende Bestimmung zu ersetzen:

*Art. 50*

*<sup>1</sup> Das Bundesamt verpflichtet diejenigen Anbieterinnen zur Verbreitung von Programmen über Leitungen, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über eine Leitungskonzession nach Art. 39 ff. RTVG 1991 verfügen.*

*<sup>2</sup> Es kann in einem Versorgungsgebiet neben einer Anbieterin nach Absatz 1 weitere Fernmeldediensteanbieterinnen verpflichten, wenn*

*a. die zu verbreitenden Programme der Allgemeinheit in diesem Gebiet auch mit anderen Verbreitungsformen nicht zugänglich gemacht werden können;*

*b. die Fernmeldediensteanbieterinnen über die geeigneten Verbreitungseinrichtungen verfügen und jeweils mindestens 100 Haushalte erreichen und*

*c. mit dieser Verpflichtung zusätzlicher Fernmeldediensteanbieterinnen das Ziel der Versorgung der Allgemeinheit mit zugangsberechtigten Programmen erreicht werden kann.*

*<sup>3</sup> Ist einer Anbieterin nach Absatz 1 und 2 die Verbreitung aller zugangsberechtigten Programme aus Kapazitätsgründen nicht zuzumuten, beschränkt das Bundesamt die Verbreitungspflicht entsprechend.*

## 2.7 Zum Inkrafttreten von RTVG und RTVV

Gemäss den allgemeinen Bemerkungen im erläuternden Bericht zur RTVV ist die Inkraftsetzung des neuen RTVG und der neuen RTVV für das erste Quartal 2007 geplant. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass zusammen mit dem RTVG auch eine Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 beschlossen worden ist. Mit dieser Änderung ist die für Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Fernmeldeverkehrs ursprünglich vorgesehene generelle Unzulässigkeit der Beschwerde an das Bundesgericht zum Teil wieder rückgängig gemacht worden. Da der Bundesrat das Bundesgesetz über das Bundesgericht bereits mit Beschluss vom 3. März 2006 auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt hat, muss die mit dem RTVG beschlossene Änderung dieses Gesetzes ebenfalls auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Änderungsvorschläge und stehen für Fragen und Erläuterungen jederzeit gerne zur Verfügung.

Empfänger/in BAKOM  
Seite 7

Mit freundlichen Grüßen  
Swisscom AG

Dr. Philip Kübler  
General Counsel / Rechtsanwalt

Martin Gherni  
Regulatory Affairs Consultant