

asut

Schweizerischer Verband der Telekommunikation
Association Suisse des Télécommunications
Swiss Telecommunications Association

BAKOM	
1 1. MAI 2010	
Reg. Nr.	
DIR	
BO	
RTV	<input checked="" type="checkbox"/>
IR	
TC	
AF	
FM	

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Bern, 10. Mai 2010

Gesetzesänderung betreffend die freie Wahl der Set-Top-Box

Sehr geehrte Damen und Herren

asut wurde mit Schreiben vom 9.2.2010 eingeladen, zu zwei Änderungsentwürfen (Radio- und Fernsehgesetz RTVG und Radio- und Fernsehverordnung RTVV) bis zum 10.5.2010 Stellung zu beziehen.

Wir bedanken uns für die Einladung zur Stellungnahme und nehmen diese hiermit fristgerecht wahr. Unsere Stellungnahme beschränkt sich auf die gemeinsamen Anliegen der asut-Mitglieder. Mitglieder, die zusätzliche individuelle Anliegen haben, werden sich selbständig dazu äussern und fristgerecht ihre diesbezüglichen Stellungnahmen bei Ihnen einreichen.

Änderungsentwurf des Radio- und Fernsehgesetzes RTVG

Die asut lehnt eine Regulierung im Bereich des digitalen Fernsehens aus folgenden Gründen grundsätzlich ab:

- Zwischen digitalem Fernsehen über Kabelnetze und konkurrenzierendem IP-TV-Angebot wie beispielsweise Swisscom TV besteht ein Wettbewerbsverhältnis, das durch einen regulierenden Eingriff seitens des Gesetzgebers gestört würde. Zudem wirkt sich eine Regulierung in einem innovativen Markt, wie es derjenige des digitalen TV ist, kontraproduktiv aus und würde der Marktdynamik und Entwicklung schaden.
- Das mit der Gesetzesänderung angestrebte Ziel, dass die Konsumenten und Konsumentinnen Empfangsgeräte ihrer Wahl einsetzen können, wird schon im Jahr 2010 zu einem beachtlichen Teil erreicht sein – ohne dass dafür regulierend in den Markt eingegriffen werden muss.

Beim digitalen Fernsehen besteht eine hohe Entwicklungsdynamik

Der Fernsehmarkt hat sich mit der Digitalisierung - insbesondere der Einführung von HDTV - und natürlich seit dem Markteintritt von Swisscom schnell entwickelt. Dank hohen Investitionen haben sich sowohl das traditionelle Kabelnetz wie auch das konkurrenzierende Telefonnetz in den vergangenen Jahren zu Infrastrukturen gewandelt, auf denen Fernsehen, Videos, Sprach- und Datendienste angeboten werden. Heute werden auf dem ehemaligen Fernseekabelnetz auch Telefonie und Datendienste verbreitet. Umgekehrt bietet z. B. die Swisscom auf den Telefonleitungen auch Fernsehdienste an. Die Netze sind multimedialfähig geworden. Ein Telekommunikationsunternehmen, das nur gerade einen Dienst anbietet, gibt es heute kaum mehr. Längst sind Triple Play oder sogar Quadruple Play Wirklichkeit geworden.

Da die digitalen Fernsehsignale auf verschiedenen technischen Infrastrukturen transportiert werden, kann ein Zuschauer heute im digitalen Bereich zwischen Antennen-, Satelliten-, Kabelfernsehen, IPTV oder Fernsehen über Internet auslesen. Insbesondere zwischen dem digitalen Kabelfernsehen und dem Fernsehen über IPTV mit ähnlichen preislichen, inhaltlichen und qualitativen Dienstleistungen, wie es von Swisscom und zunehmend auch von Dritten (auf Glasfasernetzen) angeboten wird, besteht für die Kunden eine echte Wahlmöglichkeit.

Im erläuternden Bericht wird auf Seite 2 festgehalten, dass der Bundesrat den Zugang zu digitalem Fernsehen auf allen Verbreitungswegen regeln könne, sofern es zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen angezeigt sei (bzw. aufgrund des technischen Fortschritts notwendig wird). Heute sorgen gerade die miteinander konkurrierenden verschiedenen Verbreitungstechnologien für eine wichtige Form von Wettbewerb. Jedes Unternehmen ist quasi gezwungen, auf die Bedürfnisse der Kunden einzugehen, um auf dem Markt attraktiv zu bleiben und den Kunden ein interessantes Angebot unterbreiten zu können. Andernfalls droht die Abwanderung der Kunden.

Beim digitalen Fernsehen handelt es sich um einen jungen Markt. Zwar führten die Kabelnetzunternehmen bereits 2001 Digital-TV ein, aber Swisscom lancierte ihr erstes digitales Fernsehangebot erst im Herbst 2006. Die entstandene Marktdynamik lässt sich durch die Abonentenzahlen belegen. Ende 2009 bediente Swisscom etwa 230 000 Kunden und konnte damit die Abonentenzahl innert Jahresfrist fast verdoppeln. Zum gleichen Zeitpunkt belieferten Kabelnetzunternehmen rund 600 000 Kunden mit ihren digitalen TV-Signalen. Dazu kommen zwischen 220 000 und 400 000 Kunden, die ihre digitalen Fernsehsignale via eigene Satellitenempfangsanlage empfangen.¹ Weiter nutzten etwa 250 000 Kunden digitales Antennenfernsehen.² Dabei gilt zu berücksichtigen, dass diese Zahlen Mehrfachnutzungen enthalten. Folglich verfügten Ende 2009 in der Schweiz noch weniger als 40 Prozent der rund 3.16 Millionen TV-Haushalte über Digital-TV. Mit mehr als 1.9 Millionen verbleibenden Haushalten ist das Wachstumspotenzial für digitales Fernsehen daher weiterhin sehr gross. Eine Regulierung in einem derart stark wachsenden und dynamischen Markt würde sich für alle Beteiligten langfristig kontraproduktiv auswirken: Wenn alle dem Regulierungsrisiko ausgesetzt sind – das einmal zu ihren Gunsten und einmal zu ihren Ungunsten ausfallen kann –, wirkt sich dies direkt auf ihre Investitionsbereitschaft aus und bremst diese. Deswegen macht der heute funktionierende Infrastrukturwettbewerb eine Gesetzesänderung überflüssig.

Empfangsgeräte können künftig frei gewählt werden – ohne regulierenden Eingriff

Mit dem vorliegenden Entwurf einer Gesetzesänderung soll sichergestellt werden, dass die Konsumenten und Konsumentinnen zum Empfang des digitalen Fernsehens Empfangsgeräte ihrer Wahl einsetzen können und diese nicht zwingend von ihrer Fernmeldediensteanbieterin beziehen müssen.

Damit versucht der Gesetzgeber in einem Bereich Zugangsschranken zur Leistungserbringung abzubauen, in welchem dies schon bald nicht mehr nötig sein wird. Die Revision basiert auf einem

¹ Hier variieren die Zahlen stark. Das BAKOM spricht von 220 000 und die Satellitenbetreiberin Astra nennt 400 000 Zuschauer und Zuschauerinnen.

² Quellen: Swisscable, Swisscom, BAKOM, Astra

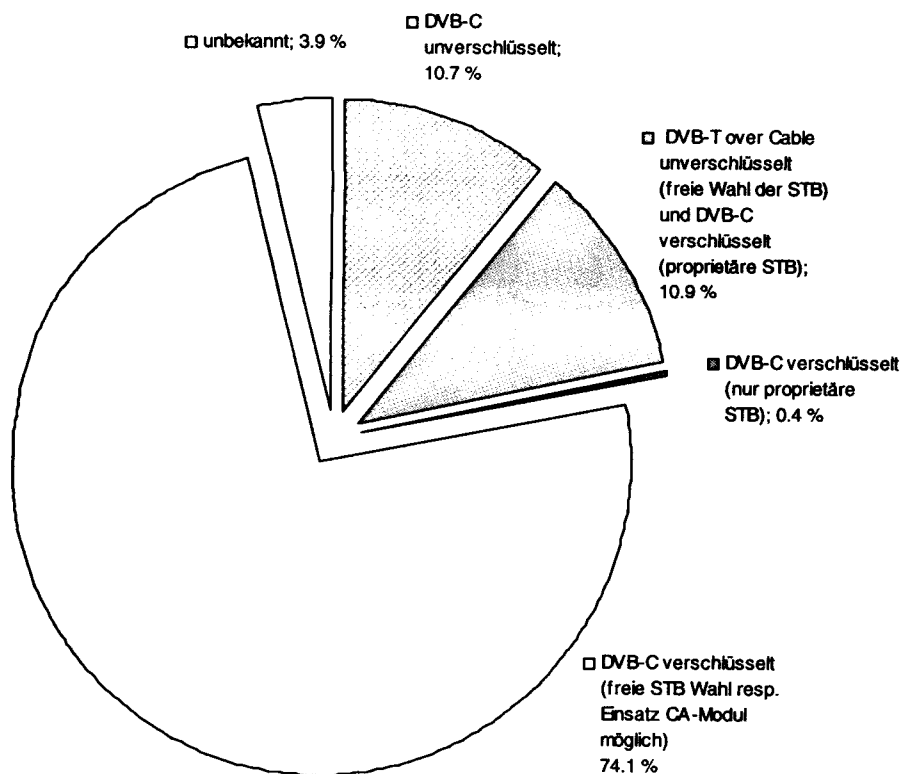
Kernanliegen der Motion 07.3484, die im Juni 2007 eingereicht wurde. Noch im Jahr 2010 – und damit bevor die Revision frühstmöglich in Kraft treten könnte – wird das Ziel dieser Motion bereits weitgehend erreicht sein. Somit erübrigt sich in der momentanen Situation eine Gesetzesrevision. Sie würde für die Kunden und Kundinnen keinen Zusatznutzen bringen.

Die Situation auf dem Schweizer Digital-TV-Markt wird sich noch dieses Jahr stark verändern. So hat die Cablecom bekannt gegeben, ab Juni 2010 den einfachen Empfang der digitalen Fernsehprogramme auch ohne ihre eigene Set-Top-Box zuzulassen. Sie wird für CHF 99 die sogenannte DigiCard (Modul + SmartCard) abgeben, monatlich wiederkehrende Kosten wird sie nicht erheben.³ Damit ist der Einsatz der Cablecom-eigenen STB nicht mehr zwingend für Kunden, die auf die Zusatzfunktionen verzichten und lediglich die digitalen Programme empfangen wollen.

Die Situation wird sich danach folgendermassen präsentieren:

Übersicht Grundangebot – digitales Kabel-TV – 2010E:

Anteil Anschlüsse (Homes connected) nach Angebotskategorien



Wie diese Prognose zeigt, werden ab Juni 2010 mindestens 95.7 % aller Kabelhaushalte digitales Kabelfernsehen mit einer frei gewählten Set-Top-Box oder einem TV-Gerät mit integriertem Empfangsgerät beziehen können. Damit wird das im erläuternden Bericht formulierte Ziel der Revision weitgehend erreicht, ohne dass RTVG und RTVV revidiert werden müssen. Eine Regulierung, die sich auf lediglich 0.4 % (oder höchstens zusätzlich 3.9 %) der Kabelanschlüsse bezieht, lehnt abut insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ab.

³ Medienmitteilung der Cablecom vom 9.3.2010

(http://www.cablecom.ch/about/media/medienmitteilungen/medienmitteilungen_fulltext.htm?id=38)

Delegationsnorm ist zu weit gefasst

Art. 65a E-RTVG soll mit einer Kann-Vorschrift den Bundesrat zu einer Regelung ermächtigen. Zwar wird bestimmt, dass der Bundesrat dabei die Marktsituation und den Stand der Technik zu berücksichtigen hat, ansonsten ist er aber völlig frei in der Festlegung der technischen und kommerziellen Bedingungen betreffend die Ermöglichung der freien Wahl des Empfangsgerätes für digitales Fernsehen.

Damit wird den Anforderungen an eine Delegationsnorm gemäss Art. 164 der Bundesverfassung nicht Genüge getan. Derartige Eingriffe in die Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit der Fernmeldedienst-anbieterinnen sind in jedem Fall schwerwiegend und somit wichtig im Sinne von Art. 164 BV. Sie müssen deswegen in einem formellen Gesetz erfolgen. Zudem fehlt es der formellgesetzlichen Delegationsnorm an der bestimmten, genau umschriebenen Materie. Im Bericht heisst es dazu, dass der Regelungsrahmen flexibel ausgestaltet werde, weil die Technik gerade im Bereich der Verbreitung von Fernsehprogrammen einem stetigen Wandel unterliege und immer wieder neue Geschäftsmodelle entwickelt würden. Gerade bei einem Markt, der in so starker Bewegung ist, muss die Materie in der Delegationsnorm nach Meinung von asut besonders klar formuliert und abgesteckt werden, um nicht quasi eine „Blankodelegation“ zu gewähren. Die Formulierung im Entwurf würde dem Bundesrat aber fast jede beliebige Regelung im digitalen Fernsehen erlauben.

Aus all diesen Gründen ist Art. 65a E-RTVG zu streichen.

Änderungsentwurf der Radio- und Fernsehverordnung RTVV

asut spricht sich generell gegen jegliche Regulierungen in diesem dynamischen Bereich aus. Wenn der Gesetzgeber sich jedoch für Regulierungen entscheidet, so plädiert asut dafür, diese möglichst zurückhaltend zu erlassen, um die Entwicklung so wenig wie möglich zu beeinträchtigen.

Art. 56a Abs. 1: Abgabe des CA-Moduls und/oder der Steckkarte

Insbesondere verwehrt sich asut gegen den neu einzuführenden Begriff des Grundangebots, welcher in Art. 56a Abs. 1 genannt und schliesslich in Art. 56b E-RTVV näher definiert wird. Wir verweisen auf unsere Ausführungen weiter unten (zu Art. 56b E-RTVV).

Die Regelung in Art. 56a E-RTVV sieht kein Grundverschlüsselungsverbot vor, wie es die Motion 07.3484 gefordert hatte. Das ist aus Sicht von asut positiv zu werten. Vielmehr soll eine Fernmeldedienstanbieterin weiterhin verschlüsseln und ein proprietäres System anwenden dürfen; sie muss aber anstelle dessen den Systemzugang auch durch ein CA-Modul sicherstellen.

Die Set-Top-Box wandelt nicht nur die digitalen Signale in analoge um, sondern sorgt für den Empfang von Zusatzdiensten wie den Electronic Program Guide EPG, die Funktionalität eines digitalen Videorekorders, die Aufbereitung von Sendungen mit Gebärdensprache, den Empfang von Mehrkanalton und weitere Funktionalitäten. Voraussetzung für den Empfang, die korrekte Verarbeitung und Darstellung dieser Zusatzfunktionen ist die vollständige Kompatibilität und damit die Kommunikationsfähigkeit zwischen der Netztechnologie und den Boxen sämtlicher am Markt agierenden Hersteller.

Nur mit einem proprietären System kann der Netzbetreiber das Funktionieren dieser Zusatzdienste garantieren, denn er benötigt dazu Zugriff auf das Endgerät, so dass er die entsprechende Verarbeitung und Darstellung im Endgerät sicherstellen kann. Wenn der Netzbetreiber keinen Zugriff auf das Endgerät hat, weil eben nicht die eigene STB verwendet wird, so kann es die korrekte Funktion der Zusatzdienste auch nicht garantieren. Die fehlenden Zusatzdienste würden für die Kunden einerseits eine Komforteinbusse darstellen (wenn z. B. der Videorekorder nicht mehr automatisch programmiert werden kann), aber andererseits könnte auch die Verbreitung der vom Gesetzgeber als verbreitungspflichtig erklärten gekoppelten Dienste nicht garantiert werden. Deswegen müsste beim Einsatz von am freien

Markt erhältlichen Empfangsgeräten eine Befreiung von der Verpflichtung zur Verbreitung von Zusatzdiensten gemäss Art. 46 RTVV vorgesehen werden.

Ebenso wenig könnte der Netzbetreiber eine bestimmte Qualität in der Übertragung garantieren und damit den Verpflichtungen gemäss Art. 45 Abs. 2 RTVV vollumfänglich nachkommen. Wie die gekoppelten Dienste kann auch die Qualität nur garantiert werden, wenn der Netzbetreiber über einen direkten Einfluss auf das Empfangsgerät verfügt. Somit müsste auch für diese Fälle zwingend eine Ausnahmeregelung geschaffen werden.

Sowohl für die gekoppelten Dienste wie auch für die Qualität der Verbreitung müssten somit Ausnahmebestimmungen geschaffen werden, welche weitere – grundsätzlich unerwünschte – asymmetrische Regulierung darstellen würden.

Art. 56 Abs. 3: Delegationsnorm ans UVEK

Die Delegation ans UVEK für weitere Einzelheiten des Zugangsberechtigungssystems hält asut für überflüssig und lehnt sie deshalb ab. Die Norm ist zu unbestimmt gefasst und entspricht keinem Bedürfnis.

asut lehnt aus den oben dargelegten Erwägungen Art. 56a E-RTVV ab und beantragt seine Streichung.

Art. 56b E-RTVV: Ausweitung der Must-Carry-Programme (Grundangebot)

Gemäss Entwurf muss der Zugang für ein sogenanntes Grundangebot gewährleistet werden. Damit fügt der Gesetzgeber einen neuen, im Rahmen des RTVG noch nie verwendeten Begriff ein und führt eine neue Kategorisierung innerhalb der Rundfunksystematik ein, indem er als Grundangebot die Fernsehprogramme des preisgünstigsten Angebots, das die Fernmeldediensteanbieterin mit ihren eigenen Empfangsgeräten anbietet, mindestens aber 50 Programme bezeichnet. Damit würde der Zweck der bisherigen Regelung der Must-Carry-Programme untergraben.

Gemäss verfassungsrechtlichem Auftrag tragen Radio und Fernsehen zur Bildung und zur kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei (Art. 93 Abs. 2 BV). Mit der Must-Carry-Regelung in Art. 59 RTVG wird dieser verfassungsmässige Leistungsauftrag umgesetzt und das Service-public-Angebot sichergestellt. Denn nur wenn die Programme tatsächlich zu den Zuschauern gelangen, wird der Verfassungsauftrag erfüllt. Deswegen werden die Fernmeldediensteanbieterinnen zur Aufschaltung verpflichtet. Diesen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit der Verbreiter – die Verbreitung muss unentgeltlich und in bestimmter Qualität erfolgen – rechtfertigt jedoch nur eine bestimmte Art von Programmen. Art. 59 RTVG zählt dazu die Programme der SRG im Rahmen der Konzession sowie die Programme, für die eine Konzession mit Leistungsauftrag besteht. Für sie werden die Anforderungen an die inhaltliche Qualität jeweils in den Konzessionen konkretisiert. Weiter kann der Bundesrat ausländische Programme zu den Must-Carry-Programmen bestimmen, aber nur, wenn ihr besonderer Beitrag zur Bildung, zur kulturellen Entfaltung oder zur freien Meinungsbildung dies rechtfertigt. Entscheidend ist folglich in jedem Fall der Inhalt der Programme, der einen Beitrag zur Erfüllung des Verfassungsauftrags leisten muss.

Programme können daher nur aufgrund ihres Inhalts für verbreitungspflichtig erklärt werden und den Grundrechtseingriff rechtfertigen. Mit dem sogenannten Grundangebot will der Bundesrat nun aber die Verbreitung beliebiger Programme, unabhängig von deren Inhalt, regulieren. Kriterien sollen einzig sein, dass es sich um die Fernsehprogramme des preisgünstigsten Angebots, mindestens aber um 50 Programme handelt. Der Bericht hält zwar fest, dass zum Grundangebot zwingend alle Fernsehprogramme gehören, für welche nach Art. 59 und 60 RTVG eine Verbreitungspflicht bestünden. Für diese erläuternde Aussage fehlt aber jeglicher Anhaltspunkt in Art. 56b E-RTVV, der einzig von den TV-Programmen des preisgünstigsten Angebots und von mindestens 50 Programmen spricht.

Die inhaltlich fehlende Definition des Grundangebots könnte auch dazu führen, dass ein Kabelnetzunternehmen all seine attraktiven und spannenden Programme vom Grundangebot ausnimmt und im Grundangebot lediglich 50 Spartenprogramme verbreitet. Das Ziel der neuen Gesetzgebung könnte damit leicht umgangen werden.

Mit der Mindestanzahl von 50 Programmen würden die Must-Carry-Programme quasi schleichend erweitert. Wegen der asymmetrischen Regelung würden sie aber einzig für die Kabelnetzunternehmen von höchstens 30 auf mindestens 50 Programme erhöht.

Mit Art. 53 RTVV hat der Bundesrat aber seine Kompetenz gemäss der Delegationsnorm in Art. 59 Abs. 3 RTVG ausgeschöpft und das Maximum von höchstens 30 Programmen für die digitale Verbreitung von Fernsehprogrammen bestimmt. Mit der Fassung im Entwurf würde diese Regelung untergraben. Zudem erscheint die Aufstockung auf 50 Programme beliebig, während sich die Zahl von höchstens 30 Must-Carry-Programmen begründen lässt. Der Bundesrat hat sich dabei weitgehend auf das in den Leitungsnetzen bereits vorhandene Programmangebot abgestützt. Im digitalen Bereich fiel die Anzahl aufgrund der grösseren Kapazität etwas höher aus. Für die 50 Programme fehlt indessen jegliche Begründung.

Die sogenannte Grundversorgung wird mit den Must-Carry-Programmen abschliessend sichergestellt. Es kann – abgesehen von den Must-Carry-Programmen – nicht Aufgabe des Gesetzgebers sein, vorzuschreiben, wie das TV-Angebot eines Netzbetreibers auszugestaltet ist. Vielmehr liegt es im Interesse jedes Netzbetreibers, ein möglichst attraktives Free-TV-Angebot zu verbreiten – gerade im Wissen darum, dass es für den Kunden Alternativen gibt.

Aus diesen Gründen beantragt asut die Streichung von Art. 56b E-RTVV:

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Interessen der Telekommunikationsbranche.

Mit freundlichen Grüssen

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation



Dr. Fulvio Caccia
Präsident asut