

Per E-Mail: rtvg@bakom.admin.ch
Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Bern, 29.3.2012

Änderung der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16.2.2012 haben Sie uns eingeladen, bis zum 30.3.2012 Stellung zum Änderungsentwurf RTVV zu beziehen.

Für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen und nehmen sie hiermit fristgerecht wahr. Unsere Stellungnahme beschränkt sich im Rahmen unserer Interessenwahrnehmung auf Art. 54 Abs. 1^{bis} E-RTVV und Anhang 2 Ziff. 1 (Allgemeine Verbreitungsgrundsätze).

Art. 54 Abs. 1^{bis} E-RTVV

Swisscable begrüsst die Absicht, mit Art. 54 Abs. 1^{bis} E-RTVV die Voraussetzungen für einen geordneten Ausstieg aus der analogen Technologie zu schaffen und auf diesem Weg die bestehende Wettbewerbsverzerrung gegenüber der Konkurrenz der Kabelnetzanbieterinnen zu beseitigen. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung ist jedoch darauf zu achten, dass der Ausstieg praktikabel ausgestaltet wird und nicht infolge unrealistischer Voraussetzungen zur Makulatur degradiert wird.

Keine grundsätzliche Verpflichtung zur analogen Verbreitung

Es besteht grundsätzlich keine Verpflichtung durch Gesetz oder Verordnung, welche die Kabelnetzanbieterinnen zur gleichzeitigen TV-Verbreitung über die analoge und digitale Technologie zwingen würde. Den Kabelnetzanbieterinnen ist es unter geltendem Gesetz erlaubt, ihr Angebot vollständig zu digitalisieren bzw. auf ein analoges Angebot vollständig zu verzichten. Swisscable ist es wichtig, dass sich daran auch durch den geordneten Ausstieg nichts ändert. Insbesondere darf durch die Kompetenzdelegation ans UVEK und folglich über die Regeln zur konkreten Ausgestaltung dieses geordneten Ausstiegs nicht in irgendeiner Weise eine Pflicht zur Aufrechterhaltung der analogen Verbreitung begründet werden. Unserer Meinung nach ist dies durch die beabsichtigte Formulierung von Art. 54 Abs. 1^{bis} E-RTVV bestätigt, der nur zur Anwendung gelangen soll, solange eine Fernmeldediensteanbieterin verschiedene Technologien

zur Verbreitung von Fernsehprogrammen einsetzt. Verzichtet sie jedoch vor oder nach Erreichen eines entsprechenden Nutzungsgrades vollständig auf die analoge Verbreitung, ist sie auch von sämtlichen analogen Verbreitungspflichten hinsichtlich Must-Carry-Programmen entbunden. Im Sinne einer Klarstellung möchten wir Ihnen vorschlagen, den Artikel folgendermassen zu ergänzen:

„Stellt eine Fernmeldedienstanbieterin die Verbreitung von Programmen über eine Technologie vollständig ein, besteht in diesem Bereich keine Verbreitungspflicht mehr.“

Definition „digitaler Haushalt“

Als „digitalen Haushalt“ betrachten wir jeden Fernsehhaushalt, der seinen Fernsehkonsum nicht ausschliesslich über den analogen Kabelfernsehempfang deckt. Oder anders gesagt: jede digitale TV-Empfangsnutzung (IPTV, Satellit, Antenne, Web-TV) in einem Fernsehhaushalt führt zu einem „digitalen Haushalt“.

Ergibt sich bei der Erhebung, dass ein Haushalt seinen Fernsehkonsum zumindest teilweise über eine digitale Technologie deckt, sollte dieser Fernsehhaushalt bei der Erfassung der digitalen Durchdringung berücksichtigt werden. Wird die Analogverbreitung gewisser Programme eingestellt, ist es nämlich für diese Konsumenten ohne weiteren Aufwand möglich, ihren TV-Bedarf hinsichtlich Must-Carry-Programmen über die bereits vorhandene digitale Technologie zu decken. In diesem Zusammenhang, insbesondere zur Einordnung von Web-TV, sei auf die Praxis der Billag verwiesen, welche auch eine Gebühr für den Fernsehempfang aus dem offenen Internet (auf Computer oder Smart-TV) vorsieht, sofern sich ein Mitglied im Haushalt bei einer Web-TV-Anbieterin registriert hat.

Diese Sichtweise ergibt sich zwingend, wenn in Übereinstimmung mit dem erläuternden Bericht zur Teilrevision auf das Ausmass der effektiven Betroffenheit durch eine Must-Carry-Programmreduktion im analogen Bereich abgestellt werden soll. Dazu alleine die Durchdringung des digitalen TV-Empfangs über Kabel zu berücksichtigen, würde der Situation nicht gerecht werden. Fernsehhaushalte mit anderen zusätzlichen und effektiv genutzten digitalen TV-Empfangsarten sind nicht in ausreichendem Masse von einer Reduktion betroffen.

Abzulehnen bei der Definition des digitalen Haushalts ist insbesondere eine Anlehnung an die Marktabgrenzung, wie sie der Preisüberwacher im Bereich des Empfangs eines TV-Grundangebots zu praktizieren versucht. Schon die Fragestellung ist vorliegend eine andere, da hier nach der effektiven Betroffenheit gefragt wird und nicht nach einer möglichen Substituierbarkeit eines anderen Produkts. Wenn in einem Haushalt Fernsehen zusätzlich zum Analogempfang auch über andere digitale Empfangsarten konsumiert wird, so vermindert dies tatsächlich und in entscheidendem Masse die Betroffenheit hinsichtlich einer Reduktion der analog empfangbaren Must-Carry-Programme.

Massgebliche Nutzungsschwelle

Aus Gründen der Praktikabilität sowie der Gleichbehandlung sollte unserer Ansicht nach der massgebliche Nutzungsgrad für die ganze Kabelnetzbranche festgesetzt und ermittelt werden. Eine getrennte Erhebung für jedes einzelne Kabelnetz und Teilnetz kann kaum durchgeführt werden und wäre mit enormem finanziellem Aufwand verbunden. Des Weiteren würde dies dazu führen, dass der geordnete Ausstieg aus der analogen Technologie in jedem Versorgungsgebiet zu unterschiedlichen Zeiten eingeleitet würde, was hinsichtlich der Voraussch- und Planbarkeit sowie der Informationspolitik gegenüber den Kunden kaum umsetzbar ist.

Unter Berücksichtigung des oben definierten digitalen Haushalts hält Swisscable in Bezug auf die Einleitung der Reduktion eine massgebliche Nutzungsschwelle von 80 % digitale Durchdringung für angebracht (zur zeitlichen Staffelung siehe nachfolgend). Sollte der „digitale Haushalt“ schliesslich enger definiert werden, wäre die massgebliche Nutzungsschwelle dementsprechend tiefer anzusetzen. Jedenfalls ist bei der Festlegung der massgeblichen Nutzungsschwelle sicherzustellen, dass diese realistischerweise in angemessener Frist erreicht werden kann. Spätestens ab 1.1.2014 sollte eine Reduktion möglich sein, sofern die massgebliche Nutzungsschwelle erreicht wird.

Zum heutigen Zeitpunkt sind von den 3,42 Mio. Haushalten in der Schweiz 3,2 Mio. Fernsehhaushalte. Diese stellen in unserer Betrachtung 100 % dar. Bei einer verlangten digitalen Durchdringung von 80 % ergibt dies 2,56 Mio. Haushalte, die eine der für den hier definierten digitalen Haushalt relevanten Empfangsarten nutzen müssen. Heute sind dies ca. 2 Mio. Haushalte.

Nicht akzeptabel wäre für Swisscable eine Betrachtungsweise, welche nur auf die Kabelkunden abstellt und die anderen genannten digitalen Empfangsmöglichkeiten ausser Acht lässt. Eine massgebliche digitale Durchdringung von 80 % bei den Kabelhaushalten alleine durch den Empfang über ein digitales Kabelabonnement halten wir dementsprechend für unrealistisch.

Der Verband Swisscable führt jährlich umfassende nationale, wissenschaftlich repräsentative Erhebungen bei den Fernsehkunden durch inklusive der Gebiete, die nicht durch Kabelnetze bedient werden. Die Ergebnisse dieser Befragungen sind verlässlich und bieten genügend Gewähr, sodass auf ein kompliziertes und aufwendiges Prozedere zur Erfassung der massgeblichen Nutzungsschwelle verzichtet werden könnte. Gerne stellt Swisscable die Resultate zur Verfügung und legt das angewandte Befragungsverfahren offen.

Zeitliche Staffelung

Swisscable geht davon aus, dass ein kompletter Verzicht auf die analoge Verbreitung auch nach Ergänzung der RTVV durch Art. 54 Abs. 1^{bis} weiterhin jederzeit möglich ist. Unter diesem Aspekt sollte der zeitliche Horizont für die Umsetzung des geordneten Ausstiegs nach Erreichen des entsprechenden Nutzungsgrades sinnvoll und praktikabel festgelegt werden. Ziehen sich die einzelnen Phasen zu lange hin, wird der geordnete Ausstieg an Bedeutung verlieren, da zahlreiche Kabelnetzanbieterinnen bereits während des Prozesses vollständig auf eine analoge Verbreitung verzichten werden.

Aus Gründen der Vorausseh- und Planbarkeit sollte unseres Erachtens nach Erreichen der massgeblichen Nutzungsschwelle der geordnete Ausstieg nach einem vorgegebenen zeitlichen Ablauf vonstattengehen. Das Anknüpfen an verschiedene Nutzungsschwellen, um jeweils die nächste Phase der Reduktion anzugehen, halten wir für nicht praktikabel. Zum einen würde hierdurch ein bedeutender Mehraufwand entstehen, da die relevanten Zahlen mehrfach ermittelt werden müssten, und zum anderen wäre eine exakte Vorausseh- und Planbarkeit des angelaufenen Ausstiegs nicht möglich, was bei den Kabelnetzanbieterinnen wie auch bei den Kunden für grosse Unsicherheit sorgen würde.

Für angebracht halten wir eine Durchführungsfrist bis zur vollständigen Befreiung von sämtlichen Auflagen im analogen Bereich von maximal 2 Jahren, nachdem die massgebliche Nutzungsschwelle erreicht wurde. In einer ersten Phase die Verbreitungspflicht für die ausländischen Programme aufzugeben, betrachtet Swisscable als den richtigen Weg, da so sichergestellt ist, dass bereits zu Beginn des geordneten Ausstiegs bedeutende Kapazitäten für die digitale Verbreitung geschaffen werden können und die Bereitschaft des Kunden zur Digitalisierung gefördert wird. Auch in Bezug auf die im erläuternden Bericht vorgeschlagenen nächsten Abbauschritte hat Swisscable keine Einwände.

Geografische Staffelung

Eine geografische Staffelung des geordneten Ausstiegs ist unserer Meinung nach hingegen nicht angebracht. Einerseits würde sich die Frage stellen, nach welchen Kriterien eine geografische Staffelung vorzunehmen wäre – auch unter Einbezug der existierenden Teilnetze – und andererseits würde hierdurch eine Diskriminierung bzw. eine Bevorzugung einzelner Gegenden sowie deren Kabelnetzanbieterinnen begründet.

Verbreitungspflicht der SRG-Programme

Schliesslich ist es für Swisscable wichtig und erscheint erwähnenswert, dass durch die zwingende Genehmigung einer Änderung der SRG-Konzession durch den Bundesrat in Bezug auf eine Reduktion der SRG-Must-Carry-Pflicht der geplante geordnete Ausstieg nicht verhindert oder die zeitliche Staffelung im Nachhinein noch verzögert werden kann. Auch dies würde die Rechtssicherheit und folglich die Planbarkeit für die Kabelnetzanbieterinnen in einem erheblichen Mass beeinträchtigen. In diesem Sinne ist sicherzustellen, dass die Reduktion der Verbreitungspflicht gleichzeitig mit Einfügung von Art. 54 Abs. 1^{bis} E-RTVV auch in der SRG-Konzession festgehalten wird, um die planmässige Durchführung zu garantieren.

Zusammenfassung

Swisscable ist der Ansicht, dass es sich bei dem von uns vorgestellten Verfahren zur Bestimmung der massgeblichen Nutzungsschwelle um eine für alle Seiten vernünftige Lösung handelt. Davon abweichenden Vorschlägen können wir nur insoweit zustimmen, wie sie die digitale Durchdringung unter Berücksichtigung sämtlicher digitaler Empfangsformen betrachten und die massgebliche Nutzungsschwelle so ausgestaltet wird, dass sie durch die Kabelnetze innert angemessener Frist realistischerweise erreicht werden kann.

Anhang 2 Ziff. 1 (Allgemeine Verbreitungsgrundsätze)

Art. 59 RTVG sieht grundsätzlich vor, dass die Fernmeldediensteanbieterin die Kosten für die leitungsgebundene Verbreitung eines zugangsberechtigten Programms in ihrem Versorgungsgebiet, d. h. im Versorgungsgebiet der Fernmeldediensteanbieterin, zu tragen hat. Sollte dies zu einer unzumutbaren wirtschaftlichen Belastung führen, kann die berechtigte Programmveranstalterin jedoch durch das BAKOM zu einer angemessenen Entschädigung an die Fernmeldediensteanbieterin verpflichtet werden.

Wird das Programm einer regionalen Fernsehveranstalterin mit Gebührenanteil jedoch in ein Leitungsnetz eingespeist, welches die Grenzen des Versorgungsgebiets der Fernsehveranstalterin überschreitet, muss gemäss Anhang 2 Ziff. 1 Abs. 1 und 2 RTVV die Programmveranstalterin dafür sorgen, dass sich die effektive Verbreitung auf ihr Versorgungsgebiet beschränkt. Die hierfür anfallenden Kosten hat sie zu tragen. Wird sie hierdurch wirtschaftlich unzumutbar belastet, kann sie auf die Verbreitung des Programms im entsprechenden Versorgungsgebiet verzichten, sofern dadurch nicht unwesentliche Teile ihres Versorgungsgebiets unversorgt bleiben.

Bei der Bestimmung von Anhang 2 Ziff. 1 Abs. 1 und 2 RTVV handelt es sich demnach um eine Kostenregelung in einer von Art. 59 RTVG nicht geregelten Konstellation, bei der das Versorgungsgebiet der Fernmeldediensteanbieterin mit dem gemäss RTVV festgelegten Versorgungsgebiet der regionalen Fernsehveranstalterin auseinanderfällt. Inwiefern es sich bei dieser Bestimmung um ein Missverständnis oder ein gesetzgeberisches Versehen handeln soll, wie im erläuternden Bericht angeführt, ist für Swisscable nicht nachvollziehbar. Die Bestimmungen in der Verordnung widersprechen nicht dem Grundsatz des Artikels 59 RTVG, sondern behandeln eine im übergeordneten Gesetz nicht bestimmte Gebietskonstellation. Offensichtlich sollten dabei die Kosten für die technischen Massnahmen zur Gewährleistung der ausschliesslichen Signalverbreitung im konzessionierten Versorgungsgebiet der Programmveranstalterin nicht den betroffenen Fernmeldediensteanbieterinnen, sondern der Programmveranstalterin auferlegt werden.

So geht auch das UVEK davon aus, dass die Bestimmungen in Ziff. 1 des Anhangs 2 zur Verordnung eindeutig sind und keiner Auslegung bedürfen. Diesbezüglich lässt sich nämlich den Erläuterungen zu den einzelnen Gebieten entnehmen, dass konzessionierte regionale TV-Programme nur innerhalb der Grenzen des zugesprochenen Versorgungsgebiets verbreitet werden dürfen. Und es sei Sache der Programmveranstalterin, die hierfür notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Dies bedeute in erster Linie, dass die Veranstalterin für die Kosten aufzukommen habe, die der Leitungsnetzbetreiberin z. B. durch den Einbau von Filtereinrichtungen entstehen.¹

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die zugesprochenen Versorgungsgebiete aufgrund von medienpolitischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Aspekten definiert wurden. Bei der Festlegung wurde keine Rücksicht auf die technische Realisierbarkeit aufgrund der Konstellation der bestehenden Leitungsnetze genommen. Denn im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung sei es technisch leicht möglich, mittels Adressierung jedes einzelnen Leitungsnetzabonnenten eine scharfe Grenzziehung der einzelnen Versorgungsgebiete zu gewährleisten.² Da bei der Festlegung der Versorgungsgebiete ausschliesslich die Bedürfnisse der Programmveranstalterin berücksichtigt wurden, ist es folgerichtig – auch im Lichte von Art. 59 RTVG – ihr dadurch entstehende Kosten aufzuerlegen.

In diesem Sinne hält Swisscable eine ersatzlose Streichung der Absätze 1 und 2 von Anhang 2 Ziff. 1 für nicht angebracht und widersetzt sich dieser neu entstehenden Kostenfolge für die Kabelnetzbetreiberinnen. Im Übrigen ist fraglich, ob eine derartige Aufteilung der Versorgungsgebiete noch angebracht ist oder ob nicht, wie beim DAB-Radio, auf eine Festlegung der Versorgungsgebiete von Gesetzes wegen verzichtet werden sollte.

Zusammenfassung Forderungen

Art. 54 Abs. 1^{bis} E-RTVV

1. Möglichkeit zur vollständigen analogen Abschaltung bleibt bestehen.
2. Zum digitalen Haushalt werden sämtliche konsumierten digitalen Empfangsformen gezählt.
3. Die massgebliche Nutzungsschwelle ist so auszugestalten, dass sie innert angemessener Frist realistischerweise erreicht werden kann.
4. Die zeitliche Staffelung folgt einem vorbestimmten Fahrplan und ist nicht an weitere Nutzungsschwellen gekoppelt.
5. Auf eine geografische Staffelung wird verzichtet.

¹ TV-Veranstalter mit Gebührenanteil; Versorgungsgebiete (Anhang 2 zur RTVV), Erläuterungen zu den einzelnen Gebieten, 4. Juli 2007.

² TV-Versorgungsgebiete nach dem neuen RTVG, Erläuterungen zum Entwurf vom Oktober 2006.

6. Die SRG-Konzession muss an die neuen Umstände angepasst werden und darf der Umsetzung nicht im Wege stehen.

Anhang 2 Ziff. 1

1. Die Absätze 1 und 2 werden nicht gestrichen.
2. Nach Möglichkeit sind sie so umzugestalten, dass sie eine Ausnahme zur grundsätzlichen Kostentragung der Verbreitung durch die Fernmeldediensteanbieterin bilden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Interessen der Kabelnetzbranche.

Freundliche Grüsse

SWISSCABLE – VERBAND FÜR KOMMUNIKATIONSNETZE

sig. Bolla

sig. Flück

Dr. Claudia Bolla-Vincenz
Geschäftsführerin

Stefan Flück
Rechtsanwalt LL.M.