

Bundesamt für Kommunikation
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel

29. April 2010

Gesetzänderung betreffend die freie Wahl der Set-Top Box – Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur freien Wahl der Set-Top-Box. economiesuisse ist die grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft. Als Verband der Schweizer Unternehmen stehen hinter economiesuisse über 30 000 Unternehmen mit insgesamt 1,5 Mio. Beschäftigten in der Schweiz. Unsere Mitglieder sind 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie einige Einzelunternehmen. Zu den vertretenen Branchen gehören Banken, Bauwirtschaft, Beratungsdienstleistungen, chemische und pharmazeutische Industrie, Energie, Handel, Hotellerie und Tourismus, Informatik, Kommunikation und Medien, Kunststoffe, Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, Nahrungsmittel, Papier und Karton, Tabakindustrie, Telekommunikation, Textilien und Bekleidung, Transport und Verkehr, Uhren, Verpackungen, Versicherungen, Werbung, Zement.

Aus Sicht der Wirtschaft ist die Grundlage für eine gesetzliche Regelung im Bereich der Set-Top Boxen nicht mehr gegeben. Der technologische Fortschritt hat dazu geführt, dass Kundinnen und Kunden mittlerweile eine breite Auswahl an digitalen Fernsehangeboten haben. Nebst den drahtlosen Verbreitungstechnologien (DVB-S und DVB-T), die sich am Markt durchgesetzt bzw. das Potenzial dazu (DVB-T) haben, gibt es leitungsgebundene digitale Fernsehangebote. Letztere sind Gegenstand der Vernehmlassung.

Über herkömmliche Kabelnetze kann die Verbreitung über das standardisierte DVB-C oder über proprietäre, bzw. verschlüsselte Systeme erfolgen. Standardisierte Lösungen haben Vor- und Nachteile. Standardisierte Technologien werden bereits heute in vielen Endgeräten (etwa im Fernsehapparat) eingebaut. Der Konsument muss in diesem Fall keine Set-Top Box mehr kaufen, sondern kann die eingebauten Systeme nutzen. Es entwickelt sich ein Markt, der Konsument hat die Wahl. Ein gewichtiger Nachteil des DVB-C Standards ist, dass er grundsätzlich nur die Verteilung erlaubt, so wie es vom klassischen Kabelfernsehen bekannt ist. Bidirektionale Funktionalitäten, direkte Adressierungen mithin massgeschneiderte Angebote, Video on Demand und dergleichen neuartige und hochwertige Dienste werden nicht unterstützt.

Der Standard führt in der Tendenz immer dazu, dass die Innovation in einem Systemwettbewerb gebremst wird. Eine neue Technologie zur Verbreitung nutzt die herkömmliche Telefonkabel. Auf der Basis von Breitbanddatendiensten wird die so genannte IP TV Technologie eingesetzt. Wie im erläuternden Bericht dargelegt wird, handelt es sich dabei um eine junge Technologie, die noch nicht standardisiert ist. Dementsprechend ist die IP TV Technologie weder in Fernsehgeräten eingebaut, noch gibt es einen Markt für Empfangsgeräte. Ob ein IP TV Standard zum Durchbruch gelangt, ist offen.

Der Wettbewerb zwischen diesen völlig unterschiedlichen Systemen funktioniert dahingehend, dass den Konsumenten gegen entsprechendes monatliches Entgelt ein „RTVG konformes“ (Qualität, Versorgungsgebiete etc.) Fernsehen mit Zusatzdiensten angeboten wird.

Erwähnenswert sind in diesem Wettbewerbsumfeld auch die so genannten web TV Angebote von Firmen wie wilmaa, zattoo, aber auch von Cablecom und Swisscom, die gemäss dem erläuternden Bericht „qualitativ ansprechende Empfangsergebnisse“ liefern. Sie sind aber dennoch nicht als Substitute zu einem „RTVG konformen“ Fernsehangebot zu betrachten.

Es ist offensichtlich, dass der Kunde im Bereich von digitalen TV Angeboten die Wahl hat, dass der Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen wirksam und die Marktdynamik beeindruckend ist. Ein Beleg dafür ist etwa die vor Kurzem erfolgte Ankündigung von Cablecom, auf die offene CI+ (Nachfolgetechnologie von CI) zu setzen. Diese kann die Bedürfnisse eines innovativen, zukunftsorientierten Kabelnetzbetreibers besser erfüllen. Damit dürfte sogar der ursprüngliche Regulierungsgegenstand hinfällig werden.

Aus den genannten Gründen, sowie angesichts der Tatsache, dass der Wettbewerb der Systeme grundsätzlich zu besseren Ergebnissen führt als regulatorische Zwänge bestimmter Anbieter, ist das Gesetzesvorhaben abzulehnen.

Vor dem Hintergrund der gemachten Überlegungen lehnt economiesuisse das Gesetzesvorhaben ab.

Zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage Art 65a E-RTVG

Als Vertreterin der Schweizer Wirtschaft setzt sich economiesuisse sich für klare rechtliche Rahmenbedingungen, wirtschaftliche Freiheit und Wettbewerb ein. Wir stützen uns dabei auf folgende ordnungspolitische Grundsätze:

- Grundsatz 1: Rechtssicherheit und Wirtschaftsfreiheit. So viel Regulierung wie nötig, so wenig wie möglich
- Grundsatz 2: Keine Wettbewerbsverzerrungen. Gleiches gleich, Ungleiches ungleich behandeln

Der Gesetzesentwurf verschafft dem Bundesrat eine weitreichende Kompetenz, über alle Übertragungsmedien Vorschriften zur freien Wahl des Empfangsgerätes für digitales Fernsehen zu erlassen. Die Kommissionsmotion dagegen verlangt bloss die Schaffung einer gesetzlichen Regelung in Kabelnetzen. Die Kommissionsmotion wurde aber implizit auch auf die ebenfalls leitungsgebundene IPTV Technologie ausgedehnt. Vor dem Hintergrund von Grundsatz 2 [über beide Leitungsnetze wird ein vergleichbares, RTVG konformes Fernsehangebot erbracht] scheint diese Ausdehnung bzw. eine Gleichbehandlung angezeigt zu sein.

Hingegen lehnt economiesuisse die gesetzliche Regelung der Verbreitung von digitalen Fernsehprogrammen über die Luft ab:

Dem Grundsatz 1 folgend, ist eine Regulierung auf Vorrat abzulehnen; zumal auch der erläuternde Bericht bei der Luftübertragung keinen Handlungsbedarf sieht: *„Die Problematik des eingeschränkten Zugangs zu digitalen Fernsehangeboten besteht heute einzig im Bereich des über Leitungen verbreiteten digitalen Fernsehens. ... 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.“* (S. 3 oben).

Der angebliche Vorteil einer so genannt flexiblen Ausgestaltung des Regulierungsrahmens (m.a.W. Regulierungskompetenz auf Vorrat) wird irrtümlicherweise mit der Dynamik der Marktentwicklung begründet. Es ist weder Ziel noch Zweck der Regulierung, wirtschaftliche Sachverhalte im Nachhinein, flexibel und rasch in einem Gesetz festzuschreiben. Es dürfen daher keine entsprechenden Kompetenzen sozusagen vorsorglich erlassen werden. Abgesehen davon, dass eine gesetzliche Regelung nur notwendig ist, wenn die politischen Ziele nicht erreicht werden, wirkt eine gesetzliche Festschreibung eines „Status quo“ in jedem Fall innovationshemmend. Das Gesetz soll (im Vergleich ohne Regelung) Rahmenbedingungen setzen, in denen sich die Dynamik abspielen kann. Das Gesetz soll nicht eine Dynamik lähmen, die in diesem Markt zweifelsohne sehr ausgeprägt ist.

Zur Regelung der Zugangs Art. 56a E-RTVV

Der Entwurf zum Artikel 56a bringt den Unterschied zwischen Kabelnetztechnologie und Telekomnetztechnologie (völlig unterschiedliche Technologien, unterschiedliche Entwicklungsstadien) deutlich zum Ausdruck:

Abs. 1 reguliert die Kabelnetze und zwingt sie faktisch, den bestehenden – wie oben erwähnt – wenig zukunftsfrächtigen CI Standard zu übernehmen. Damit wird der Status quo zementiert. Dies führt zu einer Benachteiligung von Kabelfernsehtetzen und zu einer Wettbewerbsverzerrung. Aus Konsumentensicht ist die damit einhergehende Beeinträchtigung der Marktentwicklung zu beklagen. Der Entwurf missachtet damit die zentrale Forderung der Motion, *„Verzerrungen im Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien möglichst zu vermeiden“*. Mit der erwähnten Ankündigung von Cablecom, einen offenen Standard einzuführen, erscheint Absatz 1 bereits überholt, bevor die Regelung in Kraft tritt.

Abs. 2 nimmt die IP TV Technologie und damit die Swisscom in die Pflicht. Da es wegen fehlender Standardisierung noch keinen Empfangsgerätemarkt gibt, wird der Swisscom eine Schonfrist von zwei Jahren gewährt. Dies, weil IP TV Settop Boxen heute anders als DVB-C, DVB-S oder DVB-T weder in Fernsehgeräten eingebaut sind, noch im Markt erworben werden können. In diesem Zusammenhang wird häufig die Popcorn Hour Box genannt. Diese ist indessen im Bereich des von der Motion nicht betroffenen Web TVs anzusiedeln, da mit der Popcorn Hour Box kein RTVG konformes Fernsehen [Qualität, Versorgung] garantiert werden kann. Einfach gesagt strömen Popcorn Boxen web TV auf den Fernsehbildschirm. Sie sind keine Alternative zu den IP TV Systemen. IP TV Systeme sind keine blossen Verschlüsselungssysteme, sondern befähigen Telefonleitungen, ein RTVG konformes Fernsehen auf den Fernsehbildschirm zu bringen. Web TV kann dies nicht garantieren.

Nach Ablauf der zweijährigen Schonfrist fällt die technologisch völlig andere und in keiner Weise vergleichbare IP TV Technologie unter den auf die Kabelnetztechnologie ausgerichteten (Zugangsberechtigungssystem, Common Interface) Absatz 1. Dass dies nicht aufgehen wird, dürfte die einzige eingermassen zuverlässige Prognose sein, die im digitalen TV Bereich gemacht werden kann.

Mit der vorgeschlagenen Lösung wird ein zukünftiger, heute unbekannter, Sachverhalt reguliert. Dies in einem dynamischen Markt, in welchem die Entwicklung nicht absehbar ist. Obschon es internationale Bestrebungen für eine technische Vereinheitlichung verschiedener IP TV Normen gibt, ist nicht vorhersehbar, wie diese Entwicklung in Zukunft weiter geht und wie erfolgreich die Normierungsbestrebungen sein werden. Selbst im erläuternden Bericht heisst es, *„eine Prognose, wann mit einer gewissen Auswahl an Empfangsgeräten gerechnet werden kann, ist schwierig“*(S. 4).

Die vorgeschlagene Schonfrist von zwei Jahren ist für alle Beteiligte unbefriedigend. Es liegt in der Natur der Sache, dass sie – angesichts der Unmöglichkeit zuverlässige Prognosen zu machen – zufällig gewählt ist. Kommt eine Standardisierung früher, käme dies einer Bevorzugung der IP TV Technologie gegenüber Kabelnetztechnologien gleich. Kommt der Durchbruch der Standardisierung später, ist das IP TV Angebot nicht gesetzeskonform. Im diesem Fall wäre Swisscom gezwungen, ihr TV Angebot vom Markt zu nehmen. Dies wäre das Ende des Systemwettbewerbs, was im Widerspruch zur Kommissionsmotion steht. Diese fordert, dass *„das Anbieten von Fernsehprogrammen über IP TV (Internet Protocol Television) nicht unnötig erschwert wird und Verzerrungen im Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien möglichst vermieden werden“*.

Vor diesem Hintergrund liesse sich auch die Frage stellen, welche Auswirkungen die besagte Regelung auf den möglichen Neueintritt von Wettbewerbern haben wird? Es ist anzunehmen, dass kein Anbieter von Breitbanddiensten innerhalb der 2 Jahresfrist zusätzlich aktiv werden wird – aufgrund der rechtlichen Unsicherheit, die mit der Frist verbunden ist. Damit wird dem Konsumenten ein Bärendienst erwiesen, da die Marktstrukturen im IP TV Markt in den kommenden 2-5 Jahren sich sehr dynamisch entwickeln werden und gerade ein früher Markteintritt für dritte Anbieter attraktiver ist. Mit der vorgeschlagenen Lösung werden die Marktstrukturen zu Gunsten der bestehenden Anbieter vorgespurt.

Die vorgeschlagene Lösung verletzt beide oben erwähnten ordnungspolitischen Grundsätze. Mit der Gleichbehandlung völlig unterschiedlicher Technologien wird Grundsatz 2 (Gleiches gleich, Ungleiches ungleich behandeln) verletzt und mit der Regulierung eines unbekanntes Sachverhalts in der Zukunft (Regulierung auf Vorrat) Grundsatz 1. Aus ordnungspolitischer Sicht ist die vorgeschlagene Lösung daher abzulehnen.

Des weitern ist der Entwurf abzulehnen, weil er die Marktentwicklung bedroht: Bei den Kabelnetzen wird ein Status quo mit einer wenig zukunftssträchtigen Technologie zementiert und im ungünstigsten Fall (nach Ablauf der Schonfrist gibt es wegen fehlender Standardisierung keine Wahl bei Empfangsgeräten) würde die IP TV Technologie vom Markt verschwinden. Damit wäre die freie Wahl (im weiteren Sinn) nicht mehr gegeben. Auch Angebote aufgrund neuer Marktzutritte (z.B. IP TV von Orange) würden behindert. Der vielversprechende Systemwettbewerb käme zum Erliegen, was zu Lasten der Konsumenten ginge.

Kompetenzdelegation ans UVEK, Art. 56 Abs. 3 E-RTVV

Im Hinblick auf künftige Entwicklungen des neu entstandenen noch jungen Wettbewerbs zwischen digitalem Kabelfernsehen und digitalem IP TV scheint es nun wichtig, dass keine zusätzliche Rechtsunsicherheit geschaffen wird. Deshalb lehnen wir auch die umfassende Kompetenzdelegation der künftigen Regulierung von Set-Top Boxen an das UVEK *„Das UVEK kann weitere Einzelheiten des Zugangsberechtigungssystems regeln. Es kann insbesondere technische Standards für anwendbar erklären oder weitere Möglichkeiten zulassen, die eine freie Wahl der Empfangsgeräte ermöglichen.“* ab.

Grundangebot digital aufbereiteter Fernsehprogramme, Art. 56b E-RTVV

Die Grundversorgung mit Fernsehprogrammen stellt heute kein Problem dar. In der ganzen Schweiz sind auch ohne Verpflichtung digitale Angebote verfügbar, die weit über die Grundversorgung der „must carry rule“ im analogen Fernsehen hinausgehen. Die Ausdehnung einer Versorgungsverpflichtung sollte grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn eine entsprechende Notwendigkeit besteht oder die Versorgung bedroht ist – Art 56 b) bewirkt lediglich eine Verteuerung der bestehenden Regelung die letztlich auf den Kunden überwälzt werden wird. Es wäre deshalb wichtig vor der Einführung einer ausgedehnten Grundversorgung vom analogen ins digitale Fernsehen die Folgekosten zu prüfen und deren Abgeltung sicherzustellen. Wir würden eine entsprechende Abgeltung zur Prüfung und Einführung empfehlen, sollte die Grundversorgung ins digitale Fernsehen ausgedehnt werden. Einfacher und sachgerechter wäre es, zum heutigen Zeitpunkt auf eine Ausdehnung der Grundversorgung ins digitale Fernsehen zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dominique Reber
Mitglied der Geschäftsleitung