



**Motion von Beni Riedi
betreffend Standesinitiative für die Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (Freiheit der Nutzerinnen und Nutzer in der Wahl des Empfangsgerätes für die digitalen Fernsehprogramme)
(Vorlage Nr. 2027.1 - 13711)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 13. September 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Beni Riedi, Baar, hat am 17. März 2011 folgende Motion eingereicht:

Gestützt auf Art. 160 Abs. 1 BV reicht der Kanton Zug folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird aufgefordert, das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) so zu ändern, dass die Nutzerinnen und Nutzer in der Wahl des Empfangsgerätes für digitale Fernsehprogramme frei sind und nicht zwingend die proprietären Set-Top-Boxen ihrer Fernmeldedienstanbieterinnen und -anbieter benutzen müssen. Des Weiteren soll das Grundangebot (frei empfangbare Programme) im digitalen Kabelempfang (DVB-C) und im Terrestrischen Empfang (DVB-T) unverschlüsselt zur Verfügung stehen.

Zur Begründung führt der Motionär im Wesentlichen Folgendes aus:

Für ältere Fernsehgeräte ist für den Empfang von digitalen Fernsehprogrammen eine separate Set-Top-Box nötig. Bei verschlüsselten Programmen findet eine untrennbare Koppelung des Programmangebotes mit dem abgegebenen Empfangsgerät statt, so dass die Nutzerinnen und Nutzer gezwungen sind, die proprietäre Set-Top-Box oder eine Chipkarte des Fernmeldedienst-anbieters zu mieten oder zu kaufen.

Die Motion hat das Ziel, dass künftig die proprietäre Verschlüsselung von frei empfangbaren Fernsehkanälen verhindert wird. Ebenso soll die erwähnte Koppelungsproblematik beseitigt werden. Nutzerinnen und Nutzer sollen die Angebotsvielfalt an Empfangsgeräten entsprechend ihren Bedürfnissen nutzen können und nicht via eine proprietäre Set-Top-Box an einen bestimmten Fernmeldedienstanbieter gebunden werden.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion folgenden Bericht und Antrag:

1. Begriffliche Klärungen und Ausgangslage

Das Grundanliegen des Motionärs ist der freie Zugang zum Grundangebot. Dieses soll unverschlüsselt zur Verfügung stehen. Im Falle von Verschlüsselungen ist technisch - durch die freie Wahl des Empfangsgeräts - für einen uneingeschränkten Zugang zu sorgen.

Grundverschlüsselung bedeutet, dass alle digital verbreiteten Programme verschlüsselt übermittelt werden. Dafür gibt es gute Gründe (dazu hinten Ziff. 3). Bezüglich Zugang zu verschlüsselten Programmen ist die Unterscheidung betreffend die Art der Verbreitung wichtig. Man unterscheidet:

DVB¹-S = Digitales Satellitenfernsehen

DVB-T = Digitales Antennenfernsehen (sog. terrestrische Verbreitung)

DVB-C = Digitales Kabelfernsehen

Beim digital ab Satellit verbreiteten Fernsehen (DVB-S) bestehen aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle – zumindest heute noch – keine Einschränkungen des Zugangs. Der Satellitenbetrieb wird direkt von den Sendeanstalten bezahlt. Mit dem entsprechenden Zugangsberechtigungssystem in Form einer Stechkarte, die bei den Sendeanstalten zu beziehen ist, können neben den unverschlüsselten auch die verschlüsselten Fernsehprogramme über eine Parabolantenne und ein beliebiges im Markt erhältliches DVB-S-Empfangsgerät empfangen werden.

Auch im Bereich des durch die Luft verbreiteten digitalen Fernsehens (DVB-T) ist die Wahlfreiheit der Empfangsgeräte gewährleistet: Digital terrestrisch verbreitetes Fernsehen bietet mit Ausnahme von je einem privaten Anbieter in der Region Oberwallis (Valaiscom) und im Kanton Graubünden (Tele Rätia) schweizweit heute nur die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG an. Die SRG-Programme werden unverschlüsselt verbreitet und können deshalb mit einem beliebigen im Markt erhältlichen DVB-T-Empfangsgerät (Set-Top-Box und Antenne) empfangen werden.

Hingegen besteht ein eingeschränkter Zugang zu digitalen Fernsehangeboten im Bereich des über Leitungen verbreiteten digitalen Fernsehens (DVB-C). In diesem Bereich kann die Verschlüsselung der Fernsehangebote dazu führen, dass der Programmempfang vom Kauf bzw. der Miete einer sog. proprietären Set-Top-Box abhängig ist. Die Funktion der Set-Top-Box ist das Entschlüsseln verschlüsselter Programme; diese Funktionen sind bei moderneren Geräten bereits eingebaut. Bei älteren Geräten braucht es ein Zusatzgerät, eben diese Set-Top-Box zwecks Entschlüsselung. Als proprietär wird dieses Gerät bezeichnet, weil es an einen bestimmten Anbieter gebunden ist. Wechselt jemand den Anbieter, wird in der Regel eine neue Set-Top-Box benötigt.

2. Behandlung einer entsprechenden Motion auf Bundesebene

Am 11. April 2011 beschloss der Nationalrat einstimmig Nichteintreten auf eine mit der vorliegenden Motion nahezu identische Motion vom 22. Juni 2007 der damaligen Ständerätin und heutigen Bundesrätin Simonetta Sommaruga. Bereits am 16. Dezember 2010 hatte der Ständerat mit 24:12 beschlossen, auf die Motion Sommaruga nicht einzutreten. Den Anstoss für die Motion Sommaruga bildete der damals unbefriedigende Umstand, dass Cablecom und einige weitere Kabelnetzbetreiberinnen und -betreiber ihren Kundinnen und Kunden digitale Fernsehprogramme nur in verschlüsselter Form und ausschliesslich über eine sogenannte proprietäre Set-Top-Box zugänglich machten. Insbesondere Cablecom nutzte ihre Monopolsituation aus und erzielte erhebliche Gewinne aus der Bindung an ihre Set-Top-Boxen. Das Eidg. Parlament erachtete die von Simonetta Sommaruga verlangte Regulierung jedoch Ende 2010/Anfang 2011 bereits als überholt. Zusammenfassend wurden dafür folgende Gründe genannt: Der Markt habe sich in den letzten Jahren bewegt. Die Konsumentinnen und Konsumenten seien nicht mehr auf Cablecom angewiesen, sondern hätten mit Satellitenfernsehen und Swisscom TV eine echte Auswahlmöglichkeit. Zudem würden zusehends neue Anbieterinnen und Anbieter im Markt auftreten. Cablecom habe sich aufgrund des politischen Druck ebenfalls bewegt. Ihre Set-Top-Box koste im Monat nur noch 4 Franken. Zudem habe sie die (offene) Geräte-

¹ Digital Video Broadcasting

schnittstelle CI+ eingeführt, welche in den neusten Fernsehgeräten eingebaut sei. Cablecom habe sich den berechtigten Kundenanliegen angepasst. Schliesslich würde eine Regulierung praktisch nur Kabelnetzbetreiberinnen und -betreiber treffen und diese somit im herrschenden Systemwettbewerb diskriminieren. In der nationalrätlichen Diskussion wurde aber auch in allen Reihen darauf hingewiesen, dass der Regulierungseingriff ein Eingriff in den Markt und den Wettbewerb wäre. Da der Wettbewerb wirksam sei, würde sich der Regulierungseingriff schliesslich kontraproduktiv auf die Marktentwicklung auswirken.

3. Grundverschlüsselung

Es gibt legitime Interessen für eine Grundverschlüsselung. Sie ermöglicht es zunächst den Kabelnetzbetreibern, das Problem der Schwarzhörern und Schwarzseher wirksamer zu bekämpfen als mit den bisher üblichen und faktisch leicht umgeharen Plombierungssystemen. Verschlüsselte Programme werden erst freigeschaltet, wenn der Empfänger bzw. die Empfängerin auch wirklich Abonnent bzw. Abonnentin ist. Ferner macht es diese Adressierungsmöglichkeit im Vergleich zur bisherigen Technik wesentlich einfacher, die gesetzlichen Vorgaben betreffend Versorgungsgebiete für regionale Fernsehprogramme mit Gebührensplitting einzuhalten. Diese dürfen gemäss Art. 38 Abs. 5 RTVG nur in ihrem Versorgungsgebiet verbreitet werden. Die Grundverschlüsselung gewährleistet schliesslich auch betriebsunabhängige Zusatzdienste wie Gebärdensprache, Mehrkanalton oder die Programmierung von Festplattenrecordern.

Kommt noch Folgendes hinzu: Ein unverschlüsselt und über das Internetprotokoll (IP, siehe dazu Ziff. 6) verbreitetes Grundangebot könnten alle Nutzerinnen und Nutzer beziehen, die mit der entsprechenden Fernmeldediensteanbieterin einen Vertrag über die Breitbandinternetnutzung abgeschlossen haben, ohne ein zusätzliches Entgelt entrichten zu müssen. Der Verzicht auf eine Verschlüsselung würde es somit verunmöglichen, einen Preis für die über das Breitbandnetz angebotenen Inhalte durchsetzen zu können und würde das Geschäftsmodell von IPTV (Internet Protocol Television, Verbreitung über herkömmliche Telefonnetze) gefährden oder gar verunmöglichen.

Noch einmal ist hier zudem darauf hinzuweisen, dass bei den digital terrestrisch (via Antenne) verbreiteten SRG-Programmen sowie beim digital ab Satellit verbreiteten Fernsehen der Zugang mit einem beliebig im Markt erhältlichen DVB-Empfangsgerät gewährleistet ist. Die Problematik des eingeschränkten Zugangs zu digitalen Fernsehangeboten besteht heute einzig im Bereich des über Leitungen verbreiteten digitalen Fernsehens.

4. Entwicklung im Markt für digitales Fernsehen

Die Durchdringung des Schweizer Fernsehmarkts mit digitalem Fernsehen nimmt stetig zu. Alleine in den letzten drei Jahren stieg die Anzahl Nutzerinnen und Nutzer von digitalem Fernsehen - gemessen an der Gesamtheit von 3'150'000 Fernsehhaushalten in der Schweiz - von etwa 29 % auf über 50 % bzw. 1'600'000 Haushalte. Das digitale Fernsehen in der Schweiz hat sich seit 2007 in Richtung mehr Markt entwickelt, und es haben sich für die Konsumentinnen und Konsumenten neue Wahlmöglichkeiten ergeben. Der digitale Fernsehmarkt präsentiert sich heute heterogen. Der grösste Teil von 45 % bezieht seine Signale über das Kabel, 28 % über den Satelliten, 16 % über IPTV und 11 % über die Antenne. In dieser Marktabbildung noch nicht berücksichtigt sind sodann diverse Anbieterinnen, wie z.B. Nello, Zattoo oder Wilmaa, die ihr digitales Fernsehangebot über das Internet (InternetTV) anbieten. Im Markt für digitales Fernsehen in der Schweiz kann deshalb bereits heute von einem funktionierenden Systemwettbewerb gesprochen werden. Zusätzlich dürfte dieser Systemwettbewerb mit dem Aufbau

von Glasfasernetzen bis in die Haushalte (Fiber To The Home, FTTH) weiter anwachsen. Zum Wettbewerb beitragen werden auch die neuen Internetportale wie Apple TV, Google TV, Swiss TV, DVD Fly und andere, die allerdings alle mit proprietären Set-Top-Boxen operieren. Ferner werden die TV-Plattformen und die neuen internetfähigen Hybrid-TV-Geräte die angestammten Netz-TV-Anbieterinnen ganz erheblich konkurrenzieren. Mit CI+ haben vier Fernsehgerätehersteller und zwei CAM-Produzenten (Conditional Access Modul, Modul zur Entschlüsselung von digitalen Programmen) eine Version der CI-Schnittstelle² geschaffen, welche die früher vorhandenen Sicherheitslücken von CI behebt und von der Branche praktisch vorbehaltlos unterstützt wird. Im Unterschied zum CI haben Programmveranstalterinnen und Plattformbetreiberinnen mit CI+ die Möglichkeit, im Fernsehsignal zusätzliche Informationen bzw. Anweisungen an die Entschlüsselung mitzusenden, mit denen sie bei Bedarf die weitere Nutzung von Inhalten auf lokalen, CI+-kompatiblen Speichergeräten (Festplatten, DVB- und Blu-Ray-Rekordern) einschränken und somit Urheberrechte besser schützen können. Die CI+-Schnittstelle ist bereits in den allermeisten Fernsehgeräten, die seit anfangs 2010 auf den Markt gekommen sind, standardmässig eingebaut. Obwohl CI+ noch kein Standard nach DVB ist, wird die Schnittstelle sowohl in der Schweiz als auch in verschiedenen europäischen Ländern von den Kabelnetzbetreiberinnen und -betreibern unterstützt, so dass angenommen werden kann, dass CI+ zumindest in Europa zu einem De-facto-Standard im Bereich der Verschlüsselung von kabelnetzverbreiteten Fernsehinhalten werden wird und die Set-Top-Boxen beim Kabelfernsehen nicht mehr nötig sind.

5. Situation im Kanton Zug

Als grösste Anbieterin versorgt die Wasserwerke Zug AG (WWZ) im Kanton Zug, aber auch in weiteren Gemeinden in den angrenzenden Kantonen, ca. 80'000 Haushaltungen mit Radio/TV sowie Telekom-Diensten. Seit 2003 bietet die WWZ ihrer Kundschaft auch digitale TV-Programme an. In diesen acht Jahren hat die WWZ ihr Angebot laufend den sich verändernden Kundenanforderungen angepasst. Alle digitalen TV-Programme (inkl. Grundpaket) werden von der WWZ verschlüsselt übertragen. Dies hat den Vorteil, dass die WWZ "den Kunden/die Kundin kennt" und ihn/sie mit den notwendigen Informationen (z.B. Veränderungen in der digiTV-Palette) direkt bedienen kann. Gemäss Auffassung der WWZ gibt es auch für die Kundschaft durch die Grundverschlüsselung Vorteile. Die Kundschaft könne sehr einfach zum kostenlosen Grundpaket des digiTV weitere Pakete dazu buchen, ohne dass technische Veränderungen vorgenommen werden müssten. Um die freie Wahl der Set-Top-Boxen zu gewährleisten, hat die WWZ zudem bereits vor ca. drei Jahren eine "Smart-Card-Only-Lösung" eingeführt. D.h. die Kundin/der Kunde kann bei der WWZ eine Smart-Card beziehen und diese in der Set-Top-Box ihrer/seiner Wahl einsetzen. Kommt hinzu, dass sich heute lediglich ca. 25 % der Kundschaft der WWZ für das digiTV über die Set-Top-Box entscheiden. Ca. 75 % der Kundinnen und Kunden der WWZ sind im Besitz eines TV-Gerätes, in dem die Set-Top-Box bereits integriert ist und können so mit der "Smart-Card-Only-Lösung" digiTV ohne Set-Top-Box nutzen.

6. Systemproblematik beim IPTV-System

Die Motion sieht vor, dass Nutzerinnen und Nutzer in der Wahl des Empfangsgerätes für digitale Fernsehprogramme frei sein sollen. Mit dem Erzwingen einer freien Wahl des Empfangsgerätes wird jedoch der Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen verhindert. Bei dem

² CI (Common Interface, CI-Schacht) dient der Entkoppelung des Verschlüsselungssystems vom Empfangsgerät, womit die technische Lösung für die freie Wahl des Empfangsgerätes geschaffen wurde.

IPTV-System, wie es etwa Swisscom TV, früher Bluewin TV, verwendet, ist es gar nicht möglich, dem Fernsehapparat ein systemunabhängiges Empfangsgerät vorzuschalten. Die Programmangebote, die über IPTV von Swisscom und andern TV-Signal-Anbieterinnen auf den Telefon- und Glasfasernetzen angeboten werden, sind durchwegs verschlüsselt. Die Entschlüsselung ist aus technischen Gründen nur mit der proprietären Set-Top-Box möglich und erfolgt über einen fix im Empfangsgerät installierten Schlüssel. Somit setzt dieses System zwingend eine proprietäre Set-Top-Box voraus. Für diese Gruppe müsste im Falle einer Regulierung zumindest eine zeitlich beschränkte Ausnahmeregelung gemacht werden, was zu weiteren Verzerrungen führen würde. Weshalb es also um die Wettbewerbsfrage geht, ob man ein bestimmtes System von Staates wegen bevorteilt oder ob man es am Markt behindert, weil es die Vorgaben infolge der Technik gar nicht erfüllen kann.

7. Fazit

Die Problematik "Boxen-Zwang" darf als gelöst bezeichnet werden, insbesondere im Kanton Zug, wo bereits seit drei Jahren eine sehr kundenfreundliche Lösung angeboten wird. Eine Regulierung würde lediglich zu einer Verzerrung in einem funktionierenden Wettbewerb führen. Ein Verbot der Grundverschlüsselung würde zudem legitime Interessen berühren sowie diejenigen Anbieterinnen und Anbieter benachteiligen, die ihr digitales Fernsehangebot aus technischen Gründen zwingend verschlüsseln müssen. Eine Standesinitiative ist deshalb nicht sinnvoll und unnötig. Dies auch angesichts dessen, dass National- und Ständerat vor Kurzem auf einen analogen Vorstoss nicht eingetreten sind.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Zug, 13. September 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart