



FMG-Revision und Netzneutralität: Schutz des TV Signals bei der Weiterverbreitung

Die Schweizer Veranstalter haben in ihrer Vernehmlassung vom 31. März 2016 zum VE-FMG auf die **Bedeutung der Netzneutralität für den Medienplatz Schweiz** hingewiesen und gefordert, im FMG ein **technisches und wirtschaftliches Nichtdiskriminierungsverbot** beim Datentransport festzuschreiben.

Der Gesetzesentwurf vom 1. September 2017 verzichtet auf eine weitergehende Regelung der Netzneutralität und setzt stattdessen auf die Schaffung von Transparenz der Fernmeldediensteanbieter gegenüber ihren Kunden. Damit bleiben die Interessen der Veranstalter unberücksichtigt. Wir schlagen deshalb die Ergänzung des FMG um eine Bestimmung vor, welche die aktuell bestehende und existenzbedrohende Diskriminierung der Veranstalter durch jene Fernmeldediensteanbieter beenden würde, die ihre TV-Programme weiterverbreiten. Damit würde ein folgenschweres Versäumnis aus der letzten grossen Revision von RTVG und FMG (2006) korrigiert.

1. PROBLEMSTELLUNG

Unter der aktuellen Rechtslage verbreiten Fernmeldediensteanbieter teilweise hunderte von TV-Programmen weiter und bieten ihren Kunden die einzelnen Sendungen losgelöst von den Programmen zur zeitlich versetzten Nutzung an. Diese **Praxis höhlt regulatorische Vorkehren aus (insbesondere den Jugendschutz im Medium Fernsehen)**. Überdies hat sie **substantielle Verluste an Werbeeinnahmen** bei den Veranstaltern zur Folge. Gleichzeitig **weigern sich die Weiterverbreiter, die TV-Signale vollständig (d.h. unter Einbezug programmbegleitender Signale wie "Hybrid broadcast broadband TV" oder "HbbTV" zu verbreiten** oder versuchen, die Verbreitung dieser Signale von Bedingungen abhängig zu machen. Die Verbreitung von HbbTV zusammen mit den TV-Signalen wäre aber **eine der Voraussetzungen dafür, dass Veranstalter in der Schweiz** – gleich wie solche in unseren Nachbarländern - die **Chancen der Digitalisierung nutzen und auch in Zukunft zur Medienvielfalt beitragen** können.

2. REGULINGSBEDARF IM FERNMELDEGESETZ

Anbieterinnen von Fernmeldediensten betreiben eine unabdingbare Infrastruktur für die Verbreitung von Informationen jeglicher Art. Zu den verbreiteten Informationen gehören auch Radio- und Fernsehprogramme. Seit der RTVG-Revision 2006 (in Kraft seit 1. April 2007) sind die Verbreitung- bzw. Weiterverbreitung von TV-Programmen nicht mehr im RTVG geregelt. Der **"Transport" der TV-Programme erfolgt seither ausschliesslich nach den Regeln des FMG**.

Beim Systemwechsel unterliess es der Gesetzgeber, die in Art. 39 ff. i.V.m. Art. 2 Abs. 3 RTVG 1991 enthaltene Anforderung in das FMG zu übernehmen, wonach die **Weiterverbreitung von TV-Programmen**



zeitgleich, vollständig und unverändert zu erfolgen hat. Nur für konzessionierte Veranstalter mit Anspruch auf Gebührengelder ist heute auf Verordnungsstufe die Verpflichtung statuiert, zusätzlich zum Programm bestimmte gekoppelte Dienste (nicht aber HbbTV) mitzuverbreiten (Art. 45 und Art. 46 RTVV). Die TV-Programme der privaten Veranstalter sind ohne jeglichen Schutz, und auch die Programme der konzessionierten Veranstalter werden zeitversetzt und ohne HbbTV weiterverbreitet.

Diese **Unterlassung hatte gravierende Folgen für die Veranstalter**: dominierte im Jahr 2006 noch die analoge Verbreitung von Programmen in Kabelnetzen (mit einer natürlichen Beschränkung des Angebotes auf bis zu 40 TV Programme), verbreiten die Fernmeldediensteanbieter inzwischen über ihre digitalisierten Netze bis zu 300 TV-Programme. Gestützt auf eine weltweit einmalige Schutz Ausnahme im Urheberrecht können sie dies ohne Zustimmung der Veranstalter (und nur gegen Bezahlung einer geringen Gebühr an die Verwertungsgesellschaft SUISSIMAGE) tun. Überall sonst auf der Welt können Veranstalter über die Bedingungen der Verbreitung ihrer Programme verhandeln.

Doch nicht genug: die Weiterverbreiter bieten die einzelnen Sendungen (losgelöst von den Programmen) ihren Kunden zur **zeitversetzten Nutzung** (sog. "Time Shifted Viewing" oder "TSV") an. Diese **Praxis umgeht regulatorische Vorkehrungen zum Schutz der Jugend und des Publikums im Allgemeinen** (dazu gehören das Erfordernis der Trennung von Werbung und redaktionellen Sendungen im Programm, zeitliche Vorgaben an die Sendezeit zwecks Jugendschutz und Beschränkungen bei Werbung und Sponsoring).

Zudem verursacht die zeitversetzte Nutzung **existenzbedrohende Verluste von Werbeeinnahmen**, weil die Weiterverbreiter es ihren Kunden ermöglichen, die in die Programme eingebettete Werbung zu überspringen. Gemäss Berechnungen anhand der Nutzungszahlen von Mediapulse und der Werbestatistik Schweiz entgingen den Schweizer Veranstaltern **im Jahr 2016 rund CHF 87 Millionen** an Werbeeinnahmen. Zum Vergleich: Die gesamten TV Werbeeinnahmen aller Sender in der Schweiz lagen 2016 bei CHF 775 Millionen. Im laufenden Jahr dürfte der Verlust bereits bei über CHF 100 Millionen liegen. Damit **bedrohen die Weiterverbreiter die Existenzgrundlage der Veranstalter und letztlich die Medienvielfalt in der Schweiz** (siehe Übersicht in Anhang 1).

HbbTV (auch bekannt als "Red Button TV") würde es den Veranstaltern ermöglichen, interaktive Angebote aufzubauen, damit Zuschauer an ihre Programme zu binden und zusätzliche Einnahmen (etwa über Video on Demand oder E-Commerce Angebote) zu generieren. HbbTV wäre auch der ideale Weg, um Sendungen zu Untertiteln (die Untertitelung stellt eine Verpflichtung für die Regionalen Sender dar). Heute müssen die Sender auf Teletext ausweichen, das als Technologie überholt ist.

Doch die Fernmeldediensteanbieter weigern sich, die HbbTV Signale der Veranstalter mitzuverbreiten. Sie machen Engpässe bei der Netzkapazität geltend. In unseren Nachbarländern ist HbbTV inzwischen weit verbreitet und ermöglicht es den dortigen Veranstaltern, digitale Geschäftsmodelle aufzubauen. Der **Einwand ungenügender Übertragungskapazitäten ist daher vorgeschoben**. Wenn Fernmeldediensteanbieter 300 Programme aus der ganzen Welt weiterverbreiten dürfen, ist es ihnen zuzumuten, diese vollständig, d.h. einschliesslich programmbegleitender Signale wie HbbTV weiterzuverbreiten.



Schliesslich verändern heute Weiterverbreiter das TV-Signal beispielsweise durch **Komprimierung** eines Signals für hochauflösendes Fernsehen in ein Signal für Fernsehen mit Standardauflösung oder durch die **Integration zusätzlicher Werbung im Programm oder im Umfeld des Programms**. Dies stellt einen gravierenden Eingriff in die Freiheit der Veranstalter dar, ihr Programmsignal wie vorgesehen (weiter-) verbreiten zu lassen. Besonders stossend an der heutigen Praxis ist, dass **Fernmeldedienstleister als Teil ihrer Weiterverbreitungsangebote eigene Werbeeinnahmen erzielen** (zum Beispiel durch "Channel Switch Ads", wenn der Nutzer von einem Programm zum anderen wechselt, oder durch Sponsoring von Gestaltungselementen wie etwa einen Rahmen um das TV-Programm). Die Weiterverbreiter erzielen damit unter Nutzung der TV-Programme Einnahmen, ohne dass die Veranstalter daran partizipieren.

Die aktuelle Praxis gefährdet die Existenz der TV-Veranstalter und somit die Medienvielfalt in der Schweiz. Aus all diesen Gründen sind Fernmeldedienstleister (wieder) zu verpflichten, TV-Programme zeitgleich, vollständig und unverändert weiterzuverbreiten. Wir ersuchen Sie daher, das FMG um einen Art. 12e gemäss Wortlaut im Anhang 2 zu ergänzen.

Das FMG ist das passende Gesetz zur Statuierung von Verpflichtungen der Fernmeldedienstleister. Zwar ist auch eine Revision des RTVG (bzw. dessen Ausbau zu einem Mediengesetz) geplant, aber diese Revision steht erst am Anfang. Ausserdem wird sich das neue Mediengesetz mit Medieninhalten und deren Finanzierung beschäftigen, nicht mit Verbreitungsfragen.

3. ZUMUTBARE EINSCHRÄNKUNGEN FÜR FERNMELEDEDIENSTANBIETER

Die Meinungen zur Regulierung der Netzneutralität gehen bekanntlich weit auseinander. Eine auf konkrete Anwendungsfälle zugeschnittene **Regulierung ist jedenfalls dort gefordert, wo eine konkrete Diskriminierung vorliegt**. Die aktuelle Praxis der Weiterverbreiter diskriminiert aber nicht nur TV-Veranstalter, sondern sie **gefährdet die Medienvielfalt, eine unabdingbare Voraussetzung unserer direkten Demokratie**.

Mit der geforderten Anpassung des FMG verlangt die IRF eine **geringfügige, notwendige und zumutbare Einschränkung der Freiheit der Netzbetreiber** ihre Infrastruktur zu nutzen. Wollen Netzbetreiber die geforderten Einschränkungen nicht in Kauf nehmen, können sie auf die Weiterverbreitung von TV-Programmen verzichten. Es ist keine Notwendigkeit, dass jeder Netzbetreiber zusätzlich im Geschäft der Weiterverbreitung von TV-Programmen aktiv ist.

Waren zu Zeiten der analogen Verbreitung von TV-Programmen Bedenken der Knappheit an Übertragungskapazitäten noch gerechtfertigt, ist dies nun seit Jahren nicht mehr der Fall. Vorreiter der Verbreitung von TV-Programmen über das Internet Protokoll ("IP") in der Schweiz war die Swisscom. Heute verbreiten sämtliche Fernmeldedienstleister TV-Programme über IP-basierte Netze (auch die Kabelnetzbetreiber, die heute im Verband "Swiss Digital" zusammengeschlossen sind).

Bei IP-basierter Verbreitung gehören Kapazitätsengpässe der Vergangenheit an. Im Übrigen hat es der Netzbetreiber in der Hand, die Anzahl weiterverbreiteter Programme zu beschränken und dafür all jene



Interessengemeinschaft Radio und Fernsehen
Communauté d'intérêts radio et télévision
Associazione di interessi radio e televisione
Association for radio and television

Programme vollständig zu übertragen, die er in sein Angebot aufnimmt. **Das Interesse der TV-Veranstalter an vollständiger Verbreitung ihrer Programme ist jedenfalls höher zu gewichten als das Interesse eines Fernmeldediensteanbieters, seinen Kunden hunderte von TV-Programmen aus aller Welt ohne programmbegleitende Signale zuzuführen.**

Zürich, 6. November 2017

Andrea Werder, Geschäftsführerin

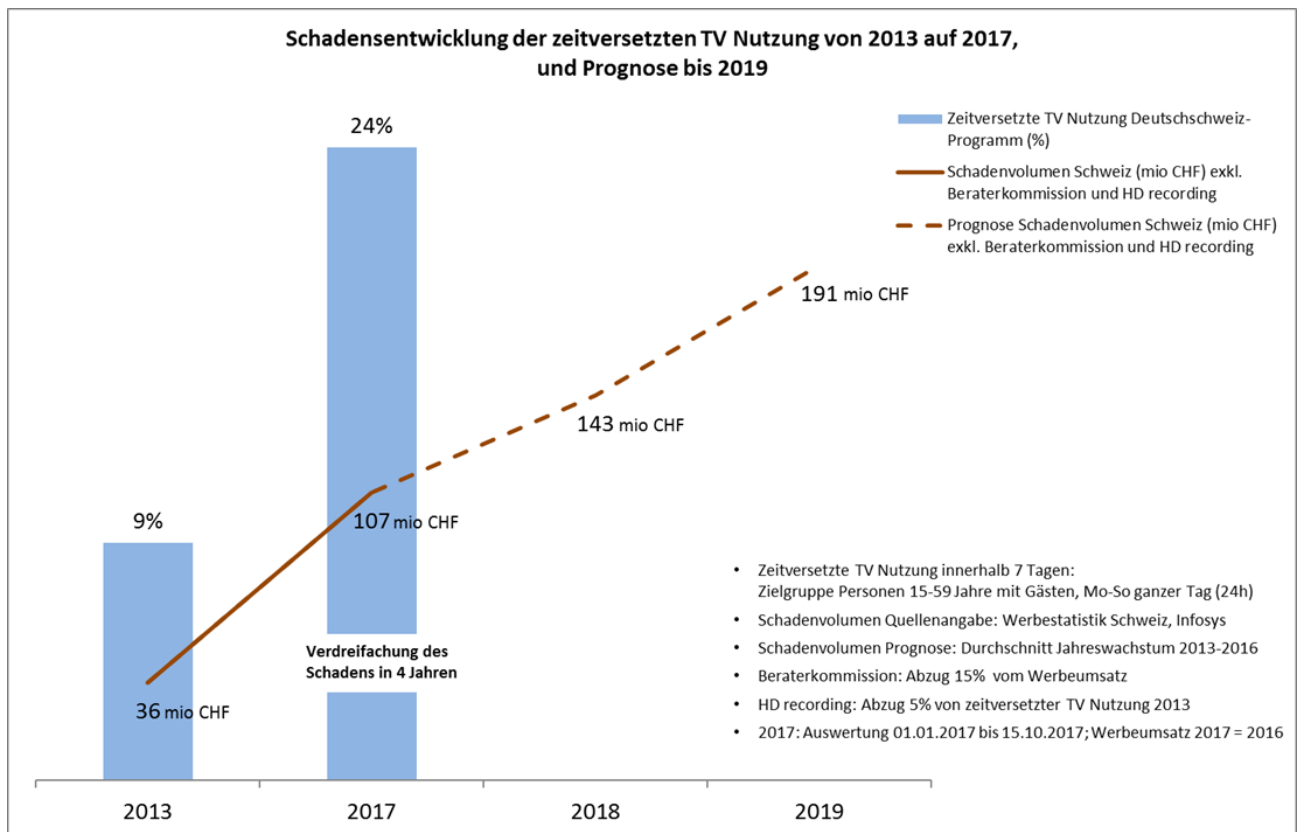
Anhänge:

1 Darstellung der Verluste an Werbeeinahmen

2 Vorschlag IRF zur Ergänzung des E-FMG vom 6. September 2017

Anhang 1

Darstellung der Verluste an Werbeeinnahmen





Anhang 2

Vorschlag IRF zur Ergänzung des E-FMG vom 6. September 2017

Art. 12e E-FMG (neu)

Weiterverbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen

1 Anbieterinnen von Fernmeldediensten dürfen Radio- und Fernsehprogramme nur zeitgleich, unverändert und vollständig weiterverbreiten.

2 Weiterverbreitung ist das zeitgleiche, unveränderte und vollständige Übernehmen und Verbreiten von Radio- und Fernsehprogrammen, die von in- oder ausländischen Veranstaltern an die Allgemeinheit gerichtet sind und die diese leitungsgebunden oder drahtlos verbreiten oder verbreiten lassen.

3 Die Pflicht zur zeitgleichen Weiterverbreitung bedeutet, dass sich allfällige Zeitverschiebungen auf das von der verwendeten Übertragungstechnologie bedingte Mass beschränken. Dem Zuschauer dürfen nur mit Zustimmung des Veranstalters Funktionen zur Verfügung gestellt werden, die ihm die zeitversetzte Nutzung der Programme erlauben.

4 Die Pflicht zur unveränderten Weiterverbreitung bedeutet, dass das Programmsignal nicht ohne Zustimmung des Veranstalters verändert werden darf. Mit Veränderung sind insbesondere gemeint:

a. Komprimierung eines Signals für hochauflösendes Fernsehen in ein Signal für Fernsehen mit Standardauflösung;

b. Integration zusätzlicher Werbung im Programm oder im Umfeld des Programms durch die Anbieterin von Fernmeldediensten.

5 Die Pflicht zur vollständigen Weiterverbreitung bedeutet, dass Programme einschliesslich der im Programm enthaltenen Werbung und programmbegleitender Signale wie Teletext oder HbbTV weiterverbreitet werden müssen.