

Einschreiben

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Medien
Zukunftsstrasse 44
Postfach 252
2501 Biel

Vorab per E-Mail: srg-konzession@bakom.admin.ch

Zürich, 12. April 2018

Stellungnahme zum Entwurf einer neuen SRG-Konzession

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, bis zum 12. April 2018 zum Entwurf einer neuen SRG-Konzession (nachfolgend "E-SRG Konzession") Stellung zu nehmen. Als Schweizerischer Verband der Streaming Anbieter danken wir Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung. Unsere Mitglieder sind als im Sinne von Art. 59 RTVG (und Art. 21 E-SRG-Konzession) gesetzlich verpflichtete Verbreiter der SRG-Programme von der neuen SRG-Konzession direkt betroffen. Entsprechend bitten wir Sie, unsere nachfolgenden Bemerkungen bei der Finalisierung der SRG-Konzession zu berücksichtigen. Die vorliegende Stellungnahme erfolgt innert Frist und bezieht sich ausschliesslich auf Themen, die unsere Mitglieder als Verbreiter von konzessionierten Fernseh- und Radioprogrammen direkt betreffen.

1. Art. 21 (Verbreitung über Leitungen) und Art. 17 Abs. 5 E-SRG Konzession (SRG-Fernsehprogramme mit zielgruppenspezifischer Werbung)

Swissstream unterstützt grundsätzlich neue Werbeformen, einschliesslich der zielgruppenspezifischen Werbung. Jedoch ist im vorliegenden Kontext sicherzustellen, dass aus der neuen Konzession klar hervorgeht, dass diesbezüglich keine Verbreitungspflicht besteht.

In Art. 51a neu-RTVV ist richtigerweise vorgesehen, dass für die zielgruppenspezifische Werbung in konzessionierten Fernsehprogrammen für die Betreiber von leitungsgebundenen Verbreitungsinfrastrukturen keine Verbreitungspflicht besteht. Im Titel zu Art. 51a neu-RTVV wird auf Art. 59 Abs. 1 RTVG verwiesen, der unter lit. a auch die Programme der SRG gemäss Art. 17 E-SRG Konzession

umfasst. Art. 51a neu-RTVV gilt dementsprechend für alle konzessionierten Programme, inkl. der SRG-Konzessionsprogramme.

Neu wird in Art. 17 Abs. 5 E-SRG Konzession die Möglichkeit vorgesehen, dass die SRG Fernsehprogramme gemäss Art. 17 Abs. 1 und Abs. 3 E-SRG Konzession mit inkludierter zielgruppenspezifischer Werbung ausstrahlen darf. Gleichzeitig räumt Art. 21 E-SRG Konzession der SRG den Anspruch auf leitungsgebundene Verbreitung ihrer Fernsehprogramme nach Art. 17 Abs. 1 E-SRG Konzession ein. Diese Verbindung stiftet mit Blick auf Art. 51a neu-RTVV Verwirrung: Es ist nicht klar und klärt sich auch nicht anhand des erläuternden Berichts, wie Art. 21 E-SRG Konzession und Art. 51a neu-RTVV zueinander stehen. Im erläuternden Bericht ist auf S. 11 lediglich festgehalten, dass gemäss Art. 21 E-SRG Konzession die Netzbetreiber in ihrem Versorgungsgebiet "die Programme der SRG im Rahmen der Konzession" zu verbreiten haben. Diese Konzessionsbestimmung entspreche bisherigem Konzessionsrecht. Das ist zu ungenau.

Art. 21 i.V.m. Art. 17 Abs. 5 E-SRG Konzession widerspricht – gewollt oder ungewollt sei dahingestellt – Art. 51a neu-RTVV: Wie einleitend dargestellt, gilt der in Art. 51a neu-RTVV normierte Ausschluss einer Verbreitungsverpflichtung zielgruppenspezifischer Werbung selbstverständlich nicht nur für die privaten konzessionierten Programmveranstalter, sondern auch für die SRG und deren Konzessionsprogramme. Auch hier gilt, dass die mit der gesetzlichen Verbreitungspflicht grundsätzlich zu gewährleistende Signalintegralität (vgl. Art. 45 Abs. 1 RTVV) bei zielgruppenspezifischer Werbung in Konzessionsprogrammen unseren Mitgliedern nicht entgegengehalten werden kann. Entsprechend ist Art. 21 E-SRG Konzession zu präzisieren und die fehlende Verbreitungspflicht für zielgruppenspezifische Werbung auch in dieser Konzessionsbestimmung ausdrücklich festzuhalten.

Forderung Swisstream:

Art. 21 E-SRG Konzession (Verbreitung über Leitungen) ist mit dem folgenden Abs. 2 zu ergänzen:

"² Der Anspruch auf leitungsgebundene Verbreitung nach Abs. 1 bezieht sich nicht auf zielgruppenspezifische Werbung gemäss Art. 17 Abs. 5."

2. Art. 18 Abs. 1 lit. c E-SRG Konzession (HbbTV)

2.1. Keine Verbreitungspflicht gemäss Art. 21 E-SRG Konzession

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Leistungsauftrag der SRG mit der angepassten Konzession im Bereich "übriges publizistisches Angebot" auf einen HbbTV-Dienst ausgedehnt werden soll. Solange damit der seit 2013 bestehende, auf einer Sonderermächtigung basierende Zustand in die neue SRG-Konzession übernommen wird, ist die Frage, ob die SRG diesen Dienst zur Erfüllung ihres Leistungsauftrags braucht oder nicht, eine medienpolitische. Eine Verbreitungspflicht für diesen HbbTV besteht nach geltendem Recht weder generell noch als sogenannter gekoppelter Dienst i.S.v. Art. 46 RTVV.

Anhand der Aufzählung des übrigen publizistischen Angebots in Art. 18 Abs. 1 E-SRG Konzession stellen wir mit Zustimmung fest, dass ein HbbTV-Dienst weder mit Teletext-Diensten noch mit programmassoziierten Informationen gleichgesetzt wird. Entsprechend kann man sich bei unveränderter Weitergeltung von Art. 46 RTVV nicht auf den Standpunkt stellen, HbbTV liesse sich bei

weiter Auslegung unter einen verbreitungspflichtigen gekoppelten Dienst nach Art. 46 Abs. 1 RTVV subsumieren. Dass der Bundesrat unsere Auffassung zu Recht teilt, ergibt sich aus seinen Erläuterungen zu Art. 21 E-SRG Konzession, wonach diese Konzessionsbestimmung geltendem Recht entspreche. Nach heutigem Konzessionsrecht ist der HbbTV-Dienst der SRG nicht nach Art. 46 RTVV mit dem Fernsehprogramm leitungsgebunden zu verbreiten.

Dass der in Art. 21 E-SRG Konzession normierte Anspruch der SRG auf leitungsgebundene Verbreitung seiner Fernsehprogramme i.S.v. Art. 17 Abs. 1 den HbbTV-Dienst nicht erfasst, ist schon deshalb richtig und konsequent, weil ein HbbTV-Dienst mit Verbreitungsanspruch bei der letzten RTVV-Revision im Jahr 2014 aufgrund überwiegend negativer Rückmeldungen *ad acta* gelegt worden ist (vgl. unsere damalige Stellungnahme in [Beilage 1](#)). Es wäre stossend und unverständlich, wenn nun über eine Revision der SRG-Konzession der gleiche Vorschlag noch einmal vorgebracht worden wäre.

Grundsätzlich erachten wir die vorgeschlagenen Konzessionsbestimmungen (Art. 21 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 E-SRG Konzession) in dieser Hinsicht als klar. Wir erlauben uns aufgrund des zunehmend unübersichtlich werdenden Geflechts aus Art. 59 RTVG, Art. 45 Abs. 1 RTVV (Signalintegralität), Art. 46 RTVV (gekoppelte Dienste) und teilweise sich inhaltlich überschneidenden Konzessionsbestimmungen (Art. 18 und Art. 21 E-SRG Konzession) sowie aufgrund der bekannten gegenläufigen Forderungen der SRG sicherheitshalber aber dennoch die folgenden Kommentare zur leitungsgebundenen Verbreitung eines HbbTV-Dienstes, die es im Hinblick auf den Entwurf eines Mediengesetzes im Kopf zu behalten gilt:

Wir vertreten weiterhin die Meinung, dass eine Verpflichtung zur Übertragung des HbbTV-Dienstes in erheblicher Weise in die Grundrechte unserer Mitglieder – insbesondere in die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit – eingreifen würde. Dass ein solcher Eingriff einer gesetzlichen Grundlage (Gesetz im formellen Sinn) bedarf, die über Art. 59 Abs. 6 RTVG hinausgeht und mit Art. 2 lit. i RTVG harmonieren müsste, und dass eine Bundesratskonzession diesen Anspruch nicht erfüllt, versteht sich von selbst. Eine dies missachtende Konzessionsbestimmung und deren hoheitliche Durchsetzung würde auch einer (durch unsere Mitglieder fraglos folgenden) akzessorischen Normenkontrolle nicht standhalten.

Position und Forderung Swisstream:

Wir unterstützen den Vorschlag, dass "übrige publizistische Angebote" gemäss Art. 18 Abs. 1 E-SRG Konzession (mit Ausnahme des Teletexts) nicht dem Verbreitungsanspruch nach Art. 21 E-SRG-Konzession unterliegen und weiterhin nicht als "gekoppelte Dienste" im Sinn von Art. 46 Abs. 1 RTVV gelten.

2.2. HbbTV ist kein moderner Teletext (und deshalb in Art. 18 E-SRG Konzession zu Recht separat aufgeführt)

HbbTV ist ein Standard, welcher die Anzeige von über das lineare Fernsehsignal hinausgehenden Inhalten auf dem Fernsehgerät ermöglicht. Es handelt sich dabei um einen Online-Dienst, dessen Verbindung zum Fernsehprogramm nur darin besteht, dass die entsprechenden Inhalte auf dem Fernsehgerät angezeigt werden können.

Diese Inhalte reichen von einem durch Videos und Bilder angereicherten "Teletext", über eigentliche Informations- und Interaktionsplattformen ähnlich denen, welche von Verlagen heute in Zusammenhang mit ihren Printmedien betrieben werden, bis hin zu Video-on-Demand-Plattformen oder gar Online-Shops. Dies geht weit über einen herkömmlichen Teletext-Dienst hinaus. Das ist dem Bundesrat bekannt, bezeichnete das BAKOM doch im erläuternden Bericht zum RTVV-Änderungsvorhaben 2014 den HbbTV-Dienst als "hybriden Fernsehdienst" (vgl. dazu Beilage 2).

Dieser Dienst bzw. die Inhalte dieses Dienstes werden mit dem Fernsehsignal im sog. Signal-Carousel übertragen, damit auch Fernsehgeräte ohne Internetverbindung diese anzeigen können. Dem Programmveranstalter ist es freigestellt, welche Inhalte er im Carousel mit seinem Signal mit-sendet; dies kann von kleinen Datenpaketen bis zu mehreren Megabit/Sekunde (wenn z.B. weitere Videos mitübertragen werden) reichen. Es geht nicht an, dass bei einer solchen Konstellation gleichzeitig eine Verbreitungspflicht für das Signal-Carousel besteht, wie dies der Bundesrat anlässlich der RTVV-Revision 2014 einmal vorgeschlagen hat.

Es ist damit erneut (das BAKOM behauptete anlässlich der RTVV-Revision 2014 ähnlich Unzutreffendes) falsch, wenn im aktuellen erläuternden Bericht auf S. 10 davon gesprochen wird, bei HbbTV handle es sich um den "modernen Nachfolgedienst für den veralteten Teletext".

2.3. HbbTV ist kein gekoppelter Dienst (und deshalb Art. 46 RTVV zu Recht nicht Gegenstand der laufenden RTVV-Revision)

Wir gehen nicht davon aus, dass es dem Bundesrat mit Art. 18 Abs. 1 lit. c E-SRG Konzession darum geht, der SRG zu erlauben, auch diejenigen Zuschauer mit ihrem auf der Basis von HbbTV umgesetzten Online-Angebot zu erreichen, welche ihr Fernsehgerät nicht mit dem Internet verbunden haben. Entsprechende Ansinnen lehnen wir kategorisch ab. Leitungsgebundene Programmverbreiter können auf Verordnungsstufe nicht gezwungen werden, die für HbbTV aufbereiteten Online-Inhalte der SRG zusammen mit dem Fernsehsignal zu verbreiten (es ist bekannt, dass die SRG aktiv bestrebt ist, möglichst viele Inhalte im Carousel zu übertragen, um sich danach auf einen gekoppelten Dienst oder auf die Wahrung der Signalintegralität zu berufen).

Es ist auch hier festzuhalten, dass es sich bei HbbTV gerade nicht um einen gekoppelten Dienst im Sinne des RTVG und der RTVV handelt. Art. 2 lit. i RTVG definiert den gekoppelten Dienst als fernmeldetechnische[n] Dienst, der mit einem Programm eine funktionale Einheit bildet oder zur Nutzung des Programms notwendig ist. Die Botschaft zum RTVG (BBI 2003 1569 ff., 1635 und 1717) stellt klar, wie dies zu verstehen ist:

"Darunter fallen allerdings nicht alle Zusatzangebote, die irgendeinen Bezug zum Programm aufweisen und dem Publikum allenfalls einen Mehrwert bringen. Notwendig ist vielmehr, dass es sich um fernmeldetechnische Dienste handelt, die mit einem Programm eine funktionale Einheit bilden und zur Nutzung des Programms notwendig sind (Art. 2 Bst. i RTVG), d.h. ohne deren Verfügbarkeit das Programm nicht oder nicht sinnvoll genutzt werden kann."

Es ist damit offensichtlich, dass es sich bei einem HbbTV-Dienst nicht um einen gekoppelten Dienst im Sinne von Art. 2 lit. i RTVG handelt und dass dieser deshalb vom Bundesrat auch nicht gestützt auf Art. 59 Abs. 6 RTVG als solcher auf Verordnungsstufe bestimmt werden kann: Vorliegend geht es um die Übertragung eines Teils des für Fernsehgeräte aufbereiteten Online-Angebots der SRG im zu verbreitenden Programmsignal. Dass diese Inhalte für die Nutzung des Programms in keiner

Weise nötig sind, versteht sich von selbst. Es geht schliesslich um weit mehr als um Dienste für Sinnesbehinderte, Tonkanäle oder ähnliches, nämlich im Wesentlichen um zusätzliche, kommerzialisierbare Inhalte.

HbbTV und das eigentliche Programmsignal bilden keine funktionale Einheit. Zum ergebnismässig gleichen Schluss kam auch 2015 bereits die deutsche Kommission für Zulassung und Aufsicht der Medienanstalten (ZAK)¹. Wir haben das bereits in unserer Stellungnahme zur RTVV-Revision 2014 ausgeführt (Beilage 1) und verweisen weiter auf den damaligen erläuternden Bericht (Beilage 2). Damals führte das BAKOM den HbbTV-Dienst beschreibend aus, es handle sich um "ergänzende, nichtlineare Inhalte, zusätzliche Videokanäle oder Eigenproduktionen aus dem eigenen Archiv" (S. 1 Abs. 2). Die funktionale Einheit ergibt sich nicht daraus, dass ein Programmveranstalter dem Programmsignal irgendwelche nicht direkt mit dem Programm in Zusammenhang stehende Daten faktisch beimischt; andernfalls würden alle dem Programmsignal beigemischten weiteren Dienste automatisch und aussernd unter die gesetzliche Definition des gekoppelten Dienstes fallen, was in Anbetracht der klaren Abgrenzung in der Botschaft gerade nicht das Ziel des Gesetzgebers war.

Eine Konzession, welche HbbTV in Verletzung der Definition in Art. 2 lit. i RTVG auf die Ebene des gekoppelten Dienstes zu heben versucht, wäre bundesrechtswidrig und würde einer akzessorischen Normenkontrolle nicht standhalten.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente in die weitere Bearbeitung der fraglichen Konzessionsbestimmungen einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen. Für Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Swissstream (Schweizerischer Verband der Streaming Anbieter)

Alexander Schmid
Geschäftsführer

Beilagen:

- Stellungnahme zur RTVV-Revision 2014 (Beilage 1)
- Erläuternder Bericht zur RTVV-Revision 2014 (Beilage 2)

¹ «In einem Beschwerdeverfahren hatte die ZAK entschieden, dass das sog. HbbTV-Signal nicht als Teil des Programmsignals anzusehen ist und von einem Plattformanbieter daher nicht mit übertragen werden muss. [...] Nach Einschätzung der ZAK gehört das HbbTV-Signal weder technisch noch inhaltlich zum Transportstrom des Rundfunksignals. Der Begriff „Programm“ in § 52a Abs. 3 Satz 1 RStV umfasst nur das Rundfunkprogramm selbst, also Bild und Ton, nicht aber weitere, das Programm lediglich begleitende Dienste.»; <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/zak-pressemitteilung-062015-zak-trifft-grundlegende-entscheidungen-zur-plattformregulierung-1/>