

Einfache Anfrage Chandiramani-Rapperswil-Jona vom 19. Februar 2018

Wird der ORF-TV Empfang im Kanton St.Gallen ganz verboten?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 27. März 2018

Christopher Chandiramani-Rapperswil-Jona erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 19. Februar 2018 nach dem Empfang der Programme des Österreichischen Rundfunks (ORF) und insbesondere des vom ORF ausgestrahlten regionalen Fensters aus Vorarlberg und bittet die Regierung um Beantwortung verschiedener Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Wie den offiziellen Informationen des ORF zu entnehmen ist, sind die Programme ORF eins, ORF 2, ORF III und ORF SPORT + über Satellit, Antenne und Kabel zu empfangen. Der ORF bietet seine gesamte Senderfamilie ohne laufende Zusatzkosten auch in HD (hochauflösend) an. Aus lizenzrechtlichen Gründen müssen die ORF-TV-Programme via Satellit indessen verschlüsselt werden. Die Entschlüsselung erfolgt entweder über eine SAT-Karte oder direkt über das Gerät («kartenlos»).

ORF verschlüsselt seine Programmsignale aus urheberrechtlichen Gründen, genauso wie übrigens das Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) auch. Der Grund ist, dass die Urheber- und Übertragungsrechte in der Regel je Land gekauft werden. Selbst wenn Übertragungsrechte europaweit zu entsprechenden Preisen gekauft werden könnten, wäre die grenzüberschreitende Verbreitung eine Kostenfrage, die den freien oder eben unverschlüsselten Empfang des gesamten Programmangebots im Ausland in Frage stellen würde.

Die Vergabe der Übertragungsrechte je Land und hier insbesondere die teuren Sportübertragungsrechte können mithin auch dafür verantwortlich gemacht werden, dass neben dem verschlüsselten Satellitenempfang auch der terrestrische Empfang soweit möglich auf das jeweilige Inland beschränkt wird. Aus technischen Gründen lässt sich jedoch nicht verhindern, dass ein TV-Signal nicht doch im nahen Ausland empfangen werden kann. Dieser sogenannte technische oder natürliche Overspill darf nach schweizerischem Recht weiter verbreitet werden und wird von den Kabelnetzbetreibern über eine Urheberrechtsabgabe auch entschädigt. Die Weiterverbreitung im Ausland wird für die jeweilige TV-Station dann ein Problem, wenn die Reichweite im Ausland im Vergleich zum Inland zu gross wird und Inhaber von Übertragungsrechten eine entsprechend höhere Entschädigung einfordern.

Europaweit frei empfangbar ist über Satellit indessen ORF 2 Europe (ORF 2 E). Das TV-Angebot von ORF 2 E entspricht dem Programm von ORF 2 und bietet alle Sendungen, deren Rechte beim ORF liegen und somit europaweit unverschlüsselt ausgestrahlt werden dürfen. Sodann können sämtliche Radioprogramme des ORF über Satellit sowie im Internet auf radio.ORF.at frei empfangen werden. Darüber hinaus liefert die Videoplattform ORF-TVthek ein umfassendes Online-Angebot an Sendungen aus dem ORF-TV-Programm, darin eingeschlossen das regionale Sendefenster aus Vorarlberg. Es kann also nicht die Rede davon sein, dass der Empfang der Sendungen des ORF ausserhalb von Österreich und namentlich im Kanton St.Gallen verboten wird. Unter Umständen sind jedoch spezielle Empfangsgeräte zur Entschlüsselung der Programmsignale notwendig oder der Empfang muss über das Internet erfolgen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Es entspricht nicht den Tatsachen, dass das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) die Strafverfolgung für Delikte im Rahmen von Art. 150^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) betreffend Herstellen und Inverkehrbringen von Materialien zur unbefugten Entschlüsselung codierter Angebote übernimmt. Dafür sind einzig die kantonalen Strafverfolgungsbehörden zuständig. Das BAKOM verfolgt hingegen nach Art. 52 Abs. 1 Bst. d bis g des eidgenössischen Fernmeldegesetzes (SR 784.10; abgekürzt FMG) Anbieter, Inverkehrbringer, Importeure, Ersteller oder Betreiber von Fernmeldeanlagen, die den fernmeldetechnischen Vorschriften nicht entsprechen oder den Rundfunk stören oder behindern. Die besagten Entschlüsselungsgerätschaften nach Art. 150^{bis} StGB sind in der Regel keine Fernmeldeanlagen im Sinne von Art. 3 Bst. d FMG, so dass auch kein Konkurrenztatbestand vorliegt.

Zur Frage des Vorrangs des StGB-Artikels vor Verfassungsrecht ist festzuhalten, dass es sich um einen Fall eines legitimen staatlichen Eingriffs in ein Grundrecht handelt. Das Grundrecht der Informationsfreiheit nach Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101; abgekürzt EMRK) und Art. 16 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist ein Recht zur Abwehr von staatlichen Interventionen in die Freiheit, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben. Wie andere Grundrechte gilt auch die Informationsfreiheit nicht absolut, sondern kann staatlich eingeschränkt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen, d. h. das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses am Eingriff sowie die Wahrung der Verhältnismässigkeit, sind sowohl in Art. 10 Abs. 2 EMRK als auch in Art. 36 BV festgehalten.

2. In der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol sorgt die landeseigene Rundfunkanstalt RAS, eine öffentliche Körperschaft des Landes Südtirol, für die flächendeckende Versorgung mit den Hörfunk- und Fernsehprogrammen aus dem deutsch- und ladinischsprachigen Ausland. Die RAS wurde im Jahr 1975 gegründet, nachdem zuvor die Verbreitung namentlich von deutschsprachigen Radio- und Fernsehprogrammen auf illegalem Weg erfolgte. Im Zuge dieser Legalisierung wurden mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Österreichs, Deutschlands und der Schweiz Rundfunkverträge abgeschlossen. Sie bilden die rechtliche Basis dafür, dass das Programm von ARD, ZDF, SRG und ORF in Südtirol kostenlos verbreitet und empfangen werden kann. Die Arbeit der RAS wird durch öffentliche Beiträge des Landes Südtirol finanziert.

Die Situation im Kanton St.Gallen ist mit derjenigen des Südtirols nicht vergleichbar. So steht ausser Frage, dass der Kanton eine eigene kantonale Sendeanstalt betreibt und die dafür notwendigen Senderechte für ausländische Sender erstet.

Auch zwischenstaatlich ist der Handlungsspielraum beschränkt. Staatsverträge in Rundfunkangelegenheiten fallen in die Zuständigkeit des Bundes und können nicht vom Kanton St.Gallen abgeschlossen werden. Vertragliche Abmachungen zwischen dem Bund und Österreich sind in dieser Angelegenheit theoretisch denkbar, aber nicht realistisch. Die Spielräume sind eng. Sofern überhaupt eine entsprechende Bereitschaft Österreichs vorhanden ist, müsste die Schweiz die Übertragung von ORF 2 mit dem Vorarlberger Fensterprogramm entsprechend teuer entschädigen. Und da das Grundprogramm von ORF 2 bereits in allen Schweizer Haushalten zu empfangen ist, ergibt es wenig Sinn, einen aufwändigen und kostenträchtigen Staatsvertrag auszuhandeln, nur zum Zweck, das Vorarlberger ORF-Fenster für Schweizer Haushalte verfügbar zu machen.

3. Gleichwohl erachtet die Regierung den Umstand, dass in den Schweizer Kabelnetzen ORF 2 mit dem Programmfenster aus Tirol anstatt desjenigen aus Vorarlberg verbreitet wird, als unbefriedigend. Das Programmfenster aus Vorarlberg weist weitaus mehr Berührungspunkte zur Schweiz und namentlich zum St.Galler Rheintal auf als das Tiroler Programmfenster. Die Verbreitung des Vorarlberger Programmfensters würde deshalb eher einem Bedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz entsprechen. Grundsätzlich dürfen Schweizer Netzbetreiber wie UPC und Swisscom TV im Rahmen der Wirtschaftsfreiheit jedoch selber bestimmen, welche Programme sie ihren Kundinnen und Kunden anbieten. Zwar müssen die Netzbetreiber ein paar wenige ausländische Programme durchleiten, die einen «besonderen Beitrag zur Bildung, zur kulturellen Entfaltung oder zur freien Meinungsbildung» leisten (Art. 59 Abs. 2 des eidgenössischen Radio- und Fernsehgesetzes [SR 784.40]). Dazu gehören gemäss Anhang 3 der eidgenössischen Radio- und Fernsehverordnung (SR 784.401) z.B. ARD, France 2, Rai Uno oder ORF 1. ORF 2 gehört hingegen nicht zu diesen sogenannten «Must Carry»-Programmen. Folglich ist es den Netzbetreibern überlassen, welches Regionalfenster von ORF 2 sie anbieten, sofern sie überhaupt über eine entsprechende Wahlmöglichkeit verfügen. Würde die Regierung hier über eine Vereinbarung mit den Netzbetreibern Einfluss nehmen wollen, stellte sich auch unweigerlich die Frage der Entschädigung. Ob ein derartiges Engagement überhaupt erforderlich ist, erscheint jedoch fraglich. Das Programmfenster aus Vorarlberg ist einerseits ohne weiteres über das Internet empfangbar und wird andererseits durch die Interessengemeinschaft Rii-Seez-Net in weiten Teilen des St.Galler Rheintals verbreitet.