



## Urteil vom 17. April 2026

---

Besetzung

Richter Alexander Mistic (Vorsitz),  
Richterin Christine Ackermann,  
Richter Jérôme Candrian,  
Gerichtsschreiberin Caroline Lehner.

---

Parteien

**Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS,**  
Beschwerdeführer 1,

**Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft,  
SRG SSR,**  
Beschwerdeführerin 2,

gegen

**Sunrise GmbH,**  
vertreten durch  
Dr. Matthias Amgwerd, Rechtsanwalt  
Beschwerdegegnerin,

**Bundesamt für Kommunikation BAKOM,**  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Radio und Fernsehen (Übriges); Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste; Verfügung vom 14. Juni 2024.

## **Sachverhalt:**

### **A.**

#### **A.a**

Der Schweizerische Gehörlosenbund (nachfolgend: SGB) ist ein gemeinnütziger Verein, der sich für die Gleichstellung und Förderung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einsetzt.

#### **A.b**

Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (nachfolgend: SRG) ist ein nach Aktienrecht geführter Verein, der mittels eines Unternehmens ein gesetzlich definiertes und durch öffentliche Mittel finanziertes Programmangebot für die Schweiz erbringt.

#### **A.c**

Die Sunrise GmbH bezweckt die Erstellung und den Betrieb von Telekommunikationsnetzen aller Art und das Anbieten von Dienstleistungen und Produkten im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologie.

**B.** Das Bundesamt für Kommunikation BAKOM eröffnete am 29. September 2022 ein Aufsichtsverfahren gegen die Sunrise GmbH wegen vermuteter Verletzung der Verbreitungspflicht gekoppelter Dienste. Anstoss dazu gaben entsprechende Anzeigen seitens der SRG sowie des SGB. Sie rügten, die Sunrise GmbH würde die Hybrid broadcast broadband TV-Komponente der SRG (nachfolgend: HbbTV-Komponente), und insbesondere die darin enthaltenen Dienste für Sinnesbehinderte, nicht verbreiten.

### **C.**

Am 2. Dezember 2022 hiess das BAKOM die Anträge der SRG und des SGB auf Erteilung der Parteistellung gut.

### **D.**

Mit Eingabe des SGB vom 9. März 2023 und Eingabe der SRG vom 10. März 2023 stellten der SGB und die SRG den Antrag, die Sunrise GmbH sei zu verpflichten, die HbbTV-Komponente, inklusive der Dienste für Sinnesbehinderte, zu verbreiten.

### **E.**

Die Sunrise GmbH verlangte mit Stellungnahme vom 7. Juni 2023 die Abweisung der Anträge des SGB und der SRG. Eventualiter sei sie von der

Verbreitungspflicht für die HbbTV-Komponente zu befreien. Subeventualiter sei ihr eine Frist von 24 Monaten zwecks Umsetzung zu gewähren.

**F.**

Mit Verfügung vom 14. Juni 2024 wies das BAKOM die Anträge der SRG und des SGB ab. Eine Verletzung der Verbreitungspflicht durch die Sunrise GmbH wurde nicht festgestellt.

**G.**

In zwei separaten Eingaben erhoben der SGB (nachfolgend: Beschwerdeführer 1) und die SRG (nachfolgend: Beschwerdeführerin 2) am 19. August 2024 gegen die Verfügung des BAKOM Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen, die Verfügung sei aufzuheben und die Sunrise GmbH sei zu verpflichten, die im TV-Signal der Beschwerdeführerin 2 enthaltene HbbTV-Komponente, insbesondere die Dienste für Sinnesbehinderte, in vollem Umfang weiterzuleiten, so dass sie uneingeschränkt und ohne zusätzliche Vorkehrungen auf dem Endgerät in der von der Beschwerdeführerin 2 bereitgestellten Qualität genutzt werden könnten.

**H.**

Die Sunrise GmbH (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) reichte am 30. Oktober 2024 ihre Beschwerdeantwort ein. Sie verlangt die Abweisung der Beschwerden. Eventualiter sei sie von der Verbreitungspflicht der HbbTV-Komponente zu befreien. Subeventualiter sei ihr zur Implementierung eine Frist von mindestens 24 Monaten zu gewähren.

**I.**

Mit Vernehmlassung vom 31. Oktober 2024 beantragt das BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerden.

**J.**

Mit Eingaben vom 8. und 9. Januar 2025 reichten die Beschwerdeführerin 2 und der Beschwerdeführer 1 ihre Schlussbemerkungen ein.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Aus prozessökonomischen Gründen können einzelne, rechtlich oder sachlich zusammenhängende Verfahren vereinigt werden (BVGer

A-742/2019 vom 18. Februar 2020 E. 1.1). Den Verfahren A-5166/2024 und A-5181/2024 liegt dasselbe Anfechtungsobjekt zugrunde. Die Fragen, die sich in diesen Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht stellen, überschneiden sich in weiten Teilen. Es rechtfertigt sich, die Verfahren unter der erstgenannten Verfahrensnummer zu vereinigen.

**1.2** Gemäss Art. 99 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) richtet sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die hier angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt, da sie vom Bundesamt für Kommunikation BAKOM als Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Beschwerden zuständig.

### **1.3**

**1.3.1** Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat (Bst. c).

Tritt nicht die Verfügungsadressatin als Beschwerdeführerin auf, sondern ein Dritter, ist dieser nur dann legitimiert, wenn er in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (BGE 145 II 259 E. 2.3).

Als Trägerinnen des Beschwerderechts kommen sowohl natürliche als auch juristische Personen des Privatrechts in Frage. Ein Verein, der als juristische Person konstituiert ist, kann einerseits im eigenen Namen und zur Wahrung seiner eigenen Interessen als Beschwerdeführer auftreten, wenn er selbst wie eine natürliche Person betroffen ist (BGE 142 II 80 E. 1.4.2 und 1.4.3). Andererseits kann er auch die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine

Vielzahl seiner Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 136 II 539 E. 1.1).

**1.3.2** Der Beschwerdeführer 1 und die Beschwerdeführerin 2 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind Vereine im Sinne von Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und besitzen die juristische Persönlichkeit.

Die in Frage stehende Verbreitungspflicht betrifft die Dienste der Beschwerdeführerin 2. Ob ihre Dienste als verbreitungspflichtig qualifiziert werden, ist für sie von erheblichem Interesse. Inwiefern das Fernsehpublikum selbst feststellen kann, ob eine Verbreitungspflicht bei gekoppelten Diensten verletzt würde, ist nicht in jedem Fall ersichtlich. Insofern ist es nachvollziehbar, dass sich die Beschwerdeführerin 2 berechtigt sieht, sich zwecks Klärung der Rechtslage in das Verfahren einzuschalten.

Der Beschwerdeführer 1 setzt sich dafür ein, dass Zugangsbarrieren für gehörlose und hörbehinderte Menschen abgebaut werden, dass sie gleiche Rechte und Chancen erhalten und dass die drei Landes-Gebärdensprachen in der Schweiz gesellschaftlich und rechtlich anerkannt werden (Art. 1 Ziff. 1 der Statuten des Schweizerischen Gehörlosenbundes [Fassung vom 25. Mai 2024]). In diesem Rahmen vertritt er die Interessen der gehörlosen und hörbehinderten Menschen (Art. 3 Ziff. 1 Bst. b der Statuten). Seine Mitglieder haben ein Interesse an einer Verbreitung von Diensten für Sinnesbehinderte durch die Beschwerdegegnerin und wären selbst zur Beschwerde legitimiert.

Die besondere, beachtenswerte Nähe zur Streitsache kann demnach sowohl für den Beschwerdeführer 1 als auch für die Beschwerdeführerin 2 bejaht werden, ebenso das schutzwürdige Interesse an der Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz. Die beiden Beschwerdeführenden sind zur Beschwerde legitimiert.

**1.4** Die Beschwerden wurden frist- und formgerecht eingereicht, weshalb darauf einzutreten ist (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

**1.5** Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

## 2.

**2.1** Die Beschwerdeführerin 2 verwendet den international anerkannten Standard «Hybrid broadcast broadband Television» (nachfolgend: HbbTV). Dieser Standard erlaubt es, klassische Rundfunkfernsehprogramme (broadcast) mit zusätzlichen, über das Internet (broadband) übertragenen Inhalten und Diensten zu verknüpfen, die auf dem Fernsehbildschirm abgerufen werden können, sofern ein internetfähiger Fernseher zur Verfügung steht. Für diese Verknüpfung ist die Übertragung von Steuersignalen notwendig. Während Rundfunkfernsehprogramme ohne Einflussnahme der Konsumentinnen und Konsumenten laufen (lineares Programm), bietet internet-basiertes Fernsehen die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, welche Inhalte zu welchem Zeitpunkt gesehen werden (nicht lineare Nutzung).

**2.2** Die HbbTV-Dienste der Beschwerdeführerin 2 können in drei Bereiche eingeteilt werden. Erstens gibt es sogenannte HbbTV-Signalisierungen, die im laufenden Rundfunkfernsehprogramm erscheinen, beispielsweise in Form von Untertiteln sowie Signalisierungen ihrer HbbTV-Startseite oder Signalisierungen internet-basierter HbbTV-Dienste der Beschwerdeführerin 2. Zweitens gibt es die HbbTV-Startseite, auf welche das Publikum aus dem laufenden Rundfunkfernsehprogramm mittels Anklickens entsprechender Signalisierungen zugreifen kann. Die HbbTV-Startseite enthält Informationen, Grafiken und Bilder und stellt zudem eine Art Mediathek dar, aus welcher auf die internet-basierten HbbTV-Dienste der Beschwerdeführerin 2 zugegriffen werden kann. Drittens gibt es ebendiese internet-basierten HbbTV-Dienste der Beschwerdeführerin 2, wie beispielsweise Videos auf Abruf (z. B. ausgestrahlte Sendungen) oder Live-Streams.

Die ersten beiden Bereiche bilden die HbbTV-Komponente der Beschwerdeführerin 2. Es handelt sich um denjenigen Teil der HbbTV-Dienste, welcher ohne Internetverbindung genutzt werden kann. Die HbbTV-Komponente besteht aus HbbTV-Signalisierungen und einem HbbTV-Datenkarussell, mit welchem die Text- und Bildinhalte für die HbbTV-Signalisierungen und für die HbbTV-Startseite geliefert werden. Die HbbTV-Komponente wird von der Beschwerdeführerin 2 zusammen mit dem Fernsehprogramm in ihrem TV-Signal übertragen.

HbbTV-Dienste der Beschwerdeführerin 2			
	Rundfunkfernsehen	Startseite HbbTV	Internet-Fernsehen
HbbTV-Komponente	HbbTV-Signalisierungen (Signalisierung der Untertitel, der HbbTV-Startseite und internet-basierter HbbTV- Dienste)	Informationen in Text, Grafiken und Bilder; Mediathek für internet- basierte HbbTV-Dienste	Internet- basierte HbbTV- Dienste
	HbbTV-Datenkarussell für Signalisierungen	HbbTV-Datenkarussell für Startseite	
	HbbTV-Komponente		

**2.3** Streitgegenstand ist, ob die im TV-Signal der Beschwerdeführerin 2 übertragene HbbTV-Komponente, inklusive der darin enthaltenen Dienste für Sinnesbehinderte, als gekoppelte Dienste im Sinne von Art. 46 der Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV; SR 784.401) gelten. Sofern dies zu bejahen ist, besteht eine Verbreitungspflicht für die HbbTV-Komponente.

Internet-basierte HbbTV-Dienste der Beschwerdeführerin 2 sind nicht Bestandteil der HbbTV-Komponente. HbbTV-Signalisierungen oder HbbTV-Startseiteninformationen, die auf internet-basierte HbbTV-Dienste hinweisen, sind hingegen Bestandteil der HbbTV-Komponente und damit auch des Streitgegenstands.

Hinsichtlich der Dienste für Sinnesbehinderte bedeutet dies, dass die Verbreitungspflicht für die in der HbbTV-Komponente enthaltenen Dienste (z. B. Untertitel oder Hinweise auf aufgezeichnete Sendungen mit nachträglich integrierter Gebärdensprache) zum Streitgegenstand gehören, nicht dagegen die Verbreitungspflicht internet-basierter Dienste für Menschen mit Sinnesbehinderung an sich.

### 3.

**3.1** Die Beschwerdeführerin 2 rügt, die Vorinstanz habe den Verfahrensgegenstand zu Unrecht auf die Frage der Verbreitungspflicht der Dienste für

Sinnesbehinderte beschränkt. Sie hätte die Verbreitungspflicht für die gesamte HbbTV-Komponente prüfen müssen. Sie habe die Verbreitungspflicht eines Teils der HbbTV-Komponente in den Erwägungen in grundsätzlicher Weise anerkannt und hätte die Beschwerdegegnerin folglich zu deren Verbreitung anweisen müssen.

**3.2** Die Vorinstanz bestreitet, in ihrer Verfügung eine Beschränkung des Verfahrensgegenstands vorgenommen zu haben. Sie habe festgehalten, dass HbbTV ein internationaler Standard sei und kein gekoppelter Dienst. Sie sei zum Schluss gekommen, dass im Einzelfall geprüft werden müsse, ob ein in der HbbTV-Komponente enthaltener Dienst die Anforderungen an einen gekoppelten Dienst erfülle. Eine solche Prüfung habe sie mit Blick auf die Dienste für Menschen mit Sinnesbehinderung vorgenommen.

**3.3** Nach Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden. Rechtsverweigerung im Sinne dieser Bestimmung liegt beispielsweise vor, wenn eine Behörde zu Unrecht keine Entscheidung trifft oder nur über einen Teil des Streitgegenstands entscheidet (BGE 144 II 184 E. 3.1). Die Rüge der Beschwerdeführerin 2 ist unter dem Gesichtspunkt zu prüfen, ob die Vorinstanz einen Teil des Streitgegenstands unentschieden liess.

Dies kann verneint werden. Im vorinstanzlichen Verfahren stellten die Beschwerdeführenden den Antrag, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, die HbbTV-Komponente inklusive der darin enthaltenen Dienste für Menschen mit Sinnesbehinderung vollständig zu verbreiten. Mit Verfügung der Vorinstanz vom 14. Juni 2024 wurden die Anträge der beiden Beschwerdeführenden abgewiesen. Damit hat die Vorinstanz den Verfahrensgegenstand umfassend entschieden. Inwiefern dieser Entscheid richtig war und angesichts der Erwägungen der Vorinstanz überzeugt, ist eine Frage des materiellen Rechts (vgl. insbesondere E. 7.2 hiernach). Eine Beschränkung des Verfahrensgegenstands hat nicht stattgefunden. Die Rüge der Beschwerdeführerin 2 erweist sich insoweit als unbegründet.

#### **4.**

**4.1** Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, die Vorinstanz habe es unterlassen, den Sachverhalt vollständig festzustellen. Die Aussage der Beschwerdegegner, sie würde die HbbTV-Signalisierungen bis zur Wandsteckdose verbreiten, sei durch sie (die Beschwerdeführerin 2) explizit

bestritten worden. Dennoch habe die Vorinstanz die diesbezügliche Tatsachenermittlung unterlassen.

**4.2** Die Vorinstanz wendet ein, dass sie eine Verbreitungspflicht für die Beschwerdegegnerin verneint habe. Daher habe sich die Klärung der Frage erübrigt, ob die Beschwerdegegnerin die HbbTV-Signalisierung bis zur Wandsteckdose verbreite.

**4.3** Auch die Beschwerdegegnerin vertritt, dass die Klärung dieses Sachverhaltselements angesichts der rechtlichen Schlussfolgerungen der Vorinstanz unerheblich sei.

**4.4** Nach Art. 12 VwVG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Im Rahmen dieses Untersuchungsgrundsatzes sind die rechtserheblichen Tatsachen abzuklären, also jene faktischen Entscheidungsgrundlagen, die für die Regelung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses relevant sind (BGE 143 II 425 E. 5.1). Umgekehrt gilt, dass eine Behörde auf die Ermittlung von Tatsachen verzichten kann, wenn diese nicht entscheidungsrelevant sind (vgl. KRAUSKOPF/WYSSLING, in: Waldmann/Krauskopf (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, N. 29 zu Art. 12 VwVG).

Die Vorinstanz wies die Anträge der Beschwerdeführenden ab, wonach die Beschwerdegegnerin zu verpflichten sei, die HbbTV-Komponente zu verbreiten. Sie verneinte insofern eine Verbreitungspflicht für die HbbTV-Komponente. Damit hatte die Frage, ob die Beschwerdegegnerin die in der HbbTV-Komponente enthaltenen Signalisierungen jeweils bis zur Wandsteckdose verbreitet oder nicht, keine Relevanz für das dem Verfahren zugrundeliegende Rechtsverhältnis. Die Vorinstanz war somit nicht zur Ermittlung dieser umstrittenen, aber letztlich nicht entscheidungsrelevanten Tatsache verpflichtet. Die Rüge der Beschwerdeführerin 2 erweist sich als unbegründet.

## **5.**

**5.1** Das RTVG regelt die Veranstaltung, die Aufbereitung, die Übertragung und den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen (Art. 1 Abs. 1 RTVG). Zentraler Anknüpfungspunkt ist der Programmbegriff (Botschaft vom 18. Dezember 2002 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, BBl 2003 1569, 1661, nachfolgend: Botschaft zum RTVG). Ein Programm ist definiert als Folge von Sendungen, die kontinuierlich angeboten, zeitlich angesetzt und fernmeldetechnisch übertragen werden sowie für die Allgemeinheit bestimmt sind (Art. 2 Bst. a RTVG). Das Kriterium

der zeitlichen Ansetzung verlangt, dass das Angebot vom Veranstalter programmiert wird und das Publikum keinen Einfluss auf Ausstrahlungszeitpunkt und Reihenfolge der aneinandergereihten Sendungen hat. Es kann sich einzig in das laufende Programm ein- oder ausschalten (Botschaft zum RTVG, 1663). Für bestimmte, sogenannte zugangsberechtigte Programme gilt eine Verbreitungspflicht für Inhaberinnen einer Funkkonzession (drahtlos-terrestrische Verbreitung von Programmen) und für Fernmeldedienstanbieterinnen (Verbreitung über Leitungen). Die Programme der SRG gehören zu diesen zugangsberechtigten Programmen (Art. 53 Bst. a und Art. 59 Abs. 1 Bst. a RTVG). Der Bundesrat kann zudem die Verbreitungspflicht auf mit zugangsberechtigten Programmen gekoppelte Dienste ausdehnen (Art. 55 Abs. 3, Art. 59 Abs. 6 und Art. 60 Abs. 4 RTVG).

**5.2** Gemäss Art. 2 Bst. i des Entwurfs des RTVG waren gekoppelte Dienste definiert als fernmeldetechnische Dienste, die mit einem Programm eine funktionale Einheit bilden und zur Nutzung des Programms notwendig sind (BBI 2003 1779, 1780). Die Botschaft zum RTVG hält hierzu Folgendes fest (1635):

Mit der Verbreitungspflicht soll sichergestellt werden, dass bestimmte Programme mit besonderen Leistungen im Sinne des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrages ihr Publikum auch wirklich erreichen. Können solche Angebote nur mit Hilfe von programmbegleitenden Zusatzdiensten genutzt werden, kann die Verbreitungspflicht ihr Ziel nicht erreichen, wenn sie sich nur auf das Programm im engen Sinne bezieht. Vor diesem Hintergrund wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, nötigenfalls die Verbreitungspflicht auf so genannte *gekoppelte Dienste* auszudehnen [...]. 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 [...], d.h. ohne deren Verfügbarkeit das Programm nicht oder nicht sinnvoll genutzt werden kann. Die Aspekte, welche die funktionale Einheit begründen, können sowohl technischer als auch inhaltlicher Natur sein.

Die im Entwurf des RTVG enthaltene Definition der gekoppelten Dienste wurde vom National- und Ständerat schliesslich in geänderter Form verabschiedet. Gemäss Art. 2 Bst. i RTVG ist ein gekoppelter Dienst ein fernmeldetechnischer Dienst, der mit einem Programm eine funktionale Einheit bildet *oder* zur Nutzung des Programms notwendig ist. Die Änderung wurde in der parlamentarischen Debatte kaum thematisiert. Gemäss Votum des Vertreters der vorbereitenden Kommission, Rolf Escher, gehe es bei den gekoppelten Diensten um den Teletext oder die Untertitelung. Diese seien für die Nutzung des Programms nicht notwendig. Deshalb seien die Vor-

aussetzungen in Art. 2 Bst. i RTVG nicht kumulativ, sondern alternativ festzulegen (AB 2005 S 53).

**5.3** Bei der Behandlung des RTVG im National- und Ständerat wurde zudem diskutiert, ob eine Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste auf Gesetzesebene verankert werden sollte, verbunden mit der Delegation an den Bundesrat, Ausnahmen davon bestimmen zu können. Letztlich hat sich aber die vom Bundesrat vorgeschlagene Variante durchgesetzt: Eine Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste von Gesetzes wegen besteht nicht, jedoch die Möglichkeit für den Bundesrat, bei Bedarf die verbreitungspflichtigen gekoppelten Dienste zu bestimmen. Die Mehrheit der vorbereitenden Kommission des Ständerats war der Ansicht, dass mit dieser Variante besser «auf unliebsame [technische] Entwicklungen» Einfluss genommen werden könne (AB 2005 S 92 f.). So läge es nun am Veranstalter, sich dafür einzusetzen, dass ein gekoppelter Dienst durch den Bundesrat als verbreitungspflichtig in die Verordnung aufgenommen würde.

Der Bundesrat hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in Art. 46 Abs. 1 RTVV für das zugangsberechtigte Fernsehprogramm sechs gekoppelte Dienste festgelegt: Schmalbandige Datenübertragung in Schrift und Bild (Bst. a), mehrere Tonkanäle (Bst. b), Steuersignal für die analoge oder digitale Aufnahmemöglichkeit (Bst. c), Dienste für Sinnesbehinderte im Sinne der Art. 7 Abs. 3 und 4 und Art. 24 Abs. 3 RTVG (Bst. d), Dolby Digital (Bst. f) und Informationen für den elektronischen Programmführer (Bst. g).

## **6.**

**6.1** Die Beschwerdegegnerin bestreitet eine Verbreitungspflicht für die HbbTV-Komponente der Beschwerdeführerin 2. Bei Art. 46 Abs. 1 RTVV handle es sich um eine abschliessende Aufzählung und die HbbTV-Dienste seien nicht erwähnt. Auch eine historische Auslegung der Bestimmung würde bestätigen, dass HbbTV-Dienste nicht von der Verbreitungspflicht betroffen seien. Die Beschwerdegegnerin verweist auf ein gescheitertes Revisionsvorhaben im Jahr 2014, mit welchem der neue Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV «Daten in Schrift und Bild» hätte lauten sollen, ohne den Zusatz «schmalbandig». Dadurch wären auch neue technische Entwicklungen wie HbbTV unter die Bestimmung gefallen. In der Anhörung sei dies kontrovers aufgenommen worden. Auch mit dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die elektronischen Medien habe man die Verbreitungspflicht der Fernmeldeanbieterinnen ausdehnen wollen. Der Entwurf sei jedoch ebenfalls gescheitert.

**6.2** Die Beschwerdeführerin 2 erwidert, dass die Kontroversen im Rahmen der angesprochenen Revision der RTVV daher entstanden seien, dass der Verordnungsgeber mit dem neuen Wortlaut eine mehr als nur schmalbandige Datenübertragung in Schrift und Bild ermöglicht hätte, weil er davon ausging, dass die HbbTV-Dienste eine Bandbreite von bis zu 2 Mbit/s umfassen würden. Infolgedessen sei von verbreitungspflichtigen Fernmeldeanbieterinnen die Angst geäußert worden, die Beschwerdeführerin 2 könne in Zukunft datenintensive Inhalte wie Videos mit dem TV-Signal verbreiten, was die Netze belasten würde. Die Beschwerdeführerin 2 führt aus, dass die HbbTV-Komponente deshalb bewusst schmalbandig konzipiert sei, weshalb sie gestützt auf Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV zu verbreiten sei.

**6.3** Mit der von der Beschwerdegegnerin erwähnten Revision der RTVV war geplant, den Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV dahingehend zu ändern, dass fortan bei gekoppelten Diensten alle Datenübertragungen in Schrift und Bild betroffen gewesen wären und nicht nur die schmalbandigen. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts kann aus den damit einhergehenden Kontroversen nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass die hier umstrittene HbbTV-Komponente der Beschwerdeführerin 2 grundsätzlich nicht verbreitungspflichtig sind. Es ist vielmehr zu prüfen, aus welchen Bestandteilen die HbbTV-Komponente besteht und ob diese im konkreten Fall unter einen der in Art. 46 Abs. 1 RTVV aufgeführten gekoppelten Dienste, namentlich unter die Buchstaben a oder d, subsumiert werden können. Ist dies zu bejahen, sind sie verbreitungspflichtig. Eine explizite Erwähnung von HbbTV in Art. 46 Abs. 1 RTVV, wie sie die Beschwerdegegnerin verlangt, wäre in diesem Fall obsolet.

## 7.

### 7.1

**7.1.1** Die Beschwerdeführerin 2 führt aus, dass die HbbTV-Komponente einen Bandbreitenbedarf von nur 564 Kbit/s habe und somit schmalbandig im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV sei. Bewegtbilder, beziehungsweise Videos seien von vornherein nicht Bestandteil der HbbTV-Komponente, da diese zu datenintensiv wären. Als Vergleich erwähnt sie ihren Dienst «Teletext», der als «technisches Fossil» eine Bandbreite zwischen 250 und 300 Kbit/s habe, streckenweise auch mehr als 300 Kbit/s. Dieser werde seit jeher unbestritten als gekoppelter Dienst im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV betrachtet. Zudem sei in den Erläuterungen zur RTVV

festgehalten, dass der Teletext unter digitalen Bedingungen auch Bildelemente enthalten könne, welche ebenfalls zu verbreiten seien.

**7.1.2** Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Ausführungen der Beschwerdeführerin 2 bezüglich der Bandbreite. Sie seien jedenfalls nicht substantiiert oder belegt. Die HbbTV-Dienste könnten nicht als schmalbandig verstanden werden; sie würden Zugang zu inhaltlich viel weitergehenden Angeboten erlauben.

**7.1.3** Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest und bedient sich hierzu unter anderem den Auskünften der Parteien (Art. 12 Bst. b VwVG). Diese sind ihrerseits verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 13 Abs. 1 VwVG). Bei der Ermittlung der Bandbreite der HbbTV-Komponente ist das Bundesverwaltungsgericht auf die Mitwirkung der Parteien angewiesen. Die Beschwerdeführerin 2 hat die Bandbreite in ihrer Beschwerde – und gemäss eigenen Auskünften bereits im vorinstanzlichen Verfahren – mit 564 Kbit/s beziffert. Die Beschwerdegegnerin bestreitet insgesamt die Ausführungen der Beschwerdeführerin 2 bezüglich der Bandbreite. Sie unterlässt es aber gänzlich, eigene Ausführungen zur Bandbreite zu machen oder zu erklären, weshalb sie Zweifel an der Richtigkeit der Angabe der Beschwerdeführerin 2 in diesem Punkt hat. Ein solch unsubstantiiertes Bestreiten vermag den Beweiswert der detaillierten Parteiauskunft der Beschwerdeführerin 2 nicht zu erschüttern. Das Bundesverwaltungsgericht geht für die nachfolgende Prüfung der Rechtsfrage bei der HbbTV-Komponente von einer Bandbreite von 564 Kbit/s aus.

**7.1.4** Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV verlangt die Verbreitung gekoppelter Dienste unter anderem dann, wenn sie als schmalbandige Datenübertragung in Schrift und Bild vom Veranstalter angeboten werden. Was unter schmalbandig zu verstehen ist, wird durch den Verordnungsgeber nicht weiter definiert. Gemäss den Erläuterungen zur RTVV handelte es sich bei der schmalbandigen Datenübertragung der Beschwerdeführerin 2 bislang um den Teletext in Schriftform (UVEK, Erläuterungen zur RTVV, Konsolidierte Fassung, Stand 1. Januar 2023, S. 45, < <https://www.bakom.admin.ch/de/rechtliche-grundlagen-allgemein> >, abgerufen am 31.03.2026, nachfolgend: Erläuterungen zur RTVV). Dieser könne unter digitalen Bedingungen aber auch Bildelemente enthalten, die im Rahmen der in der Departementsverordnung festgelegten Datenübertragungsrate ebenfalls zu verbreiten seien. Die Verordnung des UVEK vom 5. Oktober 2007 über Radio und Fernsehen (SR 784.401.11) enthält allerdings keine entsprechende

Bestimmung. Eine Orientierungshilfe bieten jedoch die Ausführungen der Vorinstanz zum Begriff «Breitband», welche zwecks Abgrenzung herangezogen werden können (BAKOM, Breitbandkommunikation in der Schweiz: Eine Standort-Bestimmung zu Infrastruktur und Nutzung, Juli 2002, < <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/1317.pdf> >, abgerufen am 31.03.2026). Der Bericht erörtert verschiedene Technologien, die für den Breitbandzugang zur Verfügung stehen. Bei einer dieser Technologien (Universal Mobile Telecommunication Services; nachfolgend: UMTS) wird festgehalten, dass die damit theoretisch erreichbare Datenübertragungsrate von 2 Mbit/s gerade an den unteren Breitbandbereich heranreichen würde. Einschlägig ist zudem die Empfehlung I.113 der Internationalen Fernmeldeunion, wonach «broadband» einen Dienst bezeichnet, der Übertragungskanäle erfordert, die Datenraten oberhalb der klassischen ISDN-Primärrate von 1,5 bis 2,0 Mbit/s unterstützen (< <https://www.itu.int/rec/T-REC-I.113-199706-I/en> > und < <https://www.itu.int/itu-news/issue/2001/06/broadband.html> >, abgerufen am 07.04.2026). Es ist demnach davon auszugehen, dass bei einer Datenübertragungsrate von 564 Kbit/s von einer schmalbandigen Datenübertragung gesprochen werden kann. Darüber hinaus ist der Beschwerdeführerin 2 in ihrer Argumentation zu folgen: Wenn bereits der Teletext in Schriftform mit rund 300 Kbit/s als schmalbandig betrachtet wird, ist anzunehmen, dass eine Datenübertragung in Schrift *und Bild* im Umfang von 564 Kbit/s ebenfalls noch unter Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV subsumiert werden kann. Auch die Vorinstanz bestreitet die Bandbreite der HbbTV-Komponente und deren Qualifikation als «schmalbandig» nicht; ihre Kritik bezieht sich vielmehr auf die fehlende funktionale Einheit mit dem Programm (vgl. E. 7.2.1 hiernach). Dass die HbbTV-Komponente dem Fernsehpublikum ermöglicht, zu Inhalten zu gelangen, die ihrerseits nicht schmalbandig sind (z. B. Videos auf Abruf), ist unerheblich. Im Streit steht die Verbreitungspflicht für die HbbTV-Komponente. Nur ihre Bandbreite ist ausschlaggebend. Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass der Bandbreitenbedarf der HbbTV-Komponente von 564 Kbit/s als schmalbandig im Sinne der Verordnungsbestimmung zu qualifizieren ist.

## 7.2

**7.2.1** Die Vorinstanz hält fest, dass via HbbTV sowohl Dienste zum laufenden Rundfunkfernsehprogramm angeboten werden könnten als auch Dienste, die unabhängig vom Programm zu nutzen seien. Es sei daher in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Dienst die Anforderungen an einen gekoppelten Dienst erfülle. Beispielsweise seien programmbezogene

Untertitel, Gebärdensprachvideos und Audiodeskriptoren zum jeweiligen laufenden Rundfunkfernsehprogramm verbreitungspflichtige gekoppelte Dienste, wenn diese mittels HbbTV als Teil des TV-Signals übertragen würden. Hingegen seien im TV-Signal mitgelieferte Signalisierungen, welche auf einen internet-basierten HbbTV-Dienst der Beschwerdeführerin 2 verweisen, nicht verbreitungspflichtig. Da die internet-basierten Dienste unabhängig vom laufenden Programm genutzt werden könnten, fehle die von Art. 2 Bst. i RTVG verlangte funktionale Einheit mit dem Programm. Infolgedessen sei auch bei den entsprechenden Signalisierungen die funktionale Einheit zum Programm zu verneinen. Als Beispiel nennt die Vorinstanz die Signalisierung eines Videos auf Abruf mit Gebärdensprache, die nach ihrer Argumentation nicht der Verbreitungspflicht unterliegt.

**7.2.2** Auch die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass die HbbTV-Dienste technisch und funktional mit dem laufenden Rundfunkfernsehprogramm verknüpft seien. Bei HbbTV handle es sich um eine Technologie, die zusätzliche, interaktive Dienste anbieten könne. Die HbbTV-Dienste seien daher als generelle Ergänzung zum Rundfunkfernsehprogramm zu betrachten.

**7.2.3** Die Beschwerdeführerin 2 beruft sich darauf, dass gemäss Botschaft zum RTVG die funktionale Einheit mit dem Programm sowohl technischer als auch inhaltlicher Natur sein könne. Da die HbbTV-Komponente im TV-Signal mitgeliefert würde, bestünde ohne Weiteres eine technisch-funktionale Einheit. Es überrasche, dass beispielsweise die Signalisierung ausgestrahlter Sendungen den Programmbezug nicht erfüllen sollen. Ausgestrahlte Sendungen seien das Programm. Die Signalisierung erlaube es dem Publikum, das Fernsehprogramm individuell und somit besser auf dem Fernsehbildschirm zu nutzen.

**7.2.4** Auch der Beschwerdeführer 1 bestreitet die Auffassung der Vorinstanz, dass bei einem Teil der HbbTV-Komponente die funktionale Einheit mit dem Programm fehle. Immerhin seien auch gewisse Teletext-Dienste nur technisch-funktional mit dem Programm verbunden. Dennoch würde die Vorinstanz den Teletext als gekoppelten Dienst anerkennen.

**7.2.5** Art. 46 Abs. 1 RTVV benennt die verbreitungspflichtigen gekoppelten Dienste mit unterschiedlicher Normdichte. Während beispielsweise das Mehrkanal-Tonsystem «Dolby Digital» nach Art. 46 Abs. 1 Bst. f RTVV keiner weiteren Auslegung bedarf, ist Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV in Zusammenhang mit der gesetzlichen Definition des gekoppelten Dienstes

gemäss Art. 2 Bst. i RTVG zu lesen. Verbreitungspflichtig ist demnach eine schmalbandige, fernmeldetechnische Datenübertragung in Schrift und Bild, die mit dem zugangsberechtigten Programm eine funktionale Einheit bildet oder zur Nutzung des Programms notwendig ist. In der parlamentarischen Debatte zu dieser Bestimmung wurde betont, dass beispielsweise der von der Beschwerdeführerin 2 angebotene Teletext verbreitungspflichtig sein solle. Dieser sei aber zur Nutzung des Programms nicht notwendig, weshalb die beiden Voraussetzungen nicht kumulativ sein sollten, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, sondern alternativ (vgl. oben E. 5.2). Insofern ging der Gesetzgeber implizit davon aus, dass der Teletext eine funktionale Einheit mit dem Fernsehprogramm der Beschwerdeführerin 2 bildet.

Mit dem Teletext-Dienst werden Untertitel in Fremdsprachen und für hörbehinderte Menschen bereitgestellt. Zudem kann das Fernsehpublikum mit dem Teletext Nachrichten, Sportergebnisse, Wetterprognosen und programmbegleitende Informationen über das Fernsehgerät abrufen. Auch der Teletext enthält somit Dienste zum laufenden Rundfunkfernsehprogramm als auch Dienste, die unabhängig vom Programm zu nutzen sind. Trotzdem anerkennt die Vorinstanz den Teletext als verbreitungspflichtigen gekoppelten Dienst. Ihre hinsichtlich der HbbTV-Komponente vorgenommene Differenzierung zwischen Diensten zum laufenden Programm und vom laufenden Programm unabhängigen Diensten ist daher nicht überzeugend. Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 2 Bst. i RTVG und die explizite Erwähnung des Teletextes in der parlamentarischen Debatte besteht eine funktionale Einheit zum Programm bereits dann, wenn der Dienst im TV-Signal enthalten ist und aus dem laufenden Fernsehprogramm darauf zugegriffen werden kann. Dies trifft auf die HbbTV-Komponente zu.

Die Definition des gekoppelten Dienstes als fernmeldetechnischer Dienst, der mit einem Programm eine funktionale Einheit bildet (Art. 2 Bst. i RTVG), ist breit und offen formuliert. Letztlich wird es dem Ordnungsgeber überlassen, bei Bedarf die verbreitungspflichtigen gekoppelten Dienste festzulegen und so «auf unliebsame [technische] Entwicklungen» Einfluss zu nehmen (vgl. oben E. 5.3). Nun verhält es sich bei Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV gerade so, dass diese Bestimmung technologieneutral umschrieben ist. Im Vergleich zu beispielsweise Art. 46 Abs. 1 Bst. f RTVV (Dolby Digital) ist die Normdichte deutlich tiefer. Für die Beschwerdegegnerin bleibt immerhin vorhersehbar, dass sie im Rahmen des Bst. a lediglich für schmalbandige Datenübertragungen eine Verbreitungspflicht trifft. Da die HbbTV-Komponente schmalbandig ist, mit ihr eine Datenübertragung in Schrift und

Bild stattfindet, sie im TV-Signal enthalten ist sowie aus dem laufenden Rundfunkfernsehprogramm darauf zugegriffen werden kann, ist sie in Anwendung von Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV in Verbindung mit Art. 2 Bst. i RTVG verbreitungspflichtig.

Diese Schlussfolgerung gilt für alle Bestandteile der HbbTV-Komponente, inklusive der darin enthaltenen Dienste für Sinnesbehinderte. Im Folgenden ist zu prüfen, inwiefern deren Verbreitung zudem gestützt auf Art. 46 Abs. 1 Bst. d RTVV verlangt ist (E. 8.1) und ob sich die Beschwerdeführerin der Verbreitungspflicht entbinden kann, indem sie die Dienste auf anderem Weg - respektive mittels anderer Technologie - verbreitet (E. 8.2).

## **8.**

### **8.1**

**8.1.1** Die Vorinstanz bejaht grundsätzlich, dass HbbTV-Dienste für sinnesbehinderte Menschen, die sich auf das laufende Fernsehprogramm beziehen, verbreitungspflichtige gekoppelte Dienste sind. Hingegen seien HbbTV-Signalisierungen, die mit entsprechender Internetverbindung erlauben würden, nicht lineare Inhalte abzurufen, nicht verbreitungspflichtig (z. B. Signalisierung eines Videos auf Abruf mit Gebärdensprache). Die Differenzierung begründet die Vorinstanz damit, dass ein gekoppelter Dienst für Sinnesbehinderte immer an ein Programm, das heisst an eine zeitlich angesetzte Reihenfolge von Sendungen anknüpfe. Dies ergebe sich aus den entsprechenden Verweisen auf Art. 7 Abs. 3 und 4 sowie Art. 24 Abs. 3 RTVG, welche Art. 46 Abs. 1 Bst. d RTVV beinhalte.

**8.1.2** Der Beschwerdeführer 1 wendet ein, dass die HbbTV-Dienste ausschliesslich für die Nutzung am Fernsehgerät und für die Nutzung des Fernsehprogramms konzipiert seien. Sie würden dem hörbehinderten Publikum ermöglichen, die im TV-Signal gesendeten Angebote barrierefrei zu konsumieren. Dazu zählten beispielsweise Live-Untertitelungen als auch zeitversetzte Sendungen mit nachträglichen Untertiteln oder Gebärdensprachenübersetzungen. Die gesetzliche Verpflichtung zur behindertengerechten Aufbereitung von Fernsehsendungen würde ins Leere laufen, wenn der Zugang zu den entsprechenden Diensten von den Fernmeldeanbieterinnen nicht gewährleistet würde.

**8.1.3** Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, es bestehe keine Grundlage für die Anforderung der Vorinstanz, dass sich die Dienste für Sinnesbehinderte ausschliesslich auf das laufende Programm beziehen müssten.

Es genüge vielmehr, dass die Dienste technisch-funktional mit dem Programm gekoppelt seien. Alle Signalisierungen der Dienste seien in der HbbTV-Komponente enthalten und würden dem sinnesbehinderten Publikum ermöglichen, aus dem laufenden Programm heraus auf diese Dienste zuzugreifen.

**8.1.4** Nach Art. 46 Abs. 1 Bst. d RTVV sind Dienste für Sinnesbehinderte im Sinne der Art. 7 Abs. 3 und 4 und Art. 24 Abs. 3 RTVG verbreitungspflichtig. Art. 7 RTVG befasst sich mit den Anforderungen an das Programm von Fernsehveranstaltern und hält in Abs. 3 fest, dass Fernsehveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot einen angemessenen Anteil der Sendungen in einer für hör- und sehbehinderte Menschen geeigneten Weise aufbereiten müssen. Art. 24 RTVG regelt den Programmauftrag der Beschwerdeführerin 2. Gemäss Art. 24 Abs. 3 RTVG soll der Bundesrat die Grundsätze festlegen, nach denen die Bedürfnisse der Menschen mit Sinnesbehinderungen berücksichtigt werden müssen. Er bestimmt insbesondere, in welchem Ausmass Spezialsendungen in Gebärdensprache für gehörlose Menschen angeboten werden müssen. Dieser Delegation kommt der Bundesrat in Art. 7 RTVV nach, der die behindertengerechte Aufbereitung von Fernsehsendungen auf den Kanälen der Beschwerdeführerin 2 regelt. Daraus ergeben sich folgende Vorgaben: Die Beschwerdeführerin 2 hat ihre Beiträge pro Sprachregion im Fernsehprogramm für drei Viertel der gesamten Sendezeit der redaktionellen Sendungen zu Untertiteln (Art. 7 Abs. 1 Bst. a RTVV). Sie hat dafür zu sorgen, dass ein grösstmöglicher Anteil der Sendungen, die in den ersten Fernsehprogrammen zwischen 18 und 22.30 Uhr ausgestrahlt werden, für Sehbehinderte zugänglich ist (Art. 7 Abs. 2 RTVV). Zudem muss täglich mindestens eine Informationssendung der SRG in jeder Amtssprache in Gebärdensprache aufbereitet sein (Art. 7 Abs. 4 RTVV). Art. 7 Abs. 1 Bst. b RTVV gibt sodann vor, dass Angebote, die nur im Internet angeboten werden, zu zwei Dritteln zu Untertiteln sind.

Hinsichtlich Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV, der schmalbandigen Datenübertragung in Schrift und Bild, wurde ausgeführt, dass ein technisch-funktionaler Bezug zum Fernsehprogramm ausreicht, um eine Verbreitungspflicht zu begründen (vgl. oben E. 7.2.5). Deshalb sind auch die in der HbbTV-Komponente enthaltenen Signalisierungen auf internet-basierte Dienste verbreitungspflichtig. Mit anderen Worten ist es unerheblich, was signalisiert wird. Die Signalisierung an sich ist verbreitungspflichtig, solange sie schmalbandig und im TV-Signal enthalten ist sowie aus dem laufenden Rundfunkfernsehprogramm darauf zugegriffen werden kann. Bei Art. 46

Abs. 1 Bst. d RTVV ist die Ausgangslage eine andere. Demnach sind «nur» die Dienste für Sinnesbehinderte im Sinne der Art. 7 Abs. 3 und 4 sowie Art. 24 Abs. 3 RTVG verbreitungspflichtig. Diese werden für die Beschwerdeführerin 2 durch den Bundesrat in Art. 7 Abs. 1 Bst. d RTVV konkretisiert. Art. 7 Abs. 1 Bst. d RTVV bezieht sich auf Angebote des Internets. Diese sind jedoch von vornherein nicht verbreitungspflichtig (vgl. oben E. 2.2 zum Streitgegenstand). Die anderen, oben erwähnten Vorgaben knüpfen alle an zeitliche Elemente an («täglich», «zwischen 18 und 22.30 Uhr», «drei Viertel der [...] Sendezeit») und beziehen sich folglich auf das laufende Fernsehprogramm. Die Vorgaben stellen sicher, dass das sinnesbehinderte Publikum bereits im laufenden Programm und auch ohne internetfähiges Fernsehgerät zu einem bestimmten Anteil der Sendungen Zugang erhält. Entsprechend sind gestützt auf Art. 46 Abs. 1 Bst. d RTVV in Verbindung mit Art. 7 RTVV nur diejenigen Dienste verbreitungspflichtig, welche die Beschwerdeführerin 2 für das laufende Programm bereitstellt. Die Signalisierung von internet-basierten Diensten für Sinnesbehinderte fällt nicht darunter. Wie oben ausgeführt, ergibt sich eine Verbreitungspflicht für Letztere allerdings gestützt auf Art. 46 Abs. 1 Bst. a RTVV (vgl. oben E. 7.2.5).

Hinsichtlich der Dienste für Sinnesbehinderte, die in der HbbTV-Komponente enthalten sind, ist nachfolgend zu klären, inwiefern sich die Beschwerdegegnerin der Verbreitungspflicht entbinden kann, indem sie diese auf anderem Weg – respektive mittels anderer Technologie – verbreitet.

## **8.2**

**8.2.1** Die Vorinstanz hält fest, dass die Dienste der Beschwerdeführerin 2 für Menschen mit Sinnesbehinderung nicht nur via HbbTV, sondern auch via Teletext und zusätzlicher Tonkanäle angeboten würden. Art. 56 RTVV würde der Beschwerdegegnerin die freie Wahl der Übertragungstechnologien in der Verbreitung von Programmen und gekoppelten Diensten einräumen, solange sie zeitverzugslos, unverändert und vollständig sei (Art. 45 Abs. 1 RTVV). Im vorliegenden Fall könne die Beschwerdegegnerin nachweisen, dass sie die Dienste für Sinnesbehinderte via Teletext in der verlangten technischen Qualität verbreiten würde. Hinsichtlich der Untertitel hält die Vorinstanz fest, dass nur entscheidend sei, dass diese verbreitet würden, nicht hingegen in welcher Grösse und Farbe oder mit welchem Kontrast. Es bestehe keine Pflicht, den entsprechenden Dienst (z. B. Untertitel) auch noch via HbbTV zu verbreiten (keine Doppelverbreitungspflicht).

**8.2.2** Auch die Beschwerdegegnerin wendet ein, dass sie in Bezug auf das Fernsehprogramm der Beschwerdeführerin 2 die über Teletext gelieferten Untertitel stets bereitstelle. Diese würden zudem im Rahmen von laufenden Softwareupdates in graphischer Hinsicht kontinuierlich optimiert. Auch würden Sendungen in Gebärdensprache, soweit sie im laufenden Fernsehprogramm integriert seien, übertragen. Zudem stelle sie eine Zoomfunktion und Kontrastdarstellung für den elektronischen Programmführer zur Verfügung. Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Ausführung des Beschwerdeführers 1, wonach die erweiterten Funktionen via HbbTV nicht etwa eine Komfortverbesserung seien, sondern eine notwendige Voraussetzung, damit Menschen mit einer Hörbehinderung vollständigen Zugang zu den audiovisuellen Inhalten des Fernsehprogramms erhalten könnten.

**8.2.3** Der Beschwerdeführer 1 hält fest, dass der Einsatz der HbbTV-Komponente für hörbehinderte Menschen entscheidende Vorteile biete, die über herkömmliche Untertitel und Gebärdensprachangebote hinausgingen. Die Möglichkeiten der individuellen Anpassung der Schriftgröße, der Anpassung des Hintergrunds, der Trennung von Bild und Untertitel sowie der flexiblen Platzierung der Untertitel oder Gebärdensprachübersetzungen würden die visuelle Informationsverarbeitung erheblich erleichtern. Dies habe man mithilfe ausführlicher Tests mit Zielgruppen herausfinden können. Ein Teil des hörbehinderten Publikums würde den Sendungen erst durch diese Möglichkeiten folgen können. Dies gelte beispielsweise für ältere hörbehinderte Menschen oder Menschen mit Usher-Syndrom; eine Erkrankung, bei welcher die Gehörlosigkeit mit einem fortschreitenden Verlust des Sehvermögens kombiniert sei. Das Argument, es bestünde für diese HbbTV-Dienste für Sinnesbehinderte keine Verbreitungspflicht, weil die Untertitel bereits via Teletext verbreitet würden, zeuge von fehlendem Sachverständnis. Von gleichwertigen Funktionen könne keine Rede sein.

**8.2.4** Auch die Beschwerdeführerin 2 wendet ein, dass die Angebote für Sinnesbehinderte in der HbbTV-Komponente keineswegs vergleichbar seien mit denjenigen im Teletext. Es handle sich bei den HbbTV-Diensten um zentrale Weiterentwicklungen für das sinnesbehinderte Publikum. Nebst den konfigurierbaren Untertiteln biete HbbTV auch die Möglichkeit, die Audiodeskriptoren vom Originaltonangebot für das Gesamtpublikum zu trennen und dabei den Ton ohne Hintergrundgeräusche anzubieten (sog. Clean-Audio). Zudem sei der von der Vorinstanz geltend gemachte Art. 56 RTVV für die Frage der Verbreitungspflicht nicht einschlägig. Er basiere auf Art. 64 RTVG. Dieser Gesetzesartikel diene dem Schutz der Publikumsinteressen und begegne der Gefahr, die von proprietären Systemen der

Verbreiter («Flaschenhalse») für den Empfang der Angebote der Veranstalter ausgehen könnte.

**8.2.5** Aufgrund der Ausführungen der Parteien steht für das Bundesverwaltungsgericht fest, dass sich die Dienste für Sinnesbehinderte, die mit der verbreitungspflichtigen HbbTV-Komponente von der Beschwerdeführerin 2 bereitgestellt werden, von denjenigen im Teletext massgeblich unterscheiden. Für nicht sinnesbehinderte Menschen mögen die weiterentwickelten Funktionen als Komfortverbesserung erscheinen. Der Beschwerdeführer 1 hat indessen eingehend beschrieben, dass es durch die HbbTV-Dienste für einen Teil des sinnesbehinderten Publikums überhaupt erst möglich ist, den Sendungen zu folgen.

Nach Art. 56 Abs. 1 RTVV hat eine Fernmeldedienstanbieterin, die ein anderes Verfahren zur Aufbereitung verwendet als der Veranstalter, die Programme und die daran gekoppelten Dienste so auszustrahlen, dass das Publikum sie in einer den Anforderungen von Art. 45 RTVV entsprechenden Qualität nutzen kann, also zeitverzugslos, unverändert und vollständig. Da die Qualität der HbbTV-Dienste von derjenigen der Teletext-Dienste für Sinnesbehinderte entscheidend abweicht, kann sich die Beschwerdegegnerin nicht auf Art. 56 Abs. 1 RTVV stützen. Die diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz, die mit Blick auf diese Bestimmung die Verbreitungspflicht für die HbbTV-Dienste für Sinnesbehinderte verneint, überzeugt nicht. Die Verbreitungspflicht bleibt für alle in der HbbTV-Komponente enthaltenen Dienste für Sinnesbehinderte bestehen.

## **9.**

**9.1** Die Beschwerdegegnerin stellt das Eventualbegehren, sie sei von der Verbreitungspflicht für die HbbTV-Komponente zu befreien. Subeventualiter sei ihr zur Implementierung eine Frist von mindestens 24 Monaten anzusetzen. Sie führt aus, dass eine Einführung von HbbTV nur mit einem signifikanten zeitlichen Vorlauf umsetzbar sei und substantielle Investitionen damit verbunden seien.

**9.2** Die Beschwerdeführerin 2 verweist auf Art. 8 Abs. 2bis der Verordnung des UVEK über Radio und Fernsehen (vgl. oben E. 7.1.4). Demnach stünde es der Beschwerdegegnerin frei, bei der Vorinstanz ein Gesuch um – allenfalls befristete – Entbindung von der Verbreitungspflicht für die HbbTV-Komponente einzureichen, soweit deren Umsetzung aus

technischen Gründen mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden sei. Vor diesem Hintergrund erübrige sich eine Umsetzungsfrist.

### **9.3**

**9.3.1** Nach Art. 8 Abs. 2bis der Verordnung des UVEK über Radio und Fernsehen kann das BAKOM eine Fernmeldedienstanbieterin auf Gesuch hin von der Verbreitung von gekoppelten Diensten entbinden, soweit ihr dies aus technischen Gründen nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist. Diese Bestimmung auf der Ebene einer Departementsverordnung ermächtigt eine Verwaltungseinheit, jemanden von einer Rechtspflicht zu befreien, die ihrerseits in einer Bundesratsverordnung verankert ist. Es ist zu prüfen, ob das RTVG oder die RTVV eine Grundlage bieten für Art. 8 Abs. 2bis der Verordnung des UVEK über Radio und Fernsehen.

**9.3.2** Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen, insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über die Rechte und Pflichten von Personen (Art. 164 Abs. 1 Bst. c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV). Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat durchbricht den Grundsatz der Gewaltenteilung und schränkt die demokratischen Rechte ein, weshalb sie nur innerhalb der vom Bundesgericht entwickelten Delegationsgrundsätze erlaubt ist (BGE 144 II 376, 379; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 331). Gemäss Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) kann der Bundesrat die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen sogar an die Departemente subdelegieren. Er hat dabei allerdings die Tragweite der Rechtssätze zu berücksichtigen (Art. 48 Abs. 2 RVOG). Bei jeder Delegation ist zu beachten, dass die darauf gestützten Bestimmungen den von der Delegationsnorm gesetzten Rahmen einhalten.

**9.3.3** Gemäss Ingress des Art. 8 Abs. 2bis der Verordnung des UVEK über Radio und Fernsehen stützt sich diese Bestimmung auf Art. 46 Abs. 3 RTVV. Während Art. 46 Abs. 1 RTVV die verbreitungspflichtigen gekoppelten Dienste festlegt, wird in Abs. 3 das UVEK ermächtigt, bei Bedarf technische Vorschriften zu erlassen und für bestimmte Technologien Ausnahmen von der Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste vorzusehen.

Letzteres ist gemäss Erläuterungen zur RTVV notwendig, weil sich bei bestimmten Verbreitungstechnologien und den zur Verfügung stehenden Empfangsgeräten nicht alle Dienste nutzbringend einsetzen lassen (z. B. bei der Verbreitung von Fernsehprogrammen über UMTS zum Empfang mit Mobiltelefonen; Erläuterungen zur RTVV, S. 46). Das UVEK hätte somit die Kompetenz, für bestimmte Technologien – für alle Rechtsunterworfenen gleichermaßen geltende – Ausnahmen von der Verbreitungspflicht für gekoppelte Dienste zu bestimmen. Hingegen besteht keine Delegationsnorm in der RTVV, welche das UVEK – a maiore ad minus das BAKOM – ermächtigen würde, eine einzelne Fernmeldedienstanbieterin auf Gesuch hin von der Verbreitung von gekoppelten Diensten zu entbinden, wenn ihr dies aus technischen Gründen nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist. Inwiefern eine solche Delegationsnorm in der RTVV die Voraussetzungen von Art. 48 RVOG erfüllen würde, kann hier offengelassen werden. Jedenfalls beinhaltet Art. 8 Abs. 2bis der Verordnung des UVEK über Radio und Fernsehen eine Regelung, die sich ausserhalb des vom Bundesrat in Art. 46 Abs. 3 RTVV gesetzten Rahmens befindet und welcher somit eine Delegationsgrundlage fehlt. Entsprechend gibt es weder für das Bundesverwaltungsgericht noch für die rechtsanwendenden Behörden eine rechtsgenügeliche Grundlage, um die Beschwerdegegnerin von der Verbreitungspflicht zu entbinden. Ihr entsprechender Antrag ist abzuweisen.

**9.3.4** Eine Frist für die Fernmeldedienstanbieterinnen zur Umsetzung der Verbreitungspflicht gekoppelter Dienste ist auf Gesetzes- oder Verordnungsebene ebenfalls nicht vorgesehen, weshalb auch dieses Begehren abzuweisen ist.

## **10.**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin verpflichtet ist, die im TV-Signal der Beschwerdeführerin 2 enthaltene HbbTV-Komponente, inklusive die darin enthaltenen Dienste für Sinnesbehinderte, zu verbreiten. Die Beschwerden der Beschwerdeführenden sind gutzuheissen und die Verfügung der Vorinstanz ist aufzuheben.

## **11.**

**11.1** Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegende Parteien haben

Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Keine Entschädigung ist geschuldet, wenn der Vertreter oder die Vertreterin in einem Arbeitsverhältnis zur Partei steht (Art. 9 Abs. 2 VGKE).

**11.2** Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin als unterliegend. Der Vorinstanz werden keine Kosten auferlegt. Die Beschwerdegegnerin trägt die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.–. Die obsiegenden Beschwerdeführenden wurden von Arbeitnehmenden vertreten, weshalb keine Parteientschädigung auszurichten ist.

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Verfahren A-5166/2024 und A-5181/2024 werden unter der erstgenannten Verfahrensnummer vereinigt.

### **2.**

Die Beschwerden werden gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, die im TV-Signal der Beschwerdeführerin 2 enthaltene HbbTV-Komponente, inklusive die darin enthaltenen Dienste für Sinnesbehinderte, zu verbreiten.

### **3.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung der Rechnung erfolgt mit separater Post.

Der Beschwerdeführerin 2 wird der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführerin 2 hat dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

### **4.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

### **5.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer 1, die Beschwerdeführerin 2, die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz und das Generalsekretariat UVEK.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Alexander Mistic

Caroline Lehner

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer 1 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdeführerin 2 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)