

Botschaft zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen

vom 28. September 1987

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ferner beantragen wir Ihnen, folgende Postulate abzuschreiben:

- 1983 P 83.574 Lokaler Rundfunk. Indirekte Hilfe
(S 30. 11. 83, Schaffter)
- 1986 P 85.539 Regionalfernsehen. Rechtsgrundlagen
(N 4. 6. 86, Bremi)
- 1986 P 86.550 Verordnung zum TVG. Artikel 109
(S 9. 10. 86, Lauber)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. September 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Aubert
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Artikel 55^{bis} Absatz 1 BV enthält den Auftrag, im Bereich von Radio und Fernsehen Recht zu setzen. Mit dem vorliegenden Bundesgesetz über Radio und Fernsehen kommt der Bund dieser Verpflichtung nach. Unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit und Programmautonomie der Veranstalter sowie der Interessen der anderen Medien konkretisiert der Erlass den verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag. Der Umsetzung liegt das Ebenenmodell zugrunde. Dieses Modell entspricht in hohem Masse dem föderalistischen Aufbau unseres Landes. Es bietet Gewähr, dass neben den wirtschaftlich starken Agglomerationen auch die Rand- und Berggebiete ausreichend mit Rundfunkprogrammen versorgt werden (Grundversorgung). Neben den nationalen Besonderheiten trägt das Gesetz auch der internationalen Entwicklung Rechnung, von der gerade ein kleines Land wie die Schweiz besonders stark betroffen ist. Immer mehr ausländische Programme treten mit den schweizerischen Veranstaltern in Konkurrenz um die Gunst des Publikums. Diese Konkurrenz wird auf einem, im internationalen Vergleich sehr kleinen Markt ausgetragen, der zudem in drei Teilmärkte (Sprachregionen) zerfällt.

Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen räumt das Gesetz dem nationalen Veranstalter (SRG) eine besondere Stellung ein. Andere Veranstalter sind auf der nationalen/sprachregionalen Ebene nur zugelassen, wenn die Erfüllung des umfassenden Leistungsauftrags durch die SRG nicht schwerwiegend beeinträchtigt wird. Allfällige weitere Konzessionen, die keine Verschlüsselung der Programme vorschreiben oder die den Inhalt der Programme nicht beschränken, sind zudem von der Bundesversammlung zu genehmigen.

Im Gegensatz dazu soll auf der lokal/regionalen Ebene, welche von der internationalen Konkurrenz weniger betroffen ist, eine Mehrzahl von Veranstaltern zugelassen werden. Um in Rand- und Bergregionen die Veranstaltung lokaler/regionaler Programme zu erleichtern, sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, dass solche Veranstalter Anteile am Ertrag der Empfangsgebühren erhalten. Die Frequenzen der vierten Fernsehsenderkette stehen insbesondere regionalen Fernsehveranstaltern für die Verbreitung ihrer Programme zur Verfügung.

Auf der internationalen Ebene ist keine Beschränkung der Zahl der Veranstalter vorgesehen.

Neben den programmlichen, finanziellen und organisatorischen Aspekten des Rundfunks erfasst das Gesetz auch die Technik. Dieser Bereich war bisher Gegenstand des Bundesgesetzes betreffend den Telegrafien- und Telefonverkehr. Das Erstellen und Betreiben der Übertragungstechnischen Einrichtungen auf der sprachregionalen/nationalen sowie auf der internationalen Ebene ist grundsätzlich Sache der PTT-Betriebe, ausser wenn ein ausländischer Satellit benutzt wird. Die lokalen und regionalen Veranstalter können hingegen ihre Programme im Rahmen einer Konzession selber verbreiten oder durch Dritte verbreiten lassen.

Das Gesetz regelt nicht nur die Veranstaltung, die aktive Seite des Rundfunks, sondern auch die passive Seite, den Empfang und die Weiterverbreitung von Ra-

dio- und Fernsehprogrammen. Wie bisher ist das Erstellen und Betreiben von Kabelnetzen und Umsetzern konzessionspflichtig, wobei vorgeschrieben wird, dass schweizerische und ausländische Programme, die mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangbar sind, weiterverbreitet werden müssen. Im übrigen enthält das Gesetz den Grundsatz, dass jedermann frei ist, die für die Allgemeinheit bestimmten in- und ausländischen Programme zu empfangen.

Wer Radio- und Fernsehprogramme empfangen will, braucht eine Bewilligung der PTT-Betriebe und muss wie bisher eine Gebühr bezahlen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Notwendigkeit eines Radio- und Fernsehgesetzes

Schon in den frühen zwanziger Jahren wurden in der Schweiz von lokalen Gesellschaften Radiosendungen veranstaltet. Die Verwerfung einer Verfassungsgrundlage für Radio und Fernsehen in den Jahren 1957 und 1976 hatte zur Folge, dass das Recht der elektronischen Medien bis vor kurzem fast ausschliesslich auf Verordnungen und Konzessionen beruhte. Diese stützen sich auf das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz (TVG) vom 14. Oktober 1922 (SR 784.10) bzw. auf dessen Verordnung I vom 17. August 1983 (SR 784.101). Das TVG seinerseits basiert auf Artikel 36 der Bundesverfassung (BV), der das Post- und Telegrafienwesen zur Bundessache erklärt. Medienrecht für Radio und Fernsehen entstand so seit über 50 Jahren unabhängig und ausserhalb von Souverän und Bundesversammlung.

Artikel 55^{bis} Absatz 1 BV vom 2. Dezember 1984 verpflichtet nun den Bund, im Bereich von Radio und Fernsehen Recht zu setzen. Unbefristete Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten, sind nach Artikel 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) auf Gesetzesstufe zu erlassen. Erst dadurch erhalten die den Veranstaltern eingeräumten Rechte und auferlegten Pflichten eine angemessene Legitimation. Die Notwendigkeit eines Radio- und Fernsehgesetzes ergibt sich aber nicht nur aus dem Legalitätsprinzip. Ein solcher Erlass dient auch der Vereinheitlichung und Vereinfachung des einschlägigen Rechts. Das heutige Rundfunkrecht ist auf mehrere Erlasse unterschiedlichen Gewichts verteilt:

- ein Bundesgesetz (TVG);
- drei Bundesbeschlüsse (Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (SR 784.45), Bundesbeschluss über das schweizerische Kurzwellenradio (SR 784.405), Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk¹⁾);
- zwei Verordnungen (Verordnung I zum Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz, Verordnung über lokale Rundfunk-Versuche (SR 784.401).

Folgen der heutigen Zersplitterung sind Unübersichtlichkeit und Wiederholungen, die vermieden werden können, sobald ein Bundesgesetz vorliegt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass der Wortlaut von Artikel 55^{bis} BV eine Reihe von Konkretisierungsproblemen schafft, die in einem Gesetz zu lösen sind. Die Rechtsetzungskompetenz ist sehr weit umschrieben. Die Absätze 2 (Leistungsauftrag) und 4 (Rücksichtnahme auf andere Kommunikationsmittel) können zu Zielkonflikten führen. Zwischen Unabhängigkeit und Autonomie (Abs.3) besteht ein Spannungsverhältnis. Vor allem gibt der Artikel der SRG keine Monopolstellung, ohne aber konkret zu sagen, in welchem Verhältnis SRG-unabhängige Veranstalter zur SRG stehen sollen. Die Medienordnung wird mit anderen Worten weitgehend offen gelassen und bedarf der rechtsetzenden Gestaltung.

¹⁾ Bei Redaktionsschluss im Zweitrat hängig.

12 Situation und Entwicklung des Rundfunks in der Schweiz

121 Nationale und sprachregionale Programme

121.1 Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)

Aufgrund einer Konzession des Bundes steht der SRG seit 1931 das Recht zu, unter ihrer Verantwortung die elektrischen und radioelektrischen Einrichtungen der PTT-Betriebe sowie ähnliche konzessionierte Einrichtungen zur öffentlichen Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen zu benützen. Es handelt sich, wie das Bundesgericht bestätigte, um eine Konzession des öffentlichen Dienstes. Die der SRG darin insbesondere in den Bereichen Organisation, Programm und Finanzen gemachten Auflagen sind vielfältig. So ist die Organisation weitgehend vorgeschrieben. Die SRG ist ein Verein gemäss Artikel 60 ff. ZGB, der sich aus drei Regionalgesellschaften, in denen die vier Sprachregionen des Landes repräsentativ vertreten sind, zusammensetzt. Ihr Programmauftrag ist weitgesteckt. Als nationale Institution, die Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnimmt, trägt sie die Verantwortung für eine vollständige Versorgung der Bevölkerung mit schweizerischen Radio- und Fernsehprogrammen. Sie ist somit verpflichtet, Vollprogramme in den drei Amtssprachen herzustellen und die vierte Landessprache angemessen zu berücksichtigen. Dabei hat sie auf die Bedürfnisse und Besonderheiten des jeweiligen Kulturraumes einzugehen und – im Sinne einer nationalen Klammer – die Einheit und die Zusammengehörigkeit der Bevölkerung zu stärken.

Die SRG produziert zu diesem Zweck je ein Fernsehprogramm in deutscher, französischer und italienischer Sprache sowie regelmässig Sendungen in Rätoromanisch. Die drei Programme sind in der ganzen Schweiz zu empfangen und tragen zu einem kulturellen Austausch über die Sprachgrenzen hinweg bei. Beim Radio werden zurzeit je drei Programme in deutscher und französischer, zwei in italienischer Sprache sowie regelmässig Sendungen in Rätoromanisch hergestellt. Das Angebot wird in naher Zukunft im Tessin auf drei Programme erhöht. Die rätoromanischen Radiosendungen werden schrittweise zu einem eigenen Programm ausgebaut. Im weiteren produziert die SRG auch Kurzwellenprogramme für Europa und Übersee (vgl. Ziff. 124.1). Der weite Programmauftrag soll im Radio- und Fernsehgesetz verankert werden.

1986 waren bei der SRG 3463 Mitarbeiter fest und 1922 im Honorarverhältnis angestellt; mit rund 800 Autoren bestand ein Auftragsverhältnis. Daneben fallen auch die Aufwendungen der SRG für Fremdaufträge und -produktionen ins Gewicht. In diesem Zusammenhang verdient insbesondere das Rahmenabkommen mit den Verbänden des Schweizerischen Filmschaffens Erwähnung.

Im Jahre 1986 wurden von der SRG rund 65 000 Radio- und rund 14 000 Fernsehstunden ausgestrahlt. Detailliertere Angaben sind aus Tabelle 1 ersichtlich. Dazu ist anzumerken, dass beim Radio 34 Prozent auf Eigen-, 59 Prozent auf Fremdproduktionen und 7 Prozent auf Wiederholungen entfielen und insgesamt 950 Sendestunden in Rätoromanisch ausgestrahlt wurden. Bei den drei sprachregionalen Fernsehprogrammen fielen im gleichen Jahr 34 Prozent auf Eigen-, 38 Prozent auf Fremdproduktionen und 28 Prozent auf Wiederholungen. Auch

beim Fernsehen wurden die Sendungen in rätoromanischer Sprache in letzter Zeit ausgebaut.

SRG-Programmstatistik 1986

Tabelle 1

Programmstunden	SRG-gesamt	Region DRS	Region SR	Region SI
Radio				
1. Programm	22 038	6 673	6 605	8 760
2. Programm	26 278	8 760	8 757	8 760
3. Programm	17 521	8 760	8 760	—
Total Radio	65 837	24 193	24 122	17 520
Fernsehen	13 784	4 877	5 239	3 668

Quelle: SRG Jahrbuch 1986/87

Neben ihren sprachregionalen Programmen beteiligt sich die SRG an den Satelliten-Fernsehprogrammen TV 5, 3-Sat und 1-Plus. Dabei handelt es sich um Programme, die von den nationalen Rundfunkanstalten der beteiligten Länder gemeinsam veranstaltet werden.

Die SRG deckte 1986 ihren Finanzbedarf – wie nachstehende Tabelle 2 zeigt – zu rund 69 Prozent aus Gebühreneinnahmen. Rund 26 Prozent entfielen auf die Fernsehwerbung und 1,4 Prozent auf den Bundesbeitrag an Schweizer Radio International (SRI), der 1986 erstmals wieder ausgerichtet wurde (vgl. zu SRI insgesamt Ziff. 124.1). Der übrige Betriebsertrag stammte aus Koproduktionen, Programmverkäufen, Zinserträgen usw. und einem Beitrag der PTT-Betriebe an den Telefonrundspruch.

Betriebsertrag 1986

Tabelle 2

	in Mio. Fr.	in Prozenten
Konzessionsgebühren Radio	153,3	24,7
Konzessionsgebühren Fernsehen	272,0	43,9
Werbereinnahmen TV	162,1	26,2
Bundesbeitrag an SRI	8,4	1,4
übriger Betriebsertrag	21,4	3,5
Beitrag der PTT an TR	2,3	0,4
Total	619,5	100

Quelle: Finanzdirektion SRG

Vom gesamten Betriebsaufwand in der Höhe von 596,7 Millionen Franken entfielen 205,5 Millionen Franken (34,4%) auf das Radio und 391,2 Millionen Franken (65,6%) auf das Fernsehen.

Die Programmproduktion in der Westschweiz und vor allem im Tessin wird über den SRG-internen Finanzausgleich sichergestellt. Die deutschschweizerische Bevölkerungsmehrheit trägt mit einem Teil ihrer Konzessionsgebühren zur Vollversorgung mit Radio- und Fernsehprogrammen in den anderen Landesteilen bei. Der gleiche Ausgleich erfolgt bei der Fernsehwerbung.

Ein Vergleich mit anderen nationalen europäischen Rundfunkveranstaltern zeigt, dass die SRG relativ tiefe durchschnittliche Programmkosten je Stunde ausweist.

Durchschnittliche Programmkosten¹⁾ je Stunde von europäischen Rundfunkanstalten 1985

Tabelle 3

	Radio		Fernsehen	
	Kosten je Stunde in Schweizer Franken	Kostenindex SRG = 100	Kosten je Stunde in Schweizer Franken	Kostenindex SRG = 100
Zweites Deutsches Fernsehen	–	–	249 000	877
Österreichischer Rundfunk ...	3 600	133	55 600	196
Belgische Radio en Televisie .	4 500	167	30 500	107
Télévision Française 1.....	–	–	108 100	381
Antenne 2	–	–	104 600	368
Radio France	14 700	544	–	–
Radiotelevisione Italiana	9 800	363	69 100	243
Niederlandse Omroep Stichting	5 800	215	68 200	240
British Broadcasting Corporation	3 100	115	107 100	377
Sveriges Riksradio/Television Ab	6 800	252	63 500	224
Danmarks Radio	6 700	248	63 800	225
Norsk Riksringkasting	6 300	233	67 500	238
Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft	2 700	100	28 400	100

¹⁾ Die aufgeführten Durchschnittskosten entsprechen dem gesamten Betriebsaufwand jeder Anstalt – inklusive Programm-, Produktions- und Verwaltungsaufwand – dividiert durch die Anzahl Programmstunden von Erstausstrahlungen und Wiederholungen, aber ohne Auslandprogramme beim Radio. Die Umrechnung erfolgte zum mittleren Devisenkurs des Jahres 1985. Da bei der SRG keine Kosten für die Verbreitung anfallen, wurden die Ausstrahlungskosten und die Abschreibungen ausgeklammert; die in Tabelle 3 aufgeführten Zahlen sind somit vergleichbar.

121.2 Teletext

Trägerin der auf sechs Jahre befristeten Teletext-Konzession vom 19. Dezember 1983 ist eine von der SRG und vom Schweizerischen Verband der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger (SZV) gebildete einfache Gesellschaft. Den Betrieb

besorgt die von ihnen gegründete Teletext AG in Biel. 50 festangestellte und 30 freie Mitarbeiter gestalten die Teletext-Dienste in Deutsch, Französisch und Italienisch. Anfangs 1987 betrug die entsprechenden Angebote rund 900, 700 und 500 Seiten. Im Auftrage der Teletext AG werden im weitem auch Fernsehprogramme für Hörgeschädigte und Gehörlose untertitelt.

Teletext erhält von der SRG jährliche Beiträge an die Betriebskosten (1986: 4,3 Mio. Fr.). Weitere Einnahmen stammen aus der Werbung und aus Beiträgen von Informationslieferanten. Der Gesamtaufwand betrug im gleichen Jahr 6,4 Millionen Franken.

Rund 13 Prozent der Bevölkerung hatte Ende 1986 Zugang zu einem Fernsehgerät mit Teletext-Decoder; dies besagt, dass 650'000 Personen Teletext empfangen konnten. Für die deutsche Schweiz wurde im Januar dieses Jahres erstmals auch die Nutzung automatisch registriert. Demnach haben an einem «durchschnittlichen Januartag» rund 184 000 Personen Teletext gelesen.

121.3 Abonnementsfernsehen

Der Bundesrat erteilte am 19. September 1983 der Schweizerischen Trägervereinigung für Abonnementsfernsehen (STA) die Konzession für einen sechsjährigen Versuch mit Abonnementsfernsehen (BBl 1983 IV 25). Mitglieder dieser Vereinigung sind die Groupe Romand pour le Développement de la Télévision par Abonnement, die Rediffusion AG, die SRG, die Telesystem AG, die Tel-Sat AG sowie die nationalen Dachverbände der schweizerischen Filmwirtschaft.

Die Konzession verlangt, dass die STA mit der Durchführung zwei Betriebsgesellschaften (Pay-Sat AG und Télécinéromandie) beauftragt. In rechtlicher Hinsicht handelt es sich also um ein «doppelstöckiges Modell». Die Pay-Sat benutzt für die Verbreitung ihres Programms «Teleclub» einen Transponder des europäischen Fernmeldesatelliten ECS-1. Das Programm wird auch in Deutschland verbreitet, z. B. seit November 1986 im Kabelnetz der Stadt Hannover. Das Programm von Télécinéromandie wird terrestrisch über die Sender «La Dôle» und «Mont-Pélerin» ausgestrahlt. Beide Programme bestehen im wesentlichen aus Spielfilmen, wobei die Betriebsgesellschaften verpflichtet sind, eine angemessene Anzahl von Schweizer Filmen zu verbreiten und einen Teil ihrer Einnahmen zur Förderung des schweizerischen Filmschaffens zu verwenden. Die Finanzierung erfolgt zur Hauptsache über Teilnehmerentgelte; Werbung ist verboten. Ende 1986 bewilligte der Bundesrat ein Gesuch der Télécinéromandie um Einführung des Sponsoring, um der mit finanziellen Problemen kämpfenden welschen Betriebsgesellschaft eine neue Finanzquelle zu erschliessen und um Erfahrungen mit dieser neuen Finanzierungsart zu sammeln.

Ende 1986 hatten rund 39 000 Haushalte das Programm der Pay-Sat (Teleclub) und 8900 dasjenige von Télécinéromandie abonniert.

Mit dem Abonnementsfernsehversuch sollen das Bedürfnis nach derartigen Programmen, die Finanzierbarkeit mittels Teilnehmerentgelten sowie die Auswirkungen auf andere Medien, vor allem auf den Schweizer Film, abgeklärt werden. Zur Zeit liegen nur Teilergebnisse, aber noch keine definitiven Resultate vor.

122 **Nutzungsmöglichkeiten der Frequenzen für die vierte Fernsehsenderkette**

Neben den bestehenden Senderketten, welche die drei Fernsehprogramme der SRG übertragen, stehen der Schweiz auf absehbare Zeit nur noch Frequenzen für eine weitere Kette zur Verfügung. Diese kann genutzt werden für:

a) Die Verbreitung eines nationalen Programms

In diesem Fall wird ein gemeinsames Fernsehbild in den drei Sprachenregionen mit dem Ton bzw. Kommentar in der betreffenden Sprache kombiniert. Die Zweittonträger-Technik ermöglicht es, in jeder Sprachregion zwei voneinander unabhängige Tonkanäle zu übertragen, d. h. der Zuschauer könnte zwischen zwei Sprachen wählen (z. B. bei Sportübertragungen und Spielfilmen).

b) Die Verbreitung von bis zu drei sprachregionalen Programmen

Bei diesem Modell ist grundsätzlich von drei verschiedenen Programmen auszugehen, wobei im Unterschied zu den drei SRG-Programmen in der einzelnen Region nur das betreffende Programm, nicht aber die Programme der beiden anderen Sprachregionen verbreitet werden könnten.

c) Die Verbreitung von mehreren Regionalprogrammen

Bei dieser Nutzungsart wird die vierte Kette regional aufgetrennt, um eine Mehrzahl voneinander unabhängiger regionaler Fernsehprogramme auszustrahlen.

Diese drei Nutzungsarten lassen sich selbstverständlich beliebig kombinieren (vgl. nachfolgende Grafik 1); Voraussetzung ist allerdings, dass kein Veranstalter, sei es auf der nationalen, sprachregionalen oder lokal/regionalen Ebene, einen exklusiven Anspruch auf die vierte Kette oder Teile davon (einzelne Frequenzen) geltend machen kann. Eine kombinierte Nutzung, d. h. die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Nutzungsdauer der vierten Kette auf die verschiedenen Interessenten, steht nicht nur aus medienpolitischen, sondern auch aus frequenzökonomischen, wirtschaftlichen und praktischen Gründen im Vordergrund. So wäre es wenig sinnvoll, eine Frequenz der vierten Kette ausschliesslich für die Verbreitung eines Regionalprogramms zu verwenden, dessen Dauer pro Tag oder allenfalls pro Woche eng begrenzt sein dürfte. In der übrigen Zeit kann diese Frequenz für ein sprachregionales oder nationales Programm genutzt werden, das ein attraktives Umfeld für das eigentliche Regionalprogramm bilden könnte. In der aktuellen Diskussion um Regionalfernsehen/vierte Fernsehsenderkette wird dieses flexible Nutzungskonzept auch als «Verbund- oder Fensterlösung» bezeichnet. Bei diesem allgemeinen Nutzungskonzept bleibt die Frage nach den Veranstaltern und vor allem nach der Rolle der SRG offen. Es ist denkbar, dass das nationale oder die sprachregionalen Rahmenprogramme nicht von der SRG, sondern von einem oder mehreren neuen Veranstaltern gestaltet werden, an denen sich die autonomen Regionalveranstalter und/oder allenfalls auch die SRG beteiligen könnten.

Erstrebenswert scheint uns indessen in jedem Fall, dass mittels der vierten Fernsehkette die SRG der Notwendigkeit enthoben wird, jeweils eines ihrer

sprachregionalen Programme abzuschalten, wenn auf einem zusätzlichen Kanal ein Ereignis von nationaler Bedeutung zu übertragen ist. Dies bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass das Rahmenprogramm der vierten Kette durch die SRG veranstaltet werden muss; sollte ein anderer Veranstalter konzessioniert werden, so wäre dieser indessen zu angemessener Zusammenarbeit mit der SRG zu verpflichten.

123 Lokale Rundfunkversuche (RVO)

Anfangs der achtziger Jahre bewirkten die Ausweitung der UKW-Frequenzbänder für Radios, das Auftauchen lokaler Radiostationen im Ausland, namentlich in Italien, Aktivitäten von Grenzsendern und das Bedürfnis nach weiteren Programmen ausserhalb der SRG, einen verstärkten Ruf nach Lokalradios in der Schweiz. Gestützt auf einen Antrag des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (EVED) erliess der Bundesrat am 7. Juni 1982 die Verordnung über lokale Rundfunkversuche (RVO). Der Bundesrat erteilte ab Mitte 1983 im Rahmen der RVO über 60 Versuchserlaubnisse für lokale Rundfunkveranstaltungen.

Zusätzlich wurden vom EVED zahlreiche sogenannte Kurzveranstaltungen bewilligt (Dauer max. 30 Tage).

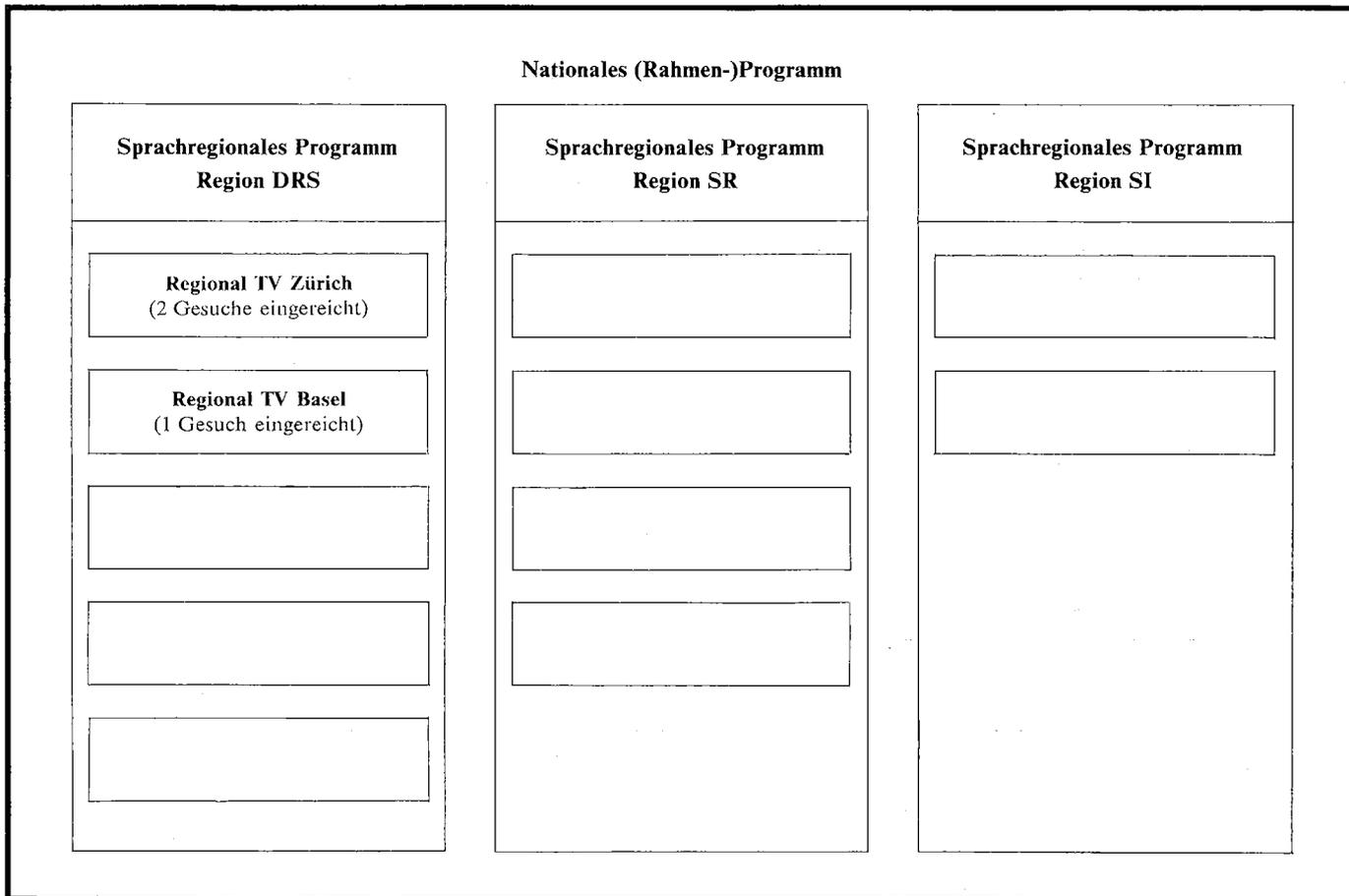
Auf Anfang 1987 ergibt sich folgende Übersicht über die in Betrieb stehenden lokalen Rundfunkversuche gemäss RVO:

	Versuche
Lokalradios	33
Kabelradios	2
Lokalfernsehen	13
Bildschirmtext-Dienste	8
Total in Betrieb	56

Nachdem die Veranstalter mehrheitlich seit mehreren Jahren tätig sind, lässt sich eine erste Bilanz ziehen. Diese fällt trotz sprachregionalen Unterschieden für die Lokalradios positiv aus.

In der deutschsprachigen Schweiz konnten die Lokalradios auf Anhieb das Interesse der Bevölkerung wecken und eine relativ starke und dauernde Hörerbinding entwickeln. So widmeten die Deutschschweizer im dritten Quartal 1986 aufgrund der SRG-Hörerforschung durchschnittlich mehr als 20 Prozent des täglichen Radiokonsums den Lokalradios (SRG-Programme 70%, ausländische Programme 10%). Trotz dieses Publikumserfolgs hatten die Lokalradios in wirtschaftlicher Hinsicht beträchtliche Anfangsschwierigkeiten zu bewältigen, was mit Blick auf die engen Rahmenbedingungen der RVO nicht verwunderlich ist.

Nachdem anfänglich fast nur Veranstalter in grossstädtischen Agglomerationen ihre Budgetziele erreichten, präsentierte nach den ersten zwei Jahren auch eine Reihe weiterer Stationen ausgeglichene Rechnungen. Ermöglicht wurde diese Trendwende vor allem durch die Werbewirtschaft, die ihre skeptisch-abwartende Haltung allmählich aufgab und das Lokalradio als neuen Werbeträger



einzusetzen begann; einen Beitrag leistete aber auch eine vorsichtige Öffnung der RVO (u. a. Möglichkeit des saisonalen Ausgleichs, Erhöhung der zulässigen täglichen Werbezeit um 5 Minuten, Aufhebung von Branchenverboten).

In der Romandie sehen sich mehrere Lokalradios allerdings immer noch grossen Schwierigkeiten gegenüber, sowohl was die Beachtung durch das Publikum betrifft, als auch bezüglich der Schaffung und Sicherung wirtschaftlicher Grundlagen für einen lebensfähigen Lokalradiobetrieb. Positiv entwickelten sich vor allem die Bergregionen versorgenden Stationen Radio Martigny, Radio Chablais und Fréquence Jura. Insbesondere haben sie überdurchschnittliche Reichweiten beim Publikum zu verzeichnen. Die Schwierigkeiten anderer Stationen sind einerseits auf die starke und alteingesessene Konkurrenz französischer Grenzsender zurückzuführen, die keinen mit der RVO vergleichbaren Restriktionen unterworfen sind. Andererseits werden sie durch die Geländebeschaffenheit der Romandie verursacht, welche einen störungsfreien Radioempfang erschwert. Ausserdem war Radio Suisse Romande mit Couleur 3 schon mehr als ein Jahr vor den Lokalradios im Äther, das Terrain war mit andern Worten bei Sendebeginn bereits besetzt und Höreranteile mussten mühsam erobert werden.

Im Tessin hat anfangs Jahr das zweite Lokalradio seinen Betrieb aufgenommen. Eine Bilanz lässt sich hier noch nicht ziehen. Allerdings sind die Rahmenbedingungen ungünstiger als in der Romandie. Insbesondere beherrscht eine grössere Zahl von italienischen Grensendern das Feld.

Charakteristisch für die Lokalradios ist ihre ausgeprägte Individualität. Jede Station unterscheidet sich von allen anderen, muss für sich gesehen werden. Offensichtlich spielen für diese Vielfalt die hinter einem Projekt stehenden Personen mit ihrer Tatkraft, ihren Fähigkeiten und Motivationsgabe eine zentrale Rolle. Sie sind ebenso entscheidend für den Erfolg wie äussere Rahmenbedingungen (Grösse und Struktur des Versorgungsgebietes, eingesetztes Kapital usw.).

Aus dem Versuch mit lokalem Rundfunk lassen sich, gestützt auf die Resultate der Begleitforschung¹⁾, folgende, für das Gesetz relevante Schlussfolgerungen ziehen:

- Das Bedürfnis nach Programmen, wie sie von den Lokalradios verbreitet werden, ist erwiesen;
- die Versorgungsgebiete lassen sich nicht durch eine feste Grösse (20 km Durchmesser) definieren bzw. begrenzen. Das Hörerpotential sowie die physikalischen und topografischen Rahmenbedingungen sind stärker als in der RVO zu berücksichtigen;
- angesichts der Servicefunktion der Lokalradios drängen sich weitere Differenzierungen hinsichtlich der Trennung von Werbung und Programm auf;
- schliesslich sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass auch in Rand- und Berggebieten vermehrt Lokalveranstalter zur Vielfalt des Medienangebots beitragen.

¹⁾ Zwischenbericht der Arbeitsgruppe RVO-Begleitforschung (Leitung Professor Saxer) zu Händen des EVED, Zürich, August 1987.

124 Internationale Programme

124.1 Schweizer Radio International

Im Jahr 1986 konnte Schweizer Radio International (SRI), wie der Schweizerische Kurzwellendienst seit 1978 heisst, sein 50jähriges Bestehen feiern. Heute erfüllt SRI als Teil der SRG einen Programmauftrag, den ihm das Parlament mit dem Bundesbeschluss über das schweizerische Kurzwellenradio vom 21. Juni 1985 erteilt hat. Die Programme von SRI sollen die Bindungen zwischen den Auslandschweizern und der Heimat enger gestalten, zur internationalen Verständigung beitragen und die Geltung der Schweiz im Ausland fördern. Damit erfüllt SRI eine Aufgabe, welcher auch der Bund in mannigfaltiger Weise nachkommt. Aufgrund des Prinzips der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen (Art. 55^{bis} Abs. 3 BV) muss jedoch der Rundfunk gegenüber der Einflussphäre der politischen Behörden, namentlich der Regierung und der Verwaltung, abgeschirmt werden. Dies geschieht praktisch durch die Konzessionierung des Kurzwellendienstes an die SRG. Weil aber das öffentliche Interesse an der Erfüllung dieser Aufgabe offensichtlich ist, übernimmt der Bund die Hälfte der Kosten für das Programm sowie für die technische Verbreitung nach Übersee.

SRI beschäftigt heute 126 festangestellte und 400 freie Mitarbeiter. Sie produzieren für die Übersee- und Europaprogramme Sendungen in neun Sprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch, Englisch, Spanisch, Portugiesisch, Arabisch, Rätoromanisch und Esperanto) und stellen Rundfunkveranstaltern und Privaten in aller Welt fertige Programme, in denen vorwiegend schweizerisches Musikschaffen aufgezeichnet wird, zur Verfügung. Es werden jährlich rund 8300 Programmstunden nach zehn Zielgebieten in Übersee gesendet und 6755 Programmstunden in den europäischen Raum ausgestrahlt. Im Vergleich mit den ausländischen Kurzwellenstationen wird von SRI mit vergleichsweise kleinem finanziellen Aufwand (Budget 1987: 17,3 Mio. Fr.) eine beachtliche Programmleistung erbracht.

Die interkontinentale Versorgung erfolgt über die Sendeanlagen in Schwarzenburg, welche veraltet sind und ersetzt werden müssen, sowie von Sottens aus. Seit November 1986 wird der südamerikanische Kontinent zudem über eine Relaisstation in Gabun bedient. Ferner wird der Austausch von Sendezeit mit der Volksrepublik China erwogen, um eine Verbesserung des Empfangs in Fernost und Australien zu erreichen. Die Versorgung von Europa erfolgt über die Sender in der Lenk und in Sarnen (in Beromünster stehen noch zwei Reservesender zur Verfügung); diese vermag den heutigen Anforderungen zu genügen.

124.2 Ausländische Programme in der Schweiz

Der Empfang ausländischer Programme ist in grossen Teilen der Schweiz so alt wie Radio und Fernsehen selbst. In den Fünfzigerjahren empfing man ausländische Fernsehprogramme direkt über die damals üblichen individuellen Dachantennen; der Empfang war deshalb nur an geographisch günstig gelegenen Standorten problemlos möglich. Dies änderte sich mit der Errichtung sogenann-

ter Gemeinschaftsantennen, den Vorläufern der heutigen Breitband-Kabelnetze. Mit diesen Gemeinschaftsantennen wurde von Anfang an nicht nur eine bessere Empfangsqualität für die einheimischen, sondern auch für die Programme aus dem benachbarten Ausland angestrebt. Mit der Einrichtung des «GAZ-Netzes», eines Richtstrahl-Netzes zur Verteilung von Radio und Fernsehprogrammen, haben die PTT-Betriebe die Voraussetzung geschaffen, dass auch topographisch ungünstig gelegene Kabelnetze in grenzfernen Gebieten eine Vielzahl ausländischer Programme übernehmen können. Heute werden über das GAZ-Netz bis zu neun TV-Programme aus Frankreich (TF1, A2, FR3), der BRD (ARD, ZDF, BR3, SW3) und Österreich (ORF1 und ORF2) sowie 14 UKW-Radioprogramme verteilt. An dieses Netz angeschlossen sind gegenwärtig rund 650 Kabelnetze mit über 800000 Teilnehmern. Daneben gibt es auch Netze, welche diese Programme dank günstig gelegenen Kopfstationen direkt empfangen können. Für die Einspeisung dieser, in ihren Ursprungsländern terrestrisch verbreiteten Programme, gelten keine besonderen einschränkenden Bestimmungen. Ausgehend vom Prinzip der Informationsfreiheit (Art. 10 EMRK) hat die Schweiz bei der Weiterverbreitung ausländischer Programme von Anfang an eine offene und liberale Haltung eingenommen. Die Präsenz dieser Programme in unserem Land war auch medienpolitisch unproblematisch, da sie in ihren Herkunftsländern Vorschriften unterworfen waren, die z. B. im Bereich der Werbung und der Programminhalte im wesentlichen unseren schweizerischen Regelungen entsprachen. Wettbewerbsvorteile für einzelne Veranstalter auf dem Zuschauer- und Werbemarkt konnten nicht entstehen, umso mehr als in ganz Europa ein Nachfrageüberhang nach Fernsehwerbezeit bestand.

Durch die medienpolitischen Veränderungen der letzten Jahre in Westeuropa (vgl. dazu Ziff. 13) und den Einsatz von Fernmeldesatelliten zur internationalen Verteilung von Fernsehprogrammen, hat die Präsenz ausländischer Programme in der Schweiz qualitativ und quantitativ eine neue Dimension angenommen. Einerseits werden nun Programme von neuen privaten Veranstaltern angeboten, die in ihren Herkunftsländern z. T. anderen Bestimmungen unterworfen sind als die jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, insbesondere im Bereich der Werbung. Andererseits handelt es sich nicht mehr ausschliesslich um Programme aus dem benachbarten Ausland, sondern u. a. auch aus Luxemburg, Grossbritannien und den USA. Da diese Programme über Fernmeldesatelliten übertragen werden, unterstehen die entsprechenden Signale dem Fernmeldegeheimnis und dürfen deshalb von Privaten nur mit Erlaubnis der PTT-Betriebe empfangen werden. Bevor die PTT-Betriebe die Erlaubnis zum Empfang eines solchen Programms erteilen, wird dieses vom EVED einer medienrechtlichen und inhaltlichen Prüfung unterzogen, da infolge der Verschiedenartigkeit dieser Programme bzw. der darin enthaltenen Werbung schwerwiegende negative Auswirkungen auf öffentliche Interessen (z. B. Volksgesundheit) oder auf die schweizerischen Medien nicht ausgeschlossen werden können. Unter anderem wird von den Veranstaltern dieser Programme verlangt, dass sie die grundlegenden Normen der für die schweizerischen Radio- und Fernsehveranstalter geltenden Werbeordnung respektieren (z. B. Trennung von Werbung und Programm, Unterbrechungsverbot). Auch bei den über Fernmeldesatelliten angebotenen Programmen geht der Bundesrat vom Grundsatz des «free flow of infor-

mation» (Art. 10 EMRK) aus. So wurden bis heute folgende 16 ausländischen Programme vom EVED zur Einspeisung in schweizerische Kabelnetze freigegeben¹⁾:

Name des Programms	Herkunftsland	Finanzierung/Bemerkungen
1 Sky Channel	GB	Werbung; 1. Satellitenprogramm überhaupt (seit 1983)
2 Super Channel	GB	Werbung (vormals «Music Box»)
3 TV 5	F	Veranstaltet und finanziert durch TF 1, FR 3, A2, RTBF, SRG und ein kanadisches Konsortium
4 3 Sat	BRD	Veranstaltet und finanziert durch ZDF, ORF, SRG
5 New World Channel . .	N	Werbung/Subventionen
6 Europa Television	NL	Betrieb seit November 1986 eingestellt
7 World Public News . . .	B	-
8 RAI UNO	I	Gebühren/Werbung
9 Cable News Network (CNN)	USA	Werbung; 24 Stunden-Nachrichtenprogramm
10 Lifestyle ²⁾	GB	Werbung
11 Screen Sport ²⁾	GB	Werbung
12 Worldnet	USA	Finanziert durch US-Regierung
13 Arts Channel ²⁾	GB	Teilnehmerentgelte
14 Musicbox	BRD	Werbung
15 SAT 1	BRD	Werbung
16 MTV EUROPE	GB/USA	Werbung; 24 Stunden-Musikprogramm

²⁾ Teilen sich 1 Satellitentransponder (time sharing-System)

Bisher musste ein Programm (RTL Plus) abgelehnt werden, weil sich der Veranstalter nicht verpflichten konnte, die wesentlichen Grundsätze der schweizerischen Werbeordnung zu respektieren.

Die 16 zugelassenen Programme werden von den ECS- und Intelsat-Fernmeldesatelliten übertragen. Bis zum 1. November 1986 haben die PTT-Betriebe 148 Bewilligungen für Satelliten-Empfangsanlagen erteilt, von denen bis zu diesem Zeitpunkt 136 in Betrieb waren, wovon 109 Bodenstationen insgesamt 816 Kabelnetze versorgen. Von den rund 1,2 Millionen Haushalten mit Kabelanschluss können rund 1,1 Millionen mindestens ein Satellitenprogramm empfangen. Mit Abstand am stärksten verbreitet sind die Programme RAI UNO und Sky Channel mit einem Potential von über einer Million Haushalte.

¹⁾ Zusätzlich müssen auch alle fernmelderechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein, was bei Redaktionsschluss bei 4 der 16 Programme (World Public News, Musicbox, Sat 1, MTV Europe) nicht der Fall war.

124.3 Satellitenrundfunk

Vor der Entwicklung von Weltraumtechnik und Weltraumfahrt war das Kurzwellenradio das einzige, weltumspannende Rundfunkmedium. Dies änderte sich erst mit den geostationären Satelliten. Geostationär sind Satelliten, welche im Gleichklang mit der Erddrehung in 24 Stunden ihre Umlaufbahn vollenden und daher über einem Punkt stillzustehen scheinen. Insofern stellen die geostationären Satelliten einen «Antennenmast am Himmel» dar, mit dem von einem Punkt aus die Versorgung ganzer Erdteile und die Überbrückung der Ozeane möglich ist.

Für Europa und Afrika wurde die neue Technik an der Genfer Satellitenkonferenz von 1977 geregelt (Weltweite Funkverwaltungs-konferenz über den Satellitenrundfunk von 1977 der Internationalen Fernmeldeunion [UIT]; abgekürzt zitiert mit WARC 1977 [World Administrative Radio Conference 1977]). Der Satellitenrundfunk sollte der nationalen Versorgung dienen, wozu jedes Land eine Position auf der geostationären Umlaufbahn sowie fünf Fernsehkanäle zugeteilt erhielt. Diese Regelung erfasste den sogenannten Direkt-Satellitenrundfunk (DBS von Direct Broadcasting Satellite), mit dem aus dem Weltraum über kleine Parabolantennen die einzelnen Haushaltungen und Fernsehzuschauer direkt erreicht werden können. Diese kleinen Heim-Parabolantennen erfordern ein starkes Satellitensignal und damit Hochleistungs-Satelliten (High-Power-Satellites).

Vor diesem Hintergrund sind die vier Gesuche zu sehen, die zu Beginn der achtziger Jahre für die Errichtung und den Betrieb eines schweizerischen Direkt-Satellitenfernsehens gestellt worden sind, unter ihnen dasjenige der Tel Sat AG vom Mai 1980, welche alle fünf Kanäle beanspruchte. Diese Vorhaben führten zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der neuen Rundfunktechnik.

Entgegen den ursprünglichen Erwartungen entwickelte sich der Satellitenrundfunk zunächst nicht über die leistungsstarken, aber teuren Direkt-Satelliten. Vielmehr wurden Fernmeldesatelliten (Low-Power-Satellites) zur Verteilung von Rundfunkprogrammen an die Öffentlichkeit eingesetzt. Wegen der schwachen Signale und der dadurch aufwendigeren Empfangstechnik sowie wegen des mit diesem Signal-Transportweg verbundenen Fernmeldegeheimnisses, wurden die Programme nicht direkt an die Haushaltungen, sondern an die einzelnen Kabelnetze und durch diese zu den Zuschauern geleitet. Mit diesem «indirekten» Satellitenfernsehen aus der Kombination von Fernmeldesatellit und Kabelnetzen fielen auch die Begrenzungen auf nationale Versorgung gemäss WARC 77 sowie der aufwendige Bau teurer DBS-Satelliten allein für Rundfunkzwecke weg. Es gibt Prognosen, wonach sich die Unterschiede zwischen Fernmelde- und Rundfunksatelliten hinsichtlich Empfangsbedingungen und wirtschaftlicher Nutzbarkeit allmählich abbauen. Dies ist insbesondere bei der absehbaren Einführung mittelstarker Satelliten (Medium-Power-Satellites, MPS) der Fall, welche die Vorteile der Hochleistungs- und jene der Fernmeldesatelliten kombinieren und neue Nutzungsmöglichkeiten eröffnen. Das bekannteste MPS-Projekt in Europa ist der Satellit ASTRA der Société Européenne des Satellites (SES) in Luxemburg.

Bereits werden Fernmeldesatellitensignale vermehrt individuell empfangen, mit einer Bewilligung der PTT, für welche die Gebühr vor kurzem stark gesenkt wurde. Bis auf weiteres ergibt sich die Unterscheidung zwischen Rundfunk- und Fernmeldesatellit aber – nach dem Radioreglement der internationalen Fernmeldeunion (UIT) – zwingend anhand des Kriteriums, ob ein Satellit Frequenzen benutzt, die für den Rundfunk ausgeschieden wurden. Mit Blick auf den fortschreitenden Abbau der Unterschiede scheint es zweckmässig, dass die Artikel 35–38 – im Gegensatz zu den einschlägigen Bestimmungen des befristeten Bundesbeschlusses über den Satellitenrundfunk –, welche die Veranstaltung internationaler Programme mittels Satellit regeln, nicht auf eine Unterscheidung der Satellitentypen Bezug nehmen.

Die Gesuche für Direkt-Satellitenrundfunk lehnte der Bundesrat im September 1984 wegen umstrittener Rechtsgrundlagen und rechtspolitischen Überlegungen ab. Gleichzeitig äusserte er sich jedoch positiv zu einem schweizerischen Rundfunksatellitensystem und beauftragte das zuständige Departement mit der unverzüglichen Vorbereitung von Rechtsgrundlagen für die Nutzung der unserem Land zustehenden Rechte.

Die Botschaft zum Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk konnte vom Bundesrat bereits am 20. Dezember 1985 verabschiedet werden; mit dem Beschluss wird eine gegenüber dem Radio- und Fernsehgesetz vorgezogene Lösung angestrebt. Der Bundesrat soll im Bereiche Satellitenrundfunk rasch handlungsfähig werden. Dies ist mit Blick auf die rasche Entwicklung im Satellitenbereich sowie aus gesellschafts-, medien- und wirtschaftspolitischen Gründen notwendig. Der Beschlussesentwurf ist als Übergangslösung konzipiert, die vom vorliegenden Gesetz über Radio und Fernsehen abgelöst werden soll.

Der Ständerat behandelte den Bundesbeschluss am 18. März 1987 und hiess ihn mit einzelnen Änderungen grundsätzlich in der Fassung des Bundesrates gut. Bei Redaktionsschluss befand sich die Vorlage zur Beratung in der nationalrätlichen Kommission.

125 Rundfunktechnik

Als technisches Medium zur Übertragung von Radio- und Fernsehprogrammen dienen elektromagnetische Schwingungen. Die Darbietungen und Informationen von Radio und Fernsehen, also Töne, Sprache, Musik, Bilder und Abläufe werden in Signale verwandelt und anschliessend als elektromagnetische Wellen ausgestrahlt. Diese können von den Hörern und Zuschauern empfangen und als Darbietungen und Informationen wieder hör- und sichtbar gemacht werden.

Des elektromagnetischen Wellenspektrums bedienen sich nicht nur Radio- und Fernsehen, sondern auch zahlreiche andere Funkdienste von Polizei, Militär, Rettungsflugwacht, Schifffahrt und zahlreiche private Anwender zu wirtschaftlichen Zwecken. Auch an den Amateurfunk und Jedermanns-Funk (CB-Funk) ist dabei zu denken.

Um diese verschiedenen Anwendungen auseinanderzuhalten, wurde das elektromagnetische Wellenspektrum anhand der Wellenlänge (m, mm) bzw. der Frequenz (Anzahl Schwingungen pro Sekunde; 1 Schwingung pro Sekunde =

1 Hertz [Hz] unterteilt. Einige geläufige Wellenbezeichnungen lassen sich folgendermassen charakterisieren:

Bezeichnung (Wellenlänge/Frequenz)	Rundfunkverwendung, Charakterisierung
<i>Langwellen (LW)</i> 1050–2000 m 150–285 kHz	<i>Radio:</i> Langwellen folgen Geländeunebenheiten und teilweise der Erdkrümmung. Die Schweiz besitzt keine Langwellensender.
<i>Mittelwellen (MW)</i> 186,9–570 m 525–1605 kHz	<i>Radio:</i> Mittelwellen treten als Raum- und Bodenwellen auf und können sich teilweise der Erdoberfläche anpassen. In der Nacht vergrössert sich die Reichweite wegen der Reflexion der Raumwellen in der Ionosphäre. Der Schweiz sind fünf Mittelwellenfrequenzen zugeteilt (Sender: Beromünster, Sottens, Savièse, Monte Ceneri, Sarnen, Lenk).
<i>Kurzwellen (KW)</i> 10–171 m 1,75–30 MHz	<i>Radio:</i> Die Kurzwellen breiten sich vor allem im Raum aus und werden von der Ionosphäre reflektiert und beim neuerlichen Auftreffen auf der Erdoberfläche wiederum zurückgeschickt. Auf diese Weise können interkontinentale Distanzen überbrückt werden; die Empfangsqualität ist allerdings von der Sonnenfleckenaktivität, der Jahres- und Tageszeit sowie von den Wetterverhältnissen abhängig. Grundsätzlich können an jedem beliebigen Ort Sender aus aller Welt empfangen werden. Die Schweiz verfügt über 24 Kurzwellenfrequenzen.
<i>Ultrakurzwellen (UKW)</i> 1–10 m 30–300 MHz	<i>(Stereo-) Radio; Fernsehen:</i> Die UKW-Wellen haben beinahe ein lichtähnliches Ausbreitungsverhalten. Sie können Bodenunebenheiten und der Erdkrümmung nicht folgen. Im UKW-Bereich sind fünf Ketten für die nationale Versorgung vorgesehen (Genfer UKW-Plan 1984). Eine Kette besteht aus rund 400 Sendern.
<i>Gigahertzbereich</i> 1 mm–30 cm 3–300 GHz	<i>Satellitenrundfunk (Radio, Fernsehen):</i> Die Gigahertzwellen breiten sich gradlinig aus (lichtähnliches Verhalten). Wegen ihrer hohen Frequenz sind sie sehr leistungsfähig. Erst ein Teil der Bänder ist für Satellitenübertragungen beplant (WARC 77).

Wegen der Vielzahl von Bedürfnissen für Funkverkehr reicht das Frequenzspektrum als begrenztes, natürliches Gut nicht aus, um die gesamte Nachfrage zu befriedigen. Trotz der Entwicklung immer neuer Technologien und der Erschliessung immer kürzerer Wellenlängen bzw. höherer Frequenzen ist das Problem der Frequenzknappheit nach wie vor aktuell.

Die Frequenzknappheit und teilweise auch die Störanfälligkeit und Unsicherheit der Funkübertragung haben schon seit Beginn des Radiozeitalters zur Erstellung von Drahtverteilnetzen für Rundfunkprogramme geführt. Denn die durch Freiantennen in den Luftraum erzeugten elektromagnetischen Schwin-

gungen können auch in metallischen Leitern erzeugt und längs ihnen geführt werden, ohne dass die Signale durch Fremdeinflüsse oder topografische Hindernisse beeinträchtigt werden. Dieser Umstand hat in der Schweiz zum Bau ausgedehnter Kabelverteilnetze (Kupfer-Koaxialkabel) geführt. Eine revolutionäre Kapazitätserhöhung und gleichzeitig Vereinfachung und Verbilligung der Signalübertragung bringt die Glasfasertechnik. Diese neue Technik ersetzt die elektromagnetischen Schwingungen durch höherfrequente und damit noch kürzere Wellen im Bereich des sichtbaren Lichts. Möglich ist dies durch die Entwicklung starker, kohärenter (gleichschwingender) Lichtquellen (Laser) und die Entwicklung neuer Lichtwellenleiter.

Die Nutzung des elektromagnetischen Wellenspektrums hat die Grundlagen für die Entwicklung der Massenmedien, vor allem des Fernsehens, gelegt; sie ermöglicht es, gleichzeitig fast die Gesamtheit der Bevölkerung eines Versorgungsgebiets zu erreichen. Die moderne technische Entwicklung der Medien basiert aber nicht mehr allein auf der Nutzung elektromagnetischer Wellen, sondern auf ihrer Verbindung mit der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) einerseits und der Weltraumtechnik (Satellitenrundfunk) andererseits. Zunehmend werden überdies traditionelle Übertragungsmittel (Telefon), die vorher allein der Individualkommunikation gedient hatten, in Anspruch genommen.

Aber auch Zuschauer und Zuhörer sind nicht mehr nur auf das Programmangebot von Veranstaltern angewiesen, sie können sich mit Videorecordern, Videotex-Anschluss und Videospiele eigene «Programme» zusammenstellen.

Angesichts dieser neuen Möglichkeiten wird oft von «neuen Medien» gesprochen, wenn Bildschirmtext, Teletext und Videotex, Kabelfernsehen und Satellitenrundfunk gemeint sind. Im Grunde handelt es sich jedoch zum einen um «neue Techniken», welche die herkömmlichen Verbreitungsarten ergänzen, zum andern um ein komplementäres Medienangebot.

126 Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen

Mit dem Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983 über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (SR 784.45) wurde die Grundlage geschaffen, um ein von Parlament, Regierung und Verwaltung unabhängiges Beschwerdeorgan einzurichten. Die Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses auf den 1. Februar 1984 führte zur Ablösung der seit 1979 tätigen Beschwerdekommision Radio/Fernsehen, welche für das EVED Programmbeschwerden behandelte mit dem Auftrag, Sendungen konsultativ zu beurteilen.

Mit dem neuen Bundesbeschluss ist die Trennung der Programmaufsicht gesetzlich verankert worden. In Artikel 55^{bis} BV erhielt sie eine Verfassungsgrundlage.

Der Beschluss gilt bis zum Inkrafttreten des RTVG, längstens aber bis 1. Februar 1990 (BB Art. 28). Er legt die Aufgaben der Beschwerdeinstanz (Behandlung von Beanstandungen gegen ausgestrahlte Sendungen [BB Art. 1]) und deren Organisation fest (neun vom Bundesrat gewählte Mitglieder im Nebenamt, weder Parlamentarier noch Bundesbeamte noch Mitglieder von Programmveranstaltern; administrative Zuordnung zum EVED [BB Art. 3–12]). Der Bundesbeschluss bot die Gelegenheit, das Verfahren (Anzeigen gemäss Art. 71 VwVG)

rechtlich klar zu ordnen. Der Bundesbeschluss schafft kein förmliches Verwaltungsverfahrenrecht (BB Art. 26 schliesst die Anwendung des VwVG aus), sondern – analog zur Aufsichtsbeschwerde – ein im Interesse des Publikums liegendes Verfahren *sui generis* zum Schutz vor unzulässigen Sendungen. Dieses Instrument ist nicht als Rechtsschutz für Einzelne gedacht – wie das in letzter Zeit geschaffene Gegendarstellungsrecht – sondern zur Überprüfung von Sendungen im Interesse der Öffentlichkeit und ihrer ungehinderten Willensbildung als wichtiges Element der Demokratie (vgl. Botschaft zum BB; BBl 1981 III 105).

In materieller Hinsicht hat sich mit dem Bundesbeschluss nichts geändert. Als Beurteilungsgrundlage dienen die Programmbestimmungen der dem Veranstalter erteilten Konzession. Mit Bezug auf die SRG, mit deren Sendungen sich die Beschwerdeinstanz vorwiegend befassen muss – bei lokalen Veranstaltern amtet sie als Rekursorgan – hat die Instanz grundsätzlich die Praxis der ehemaligen Beschwerdekommision und des EVED weitergeführt.

13 Internationale Situation und Entwicklungstendenzen

131 Allgemeine Tendenzen und Entwicklung in den Nachbarländern

Bis Ende der siebziger Jahre war der Rundfunk in unseren Nachbarländern bzw. in Westeuropa als öffentlicher Dienst (*service public*) angelegt.¹⁾ Dazu gehörten unter anderem der Auftrag, die nationale kulturelle Identität zu pflegen und zu stärken, sowie eine Organisation in Form grosser nationaler Veranstaltergesellschaften mehr oder weniger in Staatsnähe, häufig verbunden mit publizistischer Monopolstellung. Dies hat sich in den letzten Jahren in fast allen Ländern geändert. Vor allem beim Fernsehen lassen sich bezüglich Programmformen, Organisation, Verbreitungsgebiete, Finanzierungsarten und Übertragungswege neue Entwicklungen feststellen. Neben das vorwiegend gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Fernsehen treten in zahlreichen Ländern private, werbefinanzierte Veranstalter. Dabei werden nicht mehr nur für die nationale Versorgung Programme hergestellt, sondern auch für lokale und regionale Räume. Diesen kleinräumigen Programmen steht eine wachsende Zahl empfangbarer internationaler Programme gegenüber.

Auch die Übertragungsart hat sich geändert, kommen doch nicht nur terrestrische Signale in die einzelnen Haushalte, sondern vermehrt werden sie mit Kabel, Satellit und Richtfunk herangeführt. Diese Vermehrung des Programmangebots ist verbunden mit neuen Finanzierungsweisen wie Sponsoring und Abonnements-Entgelten beim sogenannten Pay-TV. Generell lässt sich eine Öffnung der Rundfunkordnungen zu Wettbewerbs- und Marktprinzipien sowie eine verstärkte wirtschaftspolitische Betrachtungsweise feststellen.

Diese allgemeinen Tendenzen zeigen sich anhand der Entwicklung in unseren Nachbarländern.

In der *Bundesrepublik Deutschland* ist der Rundfunk Ländersache. Nach zum

¹⁾ «Öffentlicher Dienst» ist dabei nicht als staatlicher bzw. beamteter Dienst, sondern als Dienst im öffentlichen Interesse zu verstehen.

Teil intensiv geführten Diskussionen haben alle Gliedstaaten neue Landesmediengesetze erarbeitet. Diese lassen neben den mit Bestandes- und Entwicklungsgarantie versehenen öffentlich-rechtlichen Anstalten auch werbefinanzierte Private als Radio- und Fernsehveranstalter zu.

Mit einem neuen Staatsvertrag aller Länder vom 3. April 1987 wird eine einheitliche Rahmenordnung in der Bundesrepublik unter Einbezug der privaten Sender gesichert. Dieser Staatsvertrag regelt insbesondere die Verteilung der Kanäle auf dem deutschen Direkt-Rundfunksatelliten (TV-Sat), grenzt die Gebühren- und Werbeeinnahmen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern ab und lässt Werbung am Sonntag zu.

Allerdings ist die Situation vor allem der privaten neuen Veranstalter durch zahlreiche Unsicherheiten geprägt, zumal die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten begonnen haben, die praktisch noch nicht bestehende Konkurrenzsituation vorwegzunehmen und die Programme publikumsnäher zu gestalten.

In *Frankreich* hat seit Anfang der achtziger Jahre eine Privatisierung der nationalen Fernsehketten und lokalen Radios eingesetzt. Das Rundfunksystem weist jedoch nach wie vor zentralistische Züge auf. Das Fernsehsystem Frankreichs ist auf sechs nationalen Ketten aufgebaut:

Der traditionelle, erste staatliche Fernsehkanal (TF 1) ist privatisiert worden und soll sich neu über Werbung finanzieren. Antenne 2 (A 2) und France-Régions 3 (FR 3) bleiben staatliche und vorwiegend gebührenfinanzierte Programmgesellschaften. Auf der vierten Kette wird das private Abonnementsfernsehen Canal Plus verbreitet, dessen codierte Programme vorwiegend mit den Abonnementsentgelten finanziert werden. Die fünfte (La Cinq) und die sechste Kette bleiben privaten Universalprogrammen vorbehalten, die sich wie TF 1 ausschliesslich aus Werbung finanzieren müssen. Frankreich ist damit in Europa das Land mit der grössten Zahl privatwirtschaftlich betriebener audiovisueller Medienunternehmen mit national flächendeckender Ausstrahlung geworden.

Im Radiobereich begann Radio France 1984 neben den nationalen auch lokale, regionale sowie departementale Programme auszustrahlen. Bereits anfangs der achtziger Jahre nahmen auch immer mehr private lokale und regionale Stationen, die sich mit Werbung finanzierten, ihre Tätigkeit auf. Die Neuregelung der Radioordnung ist noch nicht abgeschlossen. Festzustellen ist ein gewisser Konzentrationsprozess.

In *Italien* wurde das Monopol der RAI (Radiotelevisione Italiana) 1976 durch einen Entscheid des Verfassungsgerichtshofs aufgehoben. Der danach einsetzende Boom lokaler Radio- und Fernsehstationen hat inzwischen nachgelassen. In einem raschen Konzentrationsprozess haben sich drei nationale private Fernsehketten neben den drei Ketten der RAI herausgebildet. Charakteristisch ist das rechtliche Vakuum, in dem der private Rundfunk in Italien sich entwickelt. Die der privaten Konkurrenz ausgesetzte RAI hat sich in ihren Programmen teilweise stark angepasst; der Ausgang des Wettbewerbs um die Gunst der Rezipienten ist noch nicht absehbar. Im Radiobereich ist die Konzentration und Vernetzung der zahlreichen privaten Stationen – neben den drei nationalen Ketten der RAI – weniger weit fortgeschritten als im Fernsehen.

In Österreich ist der ORF, eine Gesellschaft des öffentlichen Rechts, nach dem Rundfunkgesetz auch heute noch die einzige Institution, der die Verbreitung von Rundfunksendungen in Österreich erlaubt ist. Unter dem Einfluss der ausländischen Satellitenprogramme sowie wegen der Einstrahlung deutschsprachiger Grenzsender aus Italien, ist aber auch in Österreich eine breite Diskussion über die Öffnung für weitere Programme im Gange.

132 Internationale Organisationen

132.1 Europarat und weitere internationale Organisationen

Neben der UNO, der UNESCO sowie der OECD befasst sich vor allem der Europarat mit Medienfragen. Der Lenkungsausschuss für Massenmedienpolitik (Comité directeur sur les moyens de communication de masse, CDMM) wurde vom Ministerkomitee des Europarates beauftragt, Probleme zu untersuchen, die sich mit Medien in einer freiheitlich demokratischen Gesellschaft stellen. Richtungweisend für seine Aktivitäten ist die Erklärung des Ministerkomitees vom 29. April 1982 zur Meinungs- und Informationsfreiheit. Das CDMM befasst sich insbesondere mit der Verbreitung von Programmen über Kabel und Satellit. Das Ministerkomitee hat nachfolgende, vom CDMM ausgearbeitete Empfehlungen verabschiedet:

- Empfehlung Nr. R (84) 3 betreffend die Prinzipien der Fernsehwerbung;
- Empfehlung Nr. R (84) 22 betreffend die Benützung von Satellitenkapazitäten für Fernsehen und Radio;
- Empfehlung Nr. R (86) 2 betreffend die Grundsätze in Fragen des Urheberrechtes bei Satelliten- und Kabelfernsehen;
- Empfehlung Nr. R (86) 3 betreffend die Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa.

Das CDMM befasste sich ausserdem mit Exklusivverträgen, der Weiterverbreitung von ausländischen Programmen über Kabelnetze und dem Sponsoring. Hier weichen die rechtlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten voneinander ab. Es dürfte nicht einfach sein, einen gemeinsamen Nenner zu finden.

Die für die Medienpolitik zuständigen Minister der Staaten, die dem Kulturabkommen des Europarates beigetreten sind, trafen sich am 9. und 10. Dezember 1986 erstmals zu einer Konferenz in Wien. Tagungsthema war die Situation und die Entwicklung der elektronischen Medien in Europa, insbesondere die Förderung europäischer, audiovisueller Werke und die harmonische Koexistenz öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk-Veranstalter. In ihrer Schlussklärung räumen die Minister der Erarbeitung eines rechtlich verbindlichen Instrumentariums für den grenzüberschreitenden Rundfunk erste Priorität ein.

Unser Land ist an der Verabschiedung von Minimalregeln (Minimalstandards), die in allen Ländern Westeuropas zur Anwendung gelangen, besonders interessiert. Die zu lösenden Probleme sind grenzüberschreitender Natur, und durch die rasche technische Entwicklung verstärkt sich die gegenseitige Abhängigkeit. Nationale Regelungen laufen daher Gefahr, rasch überholt oder unwirksam zu werden. Auch die Schweiz kann sich diesem Phänomen nicht entziehen, liegt sie doch im Herzen Europas. Kein Punkt unseres Territoriums ist mehr als

80 km von der nächstliegenden Landesgrenze entfernt. Für die harmonische Entwicklung der elektronischen Medien in der Schweiz ist es daher notwendig, dass in Europa ein gewisser Konsens herrscht. Der Europarat als einzige internationale Organisation, in der fast alle westeuropäischen Staaten vertreten sind, ist deshalb für die Behandlung von grenzüberschreitenden Medienfragen besonders geeignet.

Die EG, in der die Schweiz als Nichtmitglied keine Stimme hat, befasst sich ebenfalls intensiv mit der europäischen Medienpolitik. Die Kommission der EG befürwortet in ihrem Grünbuch «Fernsehen ohne Grenzen» die Angleichung der nationalen Gesetzgebungen innerhalb der Zwölfergemeinschaft, wobei wirtschaftliche Aspekte der Medien im Vordergrund stehen. Die Schweiz ist am Entscheidungsprozess innerhalb der EG nicht beteiligt, verfolgt indessen die weitere Entwicklung aufmerksam, ist doch davon auszugehen, dass EG-Regelungen nicht zu vernachlässigende Konsequenzen für unser Mediensystem haben werden.

132.2 Internationale Fernmeldeunion (UIT)

Die internationale Fernmeldeunion (UIT; Union internationale des télécommunications) wurde 1932 in ihrer derzeitigen Form gegründet, als die seit 1865 bestehende Welttelegraphenunion ihren Arbeitsbereich auf Radio und Fernsehen ausdehnte. Dieser Spezialorganisation der Vereinten Nationen (UNO) kommt heute ein grosses Gewicht zu, das sich in der Mitgliederzahl von mehr als 150 Staaten zeigt.

Grundlage der Tätigkeit der UIT ist der Internationale Fernmeldevertrag, heute in der Fassung vom 6. November 1982 (Nairobi) gültig. Der internationale Fernmeldevertrag hält die Grundprinzipien, die Organisation und die Verfahren fest, die bei der Planung und Verteilung der Frequenzen gelten. Unter anderem gilt das Prinzip der Gleichberechtigung aller Staaten.

Für den Funkbereich enthält das Internationale Radioreglement die Ausführungsvorschriften zum Fernmeldevertrag. Das Radioreglement teilt insbesondere die verschiedenen Frequenzen den unterschiedlichen Diensten zu. Mit Ausnahme der Kurzwellendienste sind Radio- und Fernsehprogramme im Rahmen des technisch Möglichen auf die Versorgung des nationalen Territoriums zu beschränken. Grundsätzlich gilt für die Benützung der Frequenzen das Prinzip der ersten Belegung. Wer eine vorher nicht benutzte Frequenz als erster verwendet, hat grundsätzlich Anspruch auf ungestörte Weiterverwendung. Nur im Satellitenrundfunkbereich wurde eine Planung nach dem Prinzip der Gleichberechtigung aller Staaten durchgeführt. In den heute überbelegten Bereichen der Lang-, Mittel- und Ultrakurzwellen wurden genaue Wellenpläne erstellt, die jede, einem Land zustehende Frequenz genau umschreiben (z. B. Genfer UKW-Plan 1984).

132.3 Satellitenbetriebsorganisationen

Der grösste Teil des heutigen globalen Informationsflusses wird durch die 1964 gegründete Intelsat (International Telecommunications Satellite Organisation)

verteilt und verbreitet. Die Schweiz war Gründungsmitglied dieser Organisation. Ihr Ziel ist die Errichtung eines weltweiten Satelliten-Fernmeldesystems sowie die Entwicklung, der Start und der Betrieb von Satelliten für interkontinentale Fernmeldeverbindungen. Sie zählt heute über 120 Mitgliedsländer.

Als Gegenstück dazu gründeten sieben Ostblockstaaten und Kuba 1971 das sogenannte Intersputnik-System. Es hat indessen bis heute auch nicht annähernd die Bedeutung der Intelsat erreicht.

Die Vorbereitungsarbeiten für eine europäische Institution wurden 1977 aufgenommen, als 17 Post- bzw. Fernmeldeverwaltungen die provisorische Organisation für Fernmeldeverbindungen über Satelliten (Interim-Eutelsat) gründeten. Diese wurde im Juli 1986 durch die Eutelsat (European Telecommunications Satellite Organisation) abgelöst. Die Eutelsat betreibt im Auftrag der über 20 Mitgliedstaaten ein aus fünf Satelliten bestehendes Fernmeldesatellitensystem (ECS von European Communication Satellite). Damit werden seit 1984 Europa und Nordafrika erreicht und der innereuropäische Fernmeldeverkehr und der Programmaustausch zwischen den europäischen Rundfunkanstalten durchgeführt sowie Fernsehprogramme an die Kabelnetze verteilt.

Dieser Verteilung von Fernsehprogrammen an die Kabelnetze dient der Reservesatellit ECS-1, von dem heute die Mehrzahl der in schweizerische Kabelnetze eingespiessenen Satellitenprogramme ausgestrahlt werden.

Weitere Fernsehprogramme werden von Fernmeldesatelliten des Intelsat-Systems in die Schweiz übertragen.

14 Ergebnisse des Vorverfahrens

141 Arbeitsgruppe EVED und Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption

Im Januar 1984 erteilte der Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes einer vorwiegend verwaltungsinternen Arbeitsgruppe den Auftrag, einen ersten Vorentwurf für ein Ausführungsgesetz zum neuen Artikel 55^{bis} BV über Radio und Fernsehen auszuarbeiten. Diese Arbeitsgruppe lieferte dem EVED im Februar 1985 einen Vorentwurf zu einem Gesetz über Radio und Fernsehen ab.

Im März 1985 beschloss der Bundesrat, diesen Vorentwurf der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption (EK-MGK) zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die Expertenkommission gab Ende Oktober 1985 dem Departement ihre Stellungnahme in Form eines überarbeiteten eigenständigen Vorentwurfs ab. Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf des EVED trug den Vorarbeiten Rechnung.

142 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens¹⁾

Von den zur Vernehmlassung eingeladenen Kantonen, Parteien, Spitzenverbänden der Wirtschaft, Medienorganisationen, Kirchen und sonstigen wirtschaftli-

¹⁾ Wir verweisen auf den ausführlichen Bericht des EVED vom März 1987.

chen, politischen und kulturellen Vereinigungen, gingen 124 Stellungnahmen ein. Die zusammenfassende Beurteilung der Vernehmlassungen ergibt folgendes Bild:

- Der Entwurf des EVED wird von einer klaren Mehrheit der Vernehmlasser positiv aufgenommen und als taugliche Diskussionsgrundlage bewertet. Verschiedentlich wird auch die rasche Gangart des EVED betont, das der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit dieser Vorlage Rechnung getragen und weniger als zwei Jahre nach Annahme des Verfassungsartikels bereits den Entwurf zum Ausführungsgesetz vorgelegt habe.
- Zu verschiedenen Fragen sind die Meinungen kontrovers. Insbesondere zu der im Gesetzesentwurf vorgesehenen besonderen Stellung der SRG gehen die Ansichten erwartungsgemäss auseinander. Der Entwurf dürfte jedoch einer konsensfähigen «mittleren» Lösung recht nahe kommen.
- Die Frage der Regelungsdichte bildet mit Blick auf die 85 Artikel des Vernehmlassungsentwurfs einen Schwerpunkt der Kritik. Sie stammt auch von Vernehmlassern, welche das RTVG materiell positiv beurteilen.
- Die zentrale Idee des nach geographischen Ebenen geordneten Wettbewerbs zwischen mehreren Veranstaltern stösst bei einer grossen Mehrheit auf Zustimmung, während die Meinungen über Art und Umfang der «ordnenden» Eingriffe in den Wettbewerb geteilt sind. Umstritten ist dabei vor allem die grundsätzliche Beschränkung des Wettbewerbs auf die lokal/regionale und auf die internationale Ebene und damit die Sonderstellung der SRG auf der sprachregional/nationalen Ebene. So wird dem Gesetzesentwurf einerseits angelastet, er verhindere durch restriktive Bestimmungen letztlich eine echte wirtschaftliche und publizistische Konkurrenz zur SRG, während andererseits geltend gemacht wird, der Sonderstellung der SRG werde zuwenig Rechnung getragen, wobei auf das Gebührensplitting und auf eine zuwenig klare Abgrenzung der einzelnen Ebenen verwiesen wird.
- Bei den Bestimmungen über den Regionalrundfunk wird überwiegend eine grössere Regelungsdichte (Konkretisierung) verlangt. Die aktuelle Diskussion über die Nutzung der 4. TV-Senderkette finde im Entwurf zuwenig Niederschlag. Mehrheitlich wird eine konkrete Bestimmung über die Nutzung der 4. Kette im Sinne eines «gemischtwirtschaftlichen», ebenenübergreifenden Modells der Zusammenarbeit zwischen privaten Regionalveranstaltern und der SRG verlangt.
- Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Medien sind die Werbeordnung und das Gebührensplitting umstritten, während die Einführung des Sponsoring von einer überwiegenden Mehrheit begrüsst oder zumindest toleriert wird, da diese Finanzierungsform bereits Realität sei, die eigentlich nur noch legalisiert und in geordnete Bahnen gelenkt werden könne.
- Während die vorgeschlagene Werbeordnung insgesamt mehrheitlich Zustimmung findet, werden die vorgeschlagene Lockerung des Unterbrechungsverbots und der Verzicht auf ein Werbeverbot für Alkohol, Tabak und Medikamente auf Gesetzesstufe mehrheitlich abgelehnt.
- In der Frage des Gebührensplittings halten sich Zustimmung und Ablehnung

ungefähr die Waage. Die Gegner machen in erster Linie geltend, dass die Empfangsgebühr als nationale Gebühr mit dem besonderen Leistungsauftrag der SRG gekoppelt sei, dessen Erfüllung einen Finanzausgleich zwischen den Sprachregionen voraussetze. Um regionalpolitische Ziele, vor allem um den Ausgleich lokaler und regionaler Versorgungsdefizite im Kommunikationsbereich und um den Abbau des Kommunikationsgefälles zwischen städtischen und ländlichen Regionen, geht es den Befürwortern. Sie machen geltend, dass für SRG-unabhängige Veranstalter in Rand- und Berggebieten Gebührenanteile oft eine Existenzvoraussetzung seien.

- Auf wenig Zustimmung stiessen die als Variante zur Diskussion gestellte Regelung der inneren Medienfreiheit und die Möglichkeit zur Förderung wertvoller Radio- und Fernsehproduktionen durch den Bund. Für die elektronischen Medien könne keine zu den Printmedien im Gegensatz stehende Sonderlösung getroffen werden. Die innere Medienfreiheit sei überdies ein schwer fassbarer Begriff. Mit der Förderung «wertvoller» Produktionen könnte der Bund indirekt das Programm beeinflussen und die verfassungsmässig verbrieft Freiheit, Programme zu gestalten, tangieren. Im übrigen wird auf die Möglichkeit der Filmförderung verwiesen.

Der vorliegende Entwurf trägt dem Vernehmlassungsergebnis einerseits durch materielle Änderungen und Ergänzungen, anderseits durch Berücksichtigung diverser Anregungen von begrenzter Tragweite Rechnung. So kann die Anzahl Artikel ohne wesentlichen Substanzverlust reduziert werden. Die zentrale Idee des Ebenenmodells wird verfeinert und das RTVG durch konkrete Bestimmungen über die ebenenübergreifende Nutzung der 4. TV-Senderkette ergänzt. Der Verzicht auf Gebietsbeschränkungen bei der Weiterverbreitung von lokal/regionalen Programmen in Kabelnetzen wird durch entsprechende Massnahmen bei der Primärverbreitung kompensiert. Im Rahmen des technisch Möglichen werden bereits bei der Ausschreibung der Konzessionen die entscheidenden sendetechnischen Eckwerte festgelegt. Im Sinne zahlreicher Vernehmlasser wird schliesslich das Unterbrechungsverbot beibehalten und das Werbeverbot für Tabak, Alkohol und Medikamente auf Gesetzesstufe verankert. Schliesslich wird auf die Regelung der inneren Medienfreiheit und auf die Produktionsförderung verzichtet.

15 Schwerpunkte des Entwurfs

151 Verfassungsauftrag

Am 2. Dezember 1984 haben Volk und Stände einer Ergänzung der Bundesverfassung durch eine Bestimmung über Radio und Fernsehen zugestimmt (Art. 55^{bis} BV). Damit verbunden ist der Auftrag an den Bund, die verfassungsrechtlichen Leitsätze auf dem Weg der Gesetzgebung zu konkretisieren. Es ist eine Ordnung zu schaffen, welche die Umsetzung des Willens von Volk und Ständen in ein entsprechendes Rundfunksystem gewährleistet.

Absatz 1 erteilt dem Bund den Auftrag, im Bereich von Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der elektronischen Medien Recht zu setzen. Dies schliesst nicht aus, den Kantonen bestimmte Aufgaben zu übertragen. Solche

Delegationen sind dort zweckmässig und mit Blick auf unsere föderalistische Staatsstruktur geboten, wo eine besonders enge Beziehung der Kantone zu den Aufgaben vorhanden ist. Deshalb sieht der Entwurf in Artikel 22 Absätze 2 und 3 weitreichende Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Konzessionierung lokaler und regionaler Veranstalter vor.

Absatz 2 umschreibt für Radio und Fernsehen insgesamt einen Leistungsauftrag; sie sollen für die Allgemeinheit Leistungen in den Bereichen Information, Kultur und Unterhaltung erbringen. Absatz 2 stellt das Publikum und das Programm in den Mittelpunkt. Der Gesetzgeber hat den Leistungsauftrag zu konkretisieren. Er hat festzulegen, welchen Anforderungen die Programme zu genügen haben. Der Leistungsauftrag gilt für die Gesamtheit aller Programme; das elektronische Mediensystem als Ganzes soll diesen Auftrag erfüllen. Jeder Radio- und Fernsehveranstalter, der zur Verwirklichung des Leistungsauftrages beiträgt, erbringt – in unterschiedlichem Masse – einen öffentlichen Dienst. Der dritte Satz von Absatz 2 enthält Richtlinien für die Gestaltung der Programme. Die sachgerechte Darstellung der Tatsachen und die Wiedergabe der Vielfalt der Meinungen dienen der Meinungsbildungsfreiheit des Bürgers.

Nach Absatz 3 muss der Gesetzgeber eine Rundfunkordnung einrichten, in welcher die «Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen» gewährleistet ist. Damit wird vorab Unabhängigkeit von den politischen Behörden gefordert. Namentlich Parlament, Regierung und Verwaltung dürfen sich der Massenmedien nicht bemächtigen können. Diese Forderung kann durch Errichtung autonomer öffentlich-rechtlicher Anstalten oder durch die Konzessionierung von Veranstaltern erfüllt werden. Zusätzlich darf das Rundfunksystem nicht von bestimmten sozialen Gruppen einseitig dominiert werden. Die Gesetzgebung muss entsprechende Vorkehrungen treffen. Mit «Autonomie in der Gestaltung der Programme» wird die gestalterische Freiheit der einzelnen Veranstalter verbrieft. Sie bildet das Gegenstück zu ihrer Verantwortung.

Absatz 4 legt fest, dass Auflagen (z. B. Werbebeschränkungen) für Radio und Fernsehen insbesondere zum Schutz einer vielfältigen Presse durch den Gesetzgeber vorzusehen sind. Neben der Presse ist auch an den Film und seine kulturellen Aufgaben zu denken. Der Begriff «Rücksicht» verlangt indessen keine Strukturserhaltung um jeden Preis; der Bund kann und soll sich einem Wandel der Massenkommunikation nicht entgegenstellen, und auch die Anbieter müssen sich ihm letztlich anpassen.

Absatz 5 beauftragt den Bund mit der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Ihre Aufgabe ist es, über Beanstandungen ausgestrahlter Radio- und Fernsehsendungen zu entscheiden und so die Einhaltung der Programmbestimmungen von Gesetz und Konzession durchzusetzen. Mittelbar leistet sie damit auch einen Beitrag zur Erfüllung des Leistungsauftrags nach Absatz 2, insbesondere zur Durchsetzung der Richtlinie seines dritten Satzes.

Artikel 55^{bis} BV äussert sich nicht zur künftigen Struktur von Radio und Fernsehen, also zur Frage «Monopol oder Konkurrenz». Der Verfassungsgeber schreibt kein Monopol fest und erwähnt die SRG nicht. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Medienordnung zu konkretisieren.

152 **Regelungsdichte und Regelungsumfang**

Das Gesetz soll das regeln, was tatsächlich regelungsbedürftig ist. Der Regelungsbedarf ergibt sich aus der politischen Beurteilung der Probleme und der staatlichen Lösungskapazität. Zu entscheiden ist auch, welche Regelungen aufgrund des Legalitätsprinzips, der Gewaltentrennung und der Eignung im Gesetz zu treffen oder an Verordnungsgeber oder Vollzugsbehörde (insbes. Konzessionsbehörde) delegiert werden sollen. Bestimmtheit und Klarheit der Normen stellen weitere Anforderungen dar. Verständlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes bedingen gelegentlich Wiederholungen, die zwar den Gesetzestext erweitern, nicht aber die Regelungsdichte erhöhen.

Zu beachten ist, dass Programmdienst und Technik, bisher Gegenstand verschiedener Gesetze und Verordnungen, in einem Erlass zusammengefasst werden. Überdies wird nicht nur die Veranstaltung, sondern auch die Weiterverbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen geregelt.

Der Regelungsumfang wird nicht zuletzt von den neuen Kommunikationsmöglichkeiten und -formen bestimmt. Neben die terrestrische, drahtlose und drahtgebundene Verbreitungstechnik treten Satelliten. Die bereits heute hohe Verkabelungsdichte der Schweiz sowie Neuerungen im Bereich der Technik lassen auf der lokalen und regionalen Ebene mehr und andere Programme sowie die Bildung neuer Veranstalter erwarten. Immer deutlicher werden auch die internationalen Abhängigkeiten und Zusammenhänge. Die Zahl ausländischer Programme, die in der Schweiz empfangbar sind, und die internationale Verflechtung nehmen zu.

Daraus ergibt sich, dass ein Radio- und Fernsehgesetz unter Berücksichtigung des historisch Gewachsenen für künftige Entwicklungen offen sein muss. Nicht alle Fragen lassen sich bereits heute abschliessend regeln. Auf der Grundlage des RTVG müssen auch die technischen und politischen Medienprobleme der Zukunft bewältigt werden. Das RTVG kann deshalb nur eine Rahmenordnung enthalten. Die breite und vielschichtige Materie und die von der Verfassung übertragenen Aufgaben machen ein relativ umfangreiches Gesetz nötig.

153 **Geltungsbereich**

Bei der Umschreibung des Geltungsbereichs ist vom Verfassungsartikel auszugehen, der einerseits von «Radio und Fernsehen» spricht, im weiteren aber auch «andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen» zur Sache des Bundes bzw. zum Gegenstand der Ausführungsgesetzgebung erklärt.

Die Konkretisierung dieser Verfassungsbestimmung ist angesichts der rasanten Entwicklung der elektronischen Medien von besonderer Bedeutung. Die rechtliche und politische Tragweite der Bestimmung des Geltungsbereichs ist gross. Nur im Rahmen von Artikel 55^{bis} BV sind Regelungen von Inhalten zulässig; im weiteren Rahmen von Artikel 36 BV sind sie unzulässig, und die Inhalte sind durch das Fernmeldegeheimnis (Art. 36 Abs. 4) geschützt. Dabei ist zu beachten, dass die Grenzen zwischen den verschiedenen Medien zunehmend fließ-

send werden. Wenn der elektronisch übermittelte Bildschirmtext in den einzelnen Haushaltungen mittels einem Heimdrucker ausgedruckt wird, hält es schwer zu entscheiden, ob es sich um ein Presseerzeugnis gemäss Artikel 55 BV handelt, oder um eine Form von Fernsehen nach Artikel 55^{bis} BV. Auch zwischen Fernsehen und Kino verwischen die Grenzen: Das hochauflösende Fernsehen (HDTV: High Definition Television) lässt Grossprojektion in derartiger Qualität zu, dass es an die Stelle des chemisch auf Celluloid fixierten Kinobildes treten kann. Die Kinos müssen nicht mehr mit Filmrollen bedient werden, sondern erhalten die Projektionssignale über ein besonderes Kabelnetz oder über Satelliten. Voraussichtlich können diese Signale gleichzeitig auch von Privathaushalten gegen besonderes Entgelt bezogen werden.

Nicht nur die Grenzen der herkömmlichen (Massen-)Medien Presse, Kino und Fernsehen werden schwer erkennbar. Gleichzeitig überlagern sich Formen der Massenkommunikation immer mehr mit solchen der Individualkommunikation. Der Telefonanschluss kann in Verbindung mit dem Fernsehapparat dem Teilnehmer den Zugang zu Videotex und dessen Datenbanken eröffnen. Der Teilnehmer holt sich die Informationen, Grafiken und Texte über die Telefonleitung selber auf seinen Fernseh Bildschirm. Die Verwischung von früher klaren Grenzen zwischen den verschiedenen Medien und zwischen Individual- und Massenkommunikation wird durch den Gebrauch von Videorecordern, Videokameras, Heimcomputern und Videospielen noch verstärkt. Insbesondere Geräte, welche Programme und Daten dauerhaft speichern können (Videorecorder), aber auch «intelligente» Terminals beispielsweise beim Teletext, erlauben eine Kapazitätsausweitung der Übertragungen in neuartige Grössenordnungen.

Es geht darum, die verfassungsrechtlich relevanten Erscheinungen von Radio und Fernsehen sowie anderen fernmeldetechnischen Verbreitungen zu erkennen. Die Spielplatzüberwachung mit Videokamera und Fernsehapparat, die automatische Temperaturangabe auf einer Kabelfernsehanlage und die Wiedergabe der Börsenkurse auf dem Fernsehschirm im Schaufenster einer Bank sind dabei nicht an das Erfordernis einer Veranstalterkonzession zu knüpfen, obwohl sie ebenfalls «fernmeldetechnische Verbreitungen» darstellen. Denn diesen Verbreitungen fehlen Merkmale von Radio und Fernsehen und «anderen Formen». Hauptmerkmale des verfassungsrechtlich erfassten Regelungsgegenstandes sind die rundfunkmässige Verbreitung der Signale in einem bestimmten Versorgungsgebiet, zu der alle Einwohner zu gleichen Bedingungen Zugang haben (Öffentlichkeit) und die somit das Publikum bilden, das sich den «Darbietungen und Informationen», also den Programmen, zuwendet. So fehlt beim Beispiel der Spielplatzüberwachungsanlage sowohl die öffentliche Verbreitung wie der Programmcharakter der Übertragung, während die Temperaturangabe zwar öffentlich verbreitet wird, aber keinen Programmcharakter aufweist. Zwischen diesen Beispielen liegt das Börsenfernsehen; aufgrund seines thematisch beschränkten Inhalts findet es nur ein eingeschränktes Publikum. Fehlt ihm überdies das Merkmal der allgemeinen Zugänglichkeit, stellt es auch kein Spezialprogramm dar, sondern ist als betriebsinterner Informationsdienst der Banken zu sehen.

Insofern erlauben die verfassungsrechtlichen Begriffe «fernmeldetechnische Verbreitung an die Öffentlichkeit», «Darbietungen und Informationen», «Ra-

dio und Fernsehen» eine Erfassung der gesetzgeberisch relevanten Sachverhalte unter Einbezug der künftigen Entwicklungen und unter Abgrenzung von den anderen Medien und von der Individualkommunikation.

154 Ebenenmodell

Das Ebenenmodell ist besonders geeignet, den Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zu konkretisieren, da es in hohem Masse dem föderalistischen Aufbau unseres Landes entspricht. Artikel 55^{bis} BV weist Radio und Fernsehen eine politische und kulturelle Funktion zu. Zentral ist der Auftrag, dass alle Gebiete der Schweiz angemessen versorgt werden. Anspruch auf eine ausreichende Versorgung haben nicht nur die wirtschaftlich starken Agglomerationen, sondern auch die Rand- und Berggebiete. Dies unter zwei Aspekten: zum einen müssen in allen Teilen unseres Landes Programme empfangbar und zum andern alle Regionen programmlich erfasst und vertreten sein. Dabei wird es sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht immer Unterschiede geben. Eine ausreichende Grundversorgung muss indessen in der Schweiz gewährleistet sein. Das Gesetz hat diesen von der Verfassung vorgegebenen Auftrag zu konkretisieren und Lösungen zu wählen, die diese Forderung erfüllen.

Dabei gilt es, auch die zunehmende internationale Konkurrenz zu berücksichtigen. Die Programme der ausländischen Stationen treten mit den schweizerischen Veranstaltern in Wettbewerb um die Publikumsgunst. Dieser Konkurrenz müssen sich in erster Linie die nationalen/sprachregionalen Rundfunkunternehmen stellen. Der schweizerische Markt, der in drei Teilmärkte (Sprachregionen) zerfällt, ist im internationalen Vergleich so klein, dass die Zahl der schweizerischen Anbieter von nationalen Programmen schon aus wirtschaftlichen Gründen recht eng beschränkt bleiben dürfte. Der Entwurf räumt dem nationalen Veranstalter (SRG) deshalb eine besondere Stellung ein. Im Sinne einer Ergänzung zur SRG sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, weitere Veranstalter für die Verbreitung nationaler oder sprachregionaler Programme zu konzessionieren. Der Entwurf enthält in Artikel 31 Bestimmungen, die der besonderen Stellung der SRG Rechnung tragen. Danach sind Veranstalter auf sprachregionaler/nationaler Ebene nur zugelassen, wenn die Erfüllung des umfassenden Leistungsauftrags durch die SRG nicht schwerwiegend beeinträchtigt wird. Allfällige Konzessionen, die keine Verschlüsselung der Programme vorschreiben oder die den Inhalt der Programme nicht beschränken, sind von der Bundesversammlung zu genehmigen (Art. 31 Abs. 5). In unserem vielfältigen, sprachlich, kulturell und politisch reich gegliederten Land muss die SRG in der Lage sein, ihren breiten Versorgungsauftrag, ihre bedeutsame integrierende Funktion und ihre gesellschaftlichen und kulturellen Aufgaben weiterhin unter möglichst optimalen Voraussetzungen zu erfüllen.

Anders gelagert ist der lokale und regionale Bereich. Auf dieser Versorgungsebene ist die Präsenz ausländischer Veranstalter – von einigen Ausnahmen abgesehen – nicht stark. Hier ist die Finanzierung lokaler und regionaler Veranstaltungen möglich. Dies lässt sich aus den Ergebnissen der Versuchsphase mit lokalem Rundfunk im Rahmen der RVO schliessen (vgl. Ziff. 123). Sie zeigen ein Bedürfnis nach lokalen Programmen. Solche Veranstaltungen sind vorab in

den dichtbesiedelten Gebieten unseres Landes durchführbar. In Rand- und Bergregionen wird die Verbreitung eigener Lokal- und Regionalprogramme beschränkt möglich sein. In Regionen ohne Lokalveranstalter ist die Grundversorgung durch die SRG gewährleistet.

Für die internationale Ebene sieht das Gesetz keine Beschränkung der Veranstalter vor. Indessen dürfte die Bündelung der in der Schweiz beschränkt vorhandenen Ressourcen der erfolgsversprechendste Weg sein. Entsprechende Organisationsformen sind aufgrund des Gesetzes möglich.

Die Vorstellungen, die dem Gesetz zugrundeliegen, orientieren sich an der schweizerischen Wirklichkeit und der internationalen Entwicklung. Sie entsprechen den Grundzügen unseres Staatswesens. Das Ebenenmodell mit der vertikalen Konkurrenz zwischen den Veranstaltern verschiedener Ebenen trägt dem Umstand Rechnung, dass die Schweiz eine föderalistisch aufgebaute und marktwirtschaftlich orientierte Demokratie ist. Es ist geeignet, die sich daraus ergebenden Bedürfnisse zu befriedigen.

Ein Monopol wird nicht verankert. Der SRG wird im Gesetzesentwurf eine starke Stellung zugestanden, soweit dies im öffentlichen Interesse notwendig ist. Im übrigen soll möglichst Wettbewerb bestehen. Auf nationaler Ebene sollen weiterhin Abonnementsfernsehen und der Teletext-Dienst veranstaltet werden können. Weitere Konzessionen an andere Veranstalter sind denkbar. Eine Mehrzahl von Veranstaltern in der Grössenordnung der SRG scheint allerdings aus wirtschaftlichen Gründen kaum wahrscheinlich.

155 Konzession als Gestaltungsinstrument

Radio und Fernsehen bedienen sich zur Verbreitung ihrer Programme des elektromagnetischen Spektrums, dessen Frequenzen ein knappes natürliches Gut darstellen. Obwohl neue Techniken, zum Beispiel Kabel oder Satellit, eine beträchtliche Vergrößerung der Übertragungsmöglichkeiten mit sich bringen, bleibt die Knappheit als Grundgegebenheit bestehen. Das elektromagnetische Spektrum kann nicht ausgeweitet werden. Auch der finanzielle Aufwand für die Anwendung bestimmter technischer Mittel setzt Grenzen. Diese Einschränkungen charakterisieren den Bereich der elektronischen Medien im Verhältnis zur Presse und zum Verlagswesen.

Voraussetzung der Informations- und Meinungsäusserungsfreiheit sind eine Vielfalt der Informationsquellen und die Möglichkeit für jedermann, sich aus verschiedenen Kanälen zu unterrichten. Die Meinungsfreiheit stellt das für unsere demokratische und pluralistische Gesellschaft konstituierende Grundrecht dar. Sie gilt aber nicht absolut. Sie kann aufgrund vorrangiger, öffentlicher Interessen eingeschränkt werden (z. B. Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit). Als unteilbarem Grundrecht können der Meinungsäusserungsfreiheit im Bereich von Radio und Fernsehen jedoch nicht weitergehende Beschränkungen auferlegt werden, als in den herkömmlichen Medien. Indessen sind die Möglichkeiten von Radio und Fernsehen gegenüber der Presse weit mehr beschränkt, weil das elektromagnetische Spektrum als Medium für die Verbreitung der Programmsignale nicht unbegrenzt ausweitbar ist. Die elektronischen

Medien sind deshalb wegen der Eigenheit ihres Verbreitungsmittels zusätzlichen Einschränkungen unterworfen. Diese zeigen sich im Erfordernis einer Bewilligung des Staates, was sich auch in den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) niedergeschlagen hat. Artikel 10 EMRK anerkennt das Recht der Staaten, die Radio-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren zu unterstellen.

Artikel 55^{bis} BV geht von denselben Grundsätzen aus. So erteilt Absatz 1 ausschliesslich dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich von Radio und Fernsehen. In einer derart umfassenden Gesetzgebungskompetenz anerkennt die Lehre auch die Befugnis, z. B. die Handels- und Gewerbefreiheit einzuschränken. Nicht jedermann hat das Recht, Radio oder Fernsehen zu betreiben.

Diese Restriktion ist nicht nur durch den Frequenzmangel bedingt, sondern auch durch die besonderen Leistungen im Interesse der Allgemeinheit, die jeder Veranstalter aufgrund von Absatz 2 des Artikels 55^{bis} BV zu erbringen hat. Der verfassungsrechtliche Leistungsauftrag bedingt, dass der Staat die Erlaubnis für die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen erteilt.

Kann der Rundfunk aus den erwähnten Gründen nicht völlig der freien Marktwirtschaft überlassen werden, so steht aber auch ausser Frage, dass politische Behörden, namentlich Parlament, Regierung und Verwaltung der Gemeinwesen aller drei Stufen (Bund, Kanton, Gemeinde) sich seiner bemächtigen. Der Staat darf sich nicht einfach der Verbreitungsmittel bedienen, die ihm aufgrund des Fernmelderegals unterstellt sind, und z. B. Radio- und Fernsehprogramme selbst veranstalten. Dies untersagt insbesondere Absatz 3 von Artikel 55^{bis} BV. Wenn auch in Absatz 2 des Radio- und Fernsehartikels eine öffentliche Aufgabe statuiert wird, ist durch Absatz 3 ein propagandistischer Staatsrundfunk ausgeschlossen. Der Gesetzgeber kann die politische Einflussnahme des Staates durch die Konzessionierung in der Gestaltung von Programmen autonomer öffentlich-rechtlicher Anstalten oder durch die Übertragung des Rundfunks an Dritte verhindern. Als Gegenstück zu den übertragenen Rechten wird den eingesetzten Veranstaltern jedoch die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags sowie eine Betriebspflicht auferlegt. Für die Einräumung solcher Rechte und die Auferlegung dieser Pflichten steht die Konzession im Vordergrund.

Mittels Konzession wird das Recht übertragen, eine bestimmte Tätigkeit in eigenem Namen und auf eigenes Risiko auszuüben. Dabei untersteht der Konzessionär der Aufsicht durch die Konzessionsbehörde oder einer durch sie bezeichneten Stelle. Der Staat ist nicht gehalten, jedem Gesuchsteller eine Konzession zu erteilen. Meist ist dies aus der Natur der Sache auch gar nicht sinnvoll oder möglich. Vielmehr besteht hier ein Ermessensspielraum. Die Konzessionsbehörde muss sich allerdings vergewissern, dass es sich rechtfertigt, einem bestimmten Bewerber die Aufgabe in öffentlichem Interesse zur Ausübung zu übertragen. Die Konzession schafft ein enges Geflecht gegenseitiger Pflichten und Rechte zwischen erteilender Behörde und konzessioniertem Bewerber, was ein gewisses Vertrauensverhältnis erfordert. Für beide am Rechtsakt Beteiligten wird eine verbindliche und sichere Grundlage für die gegenseitigen Beziehungen gelegt, weil es sich nicht nur um einen einseitigen Verwaltungsakt wie bei

der (Polizei-)Bewilligung handelt. Die Konzession weist sowohl vertragliche, als auch hoheitlich verfügte Elemente auf. Im Bereich der Rundfunkkonzessionen folgt aus der Frequenzknappheit und dem verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag gemäss Artikel 55^{bis} BV die Obliegenheit des Staates, darüber zu wachen, dass die Vielfalt der Programminhalte aufrechterhalten bleibt und damit das Recht auf freie Meinungsbildung garantiert wird. Diese Gewähr kann im Bereich des Rundfunks das Konzessionssystem bieten. Denn jeder Veranstalter ist gehalten, einen Teil des verfassungsrechtlichen Auftrags als Dienst im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen, der von Artikel 55^{bis} BV dem «System» Radio und Fernsehen insgesamt aufgegeben ist. Umgekehrt erhält der Veranstalter die Befugnis zur ungestörten Nutzung der ihm zugeteilten Frequenz sowie eine Garantie für die Geltungsdauer der ihm verliehenen Rechte.

Das Konzessionssystem ist mit Privatinitiative keineswegs unvereinbar. Der Unternehmer erhält Rechte, die durch die Eigentumsfreiheit geschützt sind. In diesem Rahmen kann er sich frei der Erfüllung seiner Aufgabe im Interesse der Öffentlichkeit widmen. Es wäre nicht angängig, einem Konzessionär Einschränkungen aufzuerlegen, die ihn in seiner Handlungsfreiheit unnötig oder unverhältnismässig behindern. Seine Pflichten ergeben sich aus den ihm zugestandenen Rechten. So ist, wer einen Gebührenanteil erhält, auch gehalten, im Programmbereich bestimmte, wirtschaftlich weniger attraktive Aufgaben zu erfüllen.

Um der Konzessionsbehörde eine möglichst grosse Handlungsfreiheit zu verschaffen, ist es zweckmässig, dass vergleichbare Konzessionen auf den gleichen Zeitpunkt erlöschen.

156 Finanzierung

Die Finanzierungsarten werden im Gesetz nicht abschliessend aufgezählt. Explizit werden Empfangsgebühren, Werbung, Zuwendungen Dritter und Finanzhilfen der öffentlichen Hand erwähnt. Daneben ist aber auch die Finanzierung über Teilnehmerentgelte, Mitglieder- und Gönnerbeiträge, Spenden und Eigenmittel zulässig. Da in diesen Fällen privatrechtliche Normen und Vereinbarungen zur Anwendung gelangen, besteht kein Regelungsbedarf.

156.1 Gebühren

Die Teilnahme am Rundfunk als Zuhörer oder Zuschauer führt zu einer Gebührenpflicht. Die Empfangsgebühr wird dem Bund geschuldet und von den PTT-Betrieben erhoben. Der Entwurf legt fest, wer Gebührenanteile erhält. Es sind dies die PTT-Betriebe für die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen und die SRG für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufträge.

Neu können auch lokale und regionale Veranstalter Anteile am Ertrag der Gebühren erhalten, wenn in ihrem Versorgungsgebiet kein ausreichendes Finanzierungspotential vorhanden ist und an der Veranstaltung ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Diese Voraussetzungen dürften in dünn besiedelten und wirtschaftlich schwachen Gebieten gegeben sein, die nicht ausreichend mit

Rundfunkprogrammen versorgt sind. Es geht beim «Gebührensplitting» demnach um die Förderung des kommunikativen Ausgleichs zwischen städtischen Agglomerationen und dünn besiedelten Rand- und Bergregionen. Es soll dazu beitragen, dass auch in diesen Regionen das Angebot durch SRG-unabhängige Programme bereichert werden kann. Die SRG darf dadurch in der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufträge nicht eingeschränkt werden. Bedenken sind im Hinblick auf die zur Diskussion stehenden Grössenordnungen jedoch nicht begründet. Bei einem heutigen Gebührenertrag von rund 600 Millionen Franken pro Jahr stünden bei einem Anteil von beispielsweise 2 Prozent für lokal/regionale Veranstalter 12 Millionen Franken zur Verfügung. Mit dieser Summe könnten lokale und regionale Versorgungsdefizite wirksam ausgeglichen werden, entspricht sie doch rund der Hälfte des Gesamtaufwandes aller Lokalradios im Jahre 1985!

156.2 Werbung

Werbung ist eine wichtige wirtschaftliche Grundlage, ein bedeutendes Finanzierungsmittel für die Medientätigkeit. Sie lässt sich auch aus der Sicht der Anbieter von Waren und Dienstleistungen nicht wegdenken, denn sie hat deren Angebote den möglichen Abnehmern bekanntzumachen. Darauf ist ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen angewiesen, und zwar desto mehr, je innovativer es ist, je häufiger es neue oder erneuerte Angebote bekannt zu machen hat. Auch für die Konsumenten ist sie unerlässlich, weil sie Einblick in den Markt vermittelt. Werbung ist, verfassungsrechtlich betrachtet, Erwerbstätigkeit und steht daher unter dem Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit. Werbebeschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Werberegelungen und inhaltliche Beschränkungen, die unter anderem in die Weisungen des Bundesrates über die Fernsehwerbung vom 15. Februar 1984 (BBl 1984 I 364) und in die RVO Eingang fanden, sollen künftig auf Gesetzesstufe verankert werden. Im speziellen handelt es sich um die klare Abgrenzung der Werbung vom übrigen Programm, um das Verbot, Sendungen mit Werbung zu unterbrechen und um die Zusammenfassung der einzelnen Werbespots in Werbeblöcken (Blockprinzip). Die Rezipienten sollen Werbung klar als solche erkennen können. Eine Vermischung mit den redaktionell gestalteten Sendungen ist deshalb zu vermeiden. Im weiteren gilt es zu verhindern, dass Sendungen laufend durch Werbung unterbrochen werden. Mit der Zusammenfassung der einzelnen Spots zu Werbeblöcken wird verhindert, dass die Zuschauer und Zuhörer gezwungen werden, Werbung zu hören oder zu sehen, um nicht Teile des übrigen Programms zu verpassen. Aus gesundheitspolitischen Gründen werden Werbeverbote für Medikamente, Tabakwaren und alkoholische Getränke ins Gesetz aufgenommen.

Es ist indessen nicht zu verkennen, dass die internationale Entwicklung in eine andere Richtung geht. Auch in den Nachbarstaaten profitieren die elektronischen Medien von liberaleren Werberegulungen. Die zunehmende Internationalisierung des Rundfunks und die damit verbundene Verschmelzung der Programmmärkte verlangt deshalb eine Ergänzung und Absicherung der nationalen

Werbeordnung durch internationale Zusammenarbeit und Abkommen. Die Schweiz wird sich dafür nach Kräften einsetzen, doch bleibt offen, ob dies genügen wird, um eine ins Gewicht fallende Benachteiligung schweizerischer Veranstalter zu verhindern.

Das Gesetz räumt dem Bundesrat das Recht ein, Werbezeitbeschränkungen zum Schutz der anderen Kommunikationsmittel und insbesondere der Presse zu erlassen. Die Presse und die elektronischen Medien treten, neben anderen Werbeträgern, auf dem Markt als Konkurrenten auf. Eine starke Ausdehnung der Werbezeit in den elektronischen Medien kann mit dem Anliegen einer vielfältigen und starken Presse kollidieren. Angesichts der regionalen Pressestruktur sind dabei Zielkonflikte nicht auszuschliessen. Die Versuche mit Lokalrundfunk zeigen indessen, dass es unzweckmässig ist, lokale und regionale Rundfunkveranstalter zuzulassen, ohne ihnen das wirtschaftlich notwendige Werbesubstrat zuzugestehen. Ein gutes, weitverzweigtes Werbeaufkommen ist auch der redaktionellen Unabhängigkeit förderlich.

156.3 Zuwendungen Dritter (Sponsoring)

Unter dem Begriff des «Sponsorings» wird eine Vielzahl von Finanzierungsformen in einem weiten Anwendungsfeld zusammengefasst. Bekannt ist es im Sport und im Kulturbereich, hält aber – wie die Entwicklung in Europa in den letzten Jahren zeigt – vermehrt auch im Bereich der elektronischen Medien Einzug; es ist mit einer Zunahme von gesponserten Programmen zu rechnen. Im Radio- und Fernsehgesetz wird unter Sponsoring die Finanzierung oder Mitfinanzierung von Rundfunksendungen durch Dritte verstanden, wobei deren Namen im Rahmen der Programmausstrahlung zu erwähnen sind.

Zuwendungen Dritter zur Finanzierung von Programmen von Radio und Fernsehen sind, mit Ausnahme der Programme der *Téléciné romandie*, in der Schweiz bis jetzt nicht gestattet. Ausländische Beispiele zeigen indessen, dass durch diese Finanzierung ein Programm qualitativ und quantitativ bereichert werden kann und dass oft kulturell bedeutende und finanziell aufwendige Produktionen (z.B. Übertragungen von Konzerten und Opern, Dokumentationen und Dokumentarfilme) auf diese Weise ermöglicht oder erleichtert werden. Sponsoring birgt aber auch Probleme in sich, besteht doch in besonderem Masse die Gefahr der Vermischung von (Image-)Werbung mit dem redaktionell gestalteten Programm. Notwendig ist deshalb eine klare Regelung, die in erster Linie Transparenz sichert. Sicherzustellen ist ferner, dass der Rundfunkveranstalter auch bei gesponserten Sendungen die alleinige redaktionelle Verantwortung trägt. Im weiteren sind Sendungen, die im besonderen Masse zur Meinungsbildung und zur Information der Zuhörer und Zuschauer beitragen, vom Sponsoring auszunehmen.

157 Empfangsfreiheit

Die Meinungsäusserungsfreiheit ist eine Grundlage des demokratischen Staates. Sie ist in unserer Bundesverfassung nicht ausdrücklich enthalten, wurde aber vom Bundesgericht als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt. Als Be-

standteil der Meinungsäusserungsfreiheit bezeichnet das Bundesgericht auch das Recht, Nachrichten und Meinungen ohne Eingriffe der Behörden zu empfangen und sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten (BGE 107 Ia 305 f.). Ähnlich lautet Artikel 10 EMRK: «Dieses Recht (das Meinungsäusserungsrecht) schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ... ein». Im vorliegenden Gesetz ist daher auch das Grundrecht der Empfangsfreiheit zu berücksichtigen.

Wie alle Grundrechte kann die Empfangsfreiheit Einschränkungen unterworfen werden, wenn sie im öffentlichen Interesse geboten sind. So ist es gemäss Bundesgericht möglich, die Weiterverbreitung von Lokalradioprogrammen auf bestimmte geografische Regionen zu beschränken, um den lokalen Charakter dieser Sendungen zu erhalten. Ebenso kann die Weiterverbreitung von Sendungen ausländischer Stationen untersagt werden, die internationale Übereinkommen verletzen. Schliesslich können die Behörden die Empfangsmöglichkeiten für ausländische Sendungen einschränken, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden. Die öffentliche Ordnung und Sicherheit kann auch durch Aufrufe, welche die Gewalt verherrlichen, beeinträchtigt werden.

Die Weiterverbreitung von Programmen über Kabelnetze hat sich in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz nicht zuletzt dank privater Initiative stark entwickelt. Meist wird Grund und Boden der Gemeinwesen für die Verkabelung in Anspruch genommen. Für diesen gesteigerten Gemeingebrauch ist eine Bewilligung der betroffenen Gemeinde, wenn nicht gar des Kantons erforderlich. Diese Bewilligung tritt zur technischen Betriebskonzession der PTT-Betriebe aufgrund des Fernmelderegals hinzu. Die meisten enthalten auch Bestimmungen zu den Programmen, etwa die Verpflichtung, gewisse Programme weiterzuverbreiten oder andere nicht ins Kabelnetz aufzunehmen. Diese von Gemeinden oder Kantonen auferlegten Beschränkungen werfen vor allem dann grundsätzliche Fragen auf, wenn der Anschluss an ein Kabelnetz obligatorisch erklärt wird und Individualantennen verboten werden. Dies ist in einigen Schweizer Städten der Fall. Solche Einschränkungen der Empfangsfreiheit sind zulässig, wenn dafür ein schutzwürdiges, öffentliches Interesse besteht. Darunter fällt beispielsweise der Schutz bedeutender Orts- und Landschaftsbilder, geschichtlicher Stätten sowie von Natur- und Kunstdenkmälern.

Neben dem öffentlichen Interesse ist immer auch eine gesetzliche Grundlage für die Einschränkung eines Grundrechtes erforderlich. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im fünften Titel des RTVG.

158 Rücksichtnahme auf andere Kommunikationsmittel

Artikel 55^{bis} Absatz 4 BV schreibt dem Gesetzgeber vor, auf andere Kommunikationsmittel, vor allem auf die Presse, Rücksicht zu nehmen. Radio und Fernsehen sowie die Presse erbringen, wenn auch in unterschiedlicher Form, ähnliche Leistungen, die für eine pluralistische und demokratische Gesellschaft unerlässlich sind. Sie stehen zum Teil in Konkurrenz zueinander, zum Teil ergänzen sie sich auch. Die elektronischen Medien und die Presse rekrutieren ihr Personal zum Teil im gleichen Arbeitsmarktsegment. Beide sind für die Finan-

zierung auf Werbung angewiesen. In den Bereichen Personal und Finanzierung stehen diese Medien in einem Konkurrenzverhältnis, das insoweit zu begrüßen ist, als Wettbewerb die Leistungsfähigkeit des Mediensystems – elektronische Medien und Presse – stimulieren kann. Grenzen findet der Wettbewerb mit Blick auf die gesellschafts- und staatspolitischen Funktionen der Presse dort, wo es zu einem eigentlichen Verdrängungswettbewerb kommt.

Verteilung des Werbeaufkommens auf die einzelnen Medien

Tabelle 4

Land Jahr	A 1983	F 1984	D 1983	I 1984	NL 1983	E 1983	GB 1983	CH 1984
Presse	51,4	50	81	43	83,5	50,4	63,1	81,8
Radio	12,3	10,5	4	4,5	1,7	13,2	2,1	1
Fernsehen	29,8	20	10	46,5	7,1	30,9	30,7	6,9
Aussenwerbung	6,5	17	4	5,5	7,1	4,1	3,7	9,5
Kino	–	2,5	1	0,5	0,5	1,4	0,4	0,8
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Von der europaweit zu beobachtenden Tendenz zu liberaleren Rundfunkregelungen wird auch die Schweiz betroffen. Die Lockerung der Werbebeschränkungen sowie die Konzessionierung neuer Veranstalter wird zwangsläufig einen erhöhten Anteil von Radio und Fernsehen am gesamten Werbeaufkommen nach sich ziehen. Je nach konjunktureller Lage werden die erweiterten Werbemöglichkeiten in den elektronischen Medien eine Erhöhung der Werbebudgets, zumindest teilweise aber auch einen Abzug von Werbegeldern aus dem Printbereich bewirken.

Um möglichen Gefahren vorzubeugen, schreibt Artikel 55^{bis} Absatz 4 BV die Rücksichtnahme auf die Presse vor. Dem Presseschutz dienen hauptsächlich Werbezeitbeschränkungen. Angesichts der unsicheren Entwicklung sowie der unterschiedlichen Sachverhalte auf der lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Ebene wäre es aber verfehlt, die Werbezeit bereits im Gesetz zu regeln. Es empfiehlt sich, dem Bundesrat die notwendigen Kompetenzen einzuräumen.

Neben der Presse fällt als weiteres Kommunikationsmittel nach Artikel 55^{bis} Absatz 4 BV der Film in Betracht. Das Fernsehen ist auf den Film in all seinen Formen angewiesen und übt einen grossen Einfluss auf diese Art der audiovisuellen Produktion aus. 1984 strahlte die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) insgesamt 552 Spielfilme aus. Die SRG stellt nach dem Bund am meisten Geldmittel für die Produktion von Schweizer Filmen zur Verfügung. In einem Rahmenabkommen Film-Fernsehen hat sie sich 1986 verpflichtet, in ihren Budgets für die Zeit von 1986 bis 1988 einen Kreditrahmen von insgesamt 11,25 Millionen Franken für Produktionsbeteiligungen vorzusehen. Daraus wird ersichtlich, welche Rolle die SRG für den Film allgemein und die Förderung des Schweizer Films im besonderen spielt. In diesem Sinne enthält das Gesetz verschiedene Bestimmungen, die dem Förderungsgedanken Rechnung tragen (z. B. Art. 3 Abs. 1 Bst. e, Art. 26 Abs. 3, Art. 31 Abs. 2 Bst. d).

Das Fernsehen wirkt sich nicht nur auf die Produktion, sondern ebenfalls auf die klassische Form der Vorführung, die Kinos aus. So hat die Zahl der Kinos seit 1964 von 646 auf 441 im Jahr 1986 abgenommen. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der Plätze von 233 044 auf 133 661 ab; die Besucherzahl betrug 1969 33 Millionen gegenüber 17,9 Millionen im Jahr 1984. Es wäre sicher verfehlt, diesen Schwund allein auf die zunehmende Zahl von Fernsehprogrammen zurückzuführen. Das geänderte Freizeitverhalten insgesamt spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Der vorliegende Entwurf überbindet Radio und Fernsehen die Pflicht zur Rücksichtnahme.

16 **Parlamentarische Vorstösse**

Ständerat Schaffter wollte den Bundesrat mit einer Motion vom 22. September 1983 beauftragen, so rasch als möglich Vorschläge für die indirekte Unterstützung der Lokalradios zu erarbeiten, die sich an der indirekten Hilfe, die der Presse gewährt wird (Reduktion der Postgebühren), orientieren. Der Bundesrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass dem Anliegen des Motionärs mit der Reduktion der PTT-Regalgebühren für die Dauer der Versuchsphase entsprochen werde und dass für die Zeit nach der Versuchsperiode die Frage der Gebührenbemessung eingehend zu prüfen sein werde. Die Motion wurde vom Ständerat am 30. November 1983 in ein Postulat umgewandelt. Der Entwurf trägt dem Postulat Rechnung, indem auch lokale und regionale Veranstalter in den Genuss von Empfangsgebühren kommen können und indem bei der Konzessionsabgabe, welche die Regalgebühr ersetzt, ein Freibetrag vorgesehen ist (vgl. Art. 50 RTVG).

Am 12. Juni 1985 reichte die Sozialdemokratische Fraktion im Nationalrat eine Motion ein, die den Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses über vorsorgliche Regelungen auf dem Gebiet von Radio und Fernsehen verlangte. Am 18. Juni 1985 doppelte Ständerat Piller mit einer gleichlautenden Motion im Ständerat nach. In seiner Stellungnahme erklärte der Bundesrat, dass die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers gewahrt werden müsse. Die Vorarbeiten am Radio- und Fernsehgesetz als umfassende Regelung des gesamten Bereiches würden nach Möglichkeit so vorangetrieben, dass das Parlament sich im Jahre 1987 mit einer Vorlage befassen könne. Ständerat Piller zog seine Motion am 17. September 1985 zurück, und am 4. Juni 1986 lehnte der Nationalrat die Motion der SP-Fraktion ab.

Mit einer Motion von Nationalrat Bremi vom 16. September 1985 sollte der Bundesrat beauftragt werden, raschmöglichst die Rechtsgrundlagen für die Einführung des Regionalfernsehens in der Schweiz zu schaffen. Der Bundesrat lehnte eine vorgezogene gesonderte Regelung für das Regionalfernsehen mit Blick auf das Radio- und Fernsehgesetz ab. Die Motion wurde vom Nationalrat am 4. Juni 1986 in ein Postulat umgewandelt.

Mit einem Postulat vom 20. Juni 1986 lädt Ständerat Lauber den Bundesrat ein, Artikel 109 TVV1 (Verordnung vom 17. August 1983 zum Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz) dahingehend abzuändern, dass in dünnbesiedelten Gebieten wie Rand- und Bergregionen die Weiterverbreitung eines ausländischen Pro-

gramms unterbrochen werden darf, um ein anderes ausländisches Programm oder dasjenige eines schweizerischen Veranstalters weiterzuverbreiten oder zu verbreiten. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, dem Anliegen des Postulats materiell zu entsprechen, soweit es sich um die Verbreitung eines schweizerischen Programms handelt. Die Regelung soll indessen nicht auf dem Weg der Änderung der TVVI, sondern im RTVG erfolgen. Der Entwurf trägt dem Postulat in Artikel 49 Rechnung.

2 Besonderer Teil

2.1 1. Titel: Geltungsbereich und Begriffe

Artikel 1 Geltungsbereich

Die Umschreibung des Geltungsbereichs im Entwurf lehnt sich an den Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung an. In erster Linie erfasst das Gesetz die bekannten Erscheinungen des Rundfunks, nämlich die Veranstaltung von Programmen durch Radio und Fernsehen. Sodann gilt der Erlass für «vergleichbare Formen des Rundfunks». Die in Absatz 2 nicht abschliessend aufgezählten «vergleichbaren Formen» weisen folgende Merkmale auf:

- Die Verteilung von Programmen über Fernmeldesatelliten oder andere Kanäle der Individualkommunikation fällt nicht unter den fernmelderechtlichen Begriff des Rundfunks, da diese Programme fernmelderechtlich gesehen nicht durch die Allgemeinheit empfangen werden dürfen. Buchstabe a unterstellt nun auch solche Veranstaltungsformen dem Gesetz. Soweit nämlich solche Programme anschliessend an die Punkt-zu-Punkt-Verbindung unmittelbar, vollständig und unverändert an die Allgemeinheit verbreitet werden, besteht kein wesentlicher Unterschied zur klassischen Art der Rundfunkveranstaltung. Mit der Bezeichnung dieser Verbreitungsform als «Form des Rundfunks» nimmt das Gesetz vom fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff Abstand und ersetzt ihn durch einen medienrechtlichen.
- Das Bereithalten von Programmen, in die sich die Abonnenten eines Leitungsnetzes einschalten können, ist insofern kein Rundfunk, als diese Programme nicht auf die herkömmliche Weise «verbreitet» werden. Nur jener Abonnent, der individuell eine Verbindung zur Zentrale herstellt, die das Programm bereithält, erhält auch Zugang zum Programm. Diese Erscheinung, auch Zugriffsdienst genannt, darf nicht mit dem sogenannten «Pay TV» (Abonnementsfernsehen) verwechselt werden. Das heute bekannte «Pay TV» ist eine Rundfunkveranstaltung oder gegebenenfalls eine Veranstaltung nach Absatz 2 Buchstabe a, denn die Programme werden dabei – wenn auch in verschlüsselter Form – ausgestrahlt bzw. in ein Kabelnetz eingespeist. Weil der Zugriffsdienst den Aufbau einer individuellen Verbindung zur Programmzentrale voraussetzt, wäre er rechtlich gesehen der Individualkommunikation zuzuordnen. Der technische und auch der faktische Unterschied zum Kabelrundfunk ist indessen so gering und letztlich unbedeutend, dass sich eine Gleichstellung aufdrängt, die Buchstabe b vornimmt. Ausgenommen sollen aber jene Fälle sein, in denen praktisch jedermann die Möglichkeit hat, als Veranstalter aufzutreten.

– Teletext und andere Arten der Verbreitung von Texten und Grafiken über Rundfunkfrequenzen oder durch Kabelnetze sind zwar nicht «Programme» im üblichen Sinn. Weil diese Informationen aber über Rundfunkfrequenzen zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit verbreitet werden und weil sie auch «programmiert», d. h. vom Veranstalter zeitlich angesetzt sind, werden sie in Absatz 2 Buchstabe c dem Rundfunk gleichgestellt.

Anzumerken ist schliesslich, dass das Gesetz grundsätzlich alle Aspekte des Rundfunks erfasst, also auch die technischen. Die Technik ist für die Rundfunkveranstaltung von zentraler Bedeutung, weshalb eine Regelung der technischen, programmlichen, organisatorischen und finanziellen Aspekte im gleichen Gesetz angezeigt ist. Das schliesst nicht aus, dass den PTT-Betrieben auch in Zukunft wesentliche Aufgaben im Bereich des Rundfunks zugewiesen werden. Absatz 3 legt das Verhältnis zum Fernmelderecht fest und stellt klar, dass das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz für alle im Radio- und Fernsehgesetz nicht geregelten Fragen heranzuziehen ist. Mit dieser Koordinationsnorm wird den zunehmend fließender werdenden Grenzen zur Individualkommunikation Rechnung getragen.

Nicht unter dieses Gesetz fallen nach Artikel 1 alle Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen, welche eine interaktive Abrufbarkeit der Konsumenten voraussetzen. Dazu gehören namentlich Videotext und vergleichbare Kommunikationssysteme. Der Grund für diesen Ausschluss liegt darin, dass die so vermittelten Informationen keine eigentlichen Programme im engeren Sinne sind und dass praktisch jedermann sowohl als Informationsanbieter wie als Informationsbezüger auftreten kann. Entsprechend stellen solche Dienste denn auch ganz andere Regelungsprobleme als Radio und Fernsehen.

Artikel 2 Begriffe

Als Veranstalter wird in Absatz 1 bezeichnet, wer Programme schafft oder zusammenstellt und verbreitet oder durch Dritte verbreiten lässt. Ebenso gilt als Veranstalter, wer seine Programme zwar nicht verbreitet, aber auf Zugriff bereithält.

Absatz 2 stellt klar, dass sowohl die Ausstrahlung wie die Einspeisung in Kabelnetze als Verbreitung gilt. Unerheblich ist dabei, ob die Signale verschlüsselt (codiert) sind oder nicht, denn für das Medienrecht kommt es darauf an, ob sie für die Allgemeinheit bestimmt sind. Zwar kann verschlüsselte Programme nur empfangen, wer seine Empfangsanlage mit einer Zusatzausrüstung (Decoder) ergänzt hat. Sofern jedermann (gegen Entgelt) zum Erwerb eines Decoders berechtigt ist, sind sie aber im Sinne dieses Gesetzes für die Allgemeinheit bestimmt.

Als Weiterverbreitung gilt nach Absatz 3 nur die Übernahme und Verbreitung von Programmen, welche bereits – wenn vielleicht auch andernorts – von jedermann drahtlos empfangen werden dürfen. Wer reine Kabelprogramme oder Programme von Fernmeldesatelliten übernimmt, gilt als Erstverbreiter. Er ist ein Dritter im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b.

Absatz 4 will verdeutlichen, dass Kabelnetze der ausschliesslichen Versorgung

mit Rundfunkprogrammen dienen. Andere Netze, insbesondere auch dienstintegrierte digitale Netze (ISDN), fallen unter das TVG, das zurzeit revidiert wird und in Fernmeldegesetz (FMG) umbenannt werden soll.

22 2. Titel: Veranstaltung von Programmen

Gegenstand des zweiten Titels ist die aktive Seite des Rundfunks, die Veranstaltung. Die Artikel 12–14 enthalten allgemeines Konzessionsrecht. Sie gelten deshalb auch für die Weiterverbreitung (vgl. Art. 45 Abs. 2).

Die Bestimmungen des 1. Kapitels sind für alle Veranstalter massgebend, gleichgültig ob sie lokale, regionale, sprachregionale, nationale oder internationale Programme verbreiten. Die besonderen Bestimmungen für die verschiedenen Ebenen befinden sich in den Kapiteln 2, 3 und 4.

221 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

221.1 1. Abschnitt: Grundsätze für Radio und Fernsehen

Artikel 3 Ziele

Die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen untersteht dem Leistungsauftrag nach Artikel 55^{bis} Absatz 2 BV. Die Konzessionserteilung hat der Erfüllung der wesentlichen Ziele des Leistungsauftrages zu dienen: der kulturellen Entfaltung, der freien Meinungsbildung und der Unterhaltung (Abs. 1). Radio und Fernsehen haben die Ziele nach Absatz 1 als Gesamtsystem durch ihr Programmangebot zu verwirklichen: nicht jedes einzelne Programm muss den gesamten Leistungsauftrag erfüllen. Mehrere Veranstalter können sich in diese Aufgabe teilen. Die Zuweisung der Programmaufträge an die einzelnen Veranstalter erfolgt – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (Art. 20, 26, 33, 35) – in den Konzessionen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Zielerreichung nicht mit letzter Sicherheit gewährleistet werden kann. Es geht deshalb nicht darum, Verpflichtungen zuzuweisen, sondern Rahmen und Marschrichtung anzugeben. Die Wortwahl («beitragen», «näherbringen», «fördern») verdeutlicht diese programmatische Absicht.

Die Versorgung des ganzen Landes mit der gleichen Anzahl Programme ist aus technischen und finanziellen Gründen undenkbar. Jeder Landesteil, auch die Rand- und Bergregionen, haben aber Anspruch auf eine ausreichende Grundversorgung; das wird in Absatz 3 gesagt.

Artikel 4 Grundsätze für die Information

Artikel 55^{bis} Absatz 2 BV enthält nicht nur Leistungserwartungen, sondern gibt in seinem dritten Satz eine Richtlinie für die Veranstalter über die Art und Weise der Leistungserbringung. Absatz 1 knüpft an diese Richtlinie an. Absatz 2 richtet sich gegen die Darstellung von Ansichten als Tatsachen. Er verlangt, dass Ansichten – seien sie in Kommentaren, Stellungnahmen oder anderen journalistischen Gestaltungsformen enthalten – als solche erkennbar sind.

Artikel 4 lässt Raum für weitere Konkretisierungen beim Vollzug, d. h. vor allem durch die Praxis der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen. Dabei können die anerkannten Ständeregeln der Berufsverbände, zum Beispiel die «Erklärung der Pflichten und Rechte des Journalisten» des Verbandes der Schweizer Journalisten (VSJ), als Auslegungshilfen dienen.

Artikel 5 Unabhängigkeit und Autonomie

Absatz 2 macht deutlich, dass die in Artikel 55^{bis} Absatz 3 BV garantierte Unabhängigkeit und Autonomie nicht nur gegenüber eidgenössischen, sondern auch kantonalen und kommunalen Behörden gilt. Diese Gewährleistungen sind nicht absolut. Staatliche Eingriffe setzen aber klare gesetzliche Grundlagen voraus (Abs. 2). Weiter bringt Artikel 5 Absatz 1 zum Ausdruck, dass Unabhängigkeit und Autonomie mit der entsprechenden Verantwortung verbunden sind.

In der Botschaft über den Verfassungsartikel Radio und Fernsehen hat der Bundesrat dargelegt, dass Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sich auch gegen die «einseitige Beeinflussung durch ausserstaatliche Gruppen und Interessen» richtet (BBl 1981 II 949). Unabhängigkeit und Autonomie sind in den Schranken der allgemeinen Rechtsordnung gewährleistet. Vorbehalten bleibt z. B. das Gendarstellungsrecht nach Artikel 28g ff. ZGB (SR 210).

Artikel 6 Öffentliche Sicherheit; Verbreitungspflichten

Auch die Polizeigüter müssen in der Regel gestützt auf eine gesetzliche Grundlage geschützt werden. Eine solche ist für vorhersehbare Fälle der Gefährdung zu schaffen, wie auch für den Schutz der äusseren Sicherheit. Mit Rücksicht auf die verbreitete Besorgnis über ein zunehmendes Angebot brutaler, das sittliche Empfinden verletzender Filme werden auch Sendungen, die Gewalt verherrlichen oder verharmlosen, als unzulässig erklärt.

Absatz 2 untersagt die Übernahme von Programmen oder Programmteilen von Veranstaltern, die internationales Fernmelde- und Medienrecht verletzen. Die Tätigkeit solcher Veranstalter, welche die schweizerische Medienordnung gefährden können, soll nicht begünstigt werden. Mit «regelmässig» soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die institutionalisierte Zusammenarbeit grossen Stils gemeint ist.

Absatz 3 dient ebenfalls der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Er entspricht dem geltenden Recht (Art. 13 Abs. 5 der Konzession SRG; Art. 25 Abs. 3 RVO). Die Pflicht zur unverzüglichen und unentgeltlichen Verbreitung von Alarmmeldungen und polizeilichen Bekanntmachungen (Bst. a) wird auf wichtige Mitteilungen beschränkt. Eine ausserordentliche Bekanntmachung von Erlassen des Bundes über Rundfunk (Bst. b) findet dann statt, wenn wegen Dringlichkeit oder ausserordentlicher Verhältnisse die ordentliche Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts vor dem Inkrafttreten des Erlasses nicht möglich ist oder der Erlass zur Sicherstellung der Wirkung sofort in Kraft gesetzt werden muss.

Artikel 7 Exklusivverträge

Artikel 7 hat Verträge zum Gegenstand, mit denen sich Veranstalter das ausschliessliche Recht sichern, öffentliche Ereignisse mittels Fernsehen oder Radio

zu vermitteln. Solche Abmachungen sind eine Konsequenz der in diesem Gesetz zugelassenen Konkurrenz. Die Gefahren für eine vielfältige und sachgerechte Information dürfen indessen nicht übersehen werden. Exklusivverträge können zur Folge haben, dass nur ein Teil der Zuschauer und Zuhörer unverzüglich und unmittelbar über ein Ereignis informiert wird (z. B. die Abonnenten eines Kabelnetzes). Absatz 1 will die Informationsfreiheit des Publikums sichern.

Absatz 2 gewährleistet im Interesse des Publikums eine Übertragung wichtiger Ereignisse in der ganzen Schweiz oder gegebenenfalls in der ganzen Sprachregion. Er trägt dem besonderen Versorgungsauftrag der SRG (Art. 26) Rechnung. Klarheit schafft die Vorschrift auch für neue Veranstalter: Sie können rechtzeitig von der SRG Aufschluss darüber verlangen, ob sie ein bestimmtes Ereignis übertragen werde. Aus dieser Vorschrift folgt, dass sich die SRG und die interessierten Veranstalter frühzeitig ins Einvernehmen setzen müssen. Nach Absatz 1 Buchstabe b und nach Absatz 2 entsteht eine Signallieferungspflicht; Absatz 1 Buchstabe a dagegen berechtigt nur zur Berichterstattung ohne Bild- oder Tonwiedergabe.

Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, vergleichbare Fälle von gleichem kommunikationspolitischem Gewicht zu regeln. Er kann – das ist der Hauptfall – mit Rücksicht auf Artikel 55^{bis} Absatz 4 BV Schutzbestimmungen für Kinospielefilme und Lichtspieltheater vorsehen. Zu erwähnen ist das Recht der Kinos auf Erstaufführung von Spielfilmen mit einer angemessenen Schutzfrist, bis der entsprechende Film im Fernsehen gezeigt werden darf. Daran besteht nicht bloss ein gewerbepolitisches Interesse (Schutz der Kinobranche), sondern überwiegend ein kulturpolitisches. So wurden im Rahmen des geltenden Rechts in der Konzession für Abonnementsfernsehen Auflagen zugunsten des Films verfügt. Die Praktiken zur Erlangung von Exklusivrechten sind vielfältig und zum Teil noch wenig bekannt. Absatz 3 delegiert weitere künftige Probleme an den Bundesrat. Dadurch soll den heute bestehenden Unsicherheiten über möglicherweise unerwünschte Folgen überbordender Konkurrenz im Medienwesen Rechnung getragen werden.

Artikel 8 Sendernetzpläne

Das traditionelle Mittel, Programme drahtlos zu verbreiten, sind die Frequenzen, deren Nutzung von verschiedenen Faktoren wie Topographie, Standort, Leistungsstärke und Antennenausrichtung abhängt. Sie stellen ein beschränktes Gut dar. Es ist deshalb notwendig, sich über die Verwendung der drahtlosen Kanäle für die verschiedenen Ebenen (lokal, regional, sprachregional, national) Rechenschaft zu geben. Eine solche Planung, die nicht nur die gegenwärtige Situation, sondern auch die mittelfristige Zukunft einbeziehen muss, ist eine wesentliche Informationsgrundlage und als solche Voraussetzung für die Erhaltung des politischen Handlungsspielraums.

Zuständig für die Erstellung der Sendernetzpläne sind die PTT-Betriebe, die auch mit der Frequenzkoordination beauftragt sind. Die Sendernetzpläne müssen aber auf medienpolitischen Vorgaben beruhen, weshalb Absatz 1 ein Weisungsrecht des Bundesrates vorsieht. Daneben sind eine Reihe weiterer Faktoren zu berücksichtigen: die Technik, die dem Hörer und Zuschauer einen mög-

lichst guten und einfachen Empfang garantieren soll, sowie das internationale Fernmelderecht und wirtschaftliche Aspekte. Die Ausdehnung des Versorgungsgebietes soll derart bemessen sein, dass ein ausreichendes Finanzierungspotential besteht (vgl. Art. 21 Bst. b).

Die Sendernetzpläne bilden eine wesentliche Grundlage für die Ausschreibung von Konzessionen gemäss Artikel 11 Absatz 1.

221.2 2. Abschnitt: Konzession

Artikel 9 Konzessionspflicht

Bei der Erteilung von Rundfunkkonzessionen spielen medienpolitische Überlegungen und das Ermessen eine erhebliche Rolle. Diesem Umstand trägt das Gesetz u. a. dadurch Rechnung, dass es keinen Anspruch auf Erteilung und Erneuerung der Konzession einräumt. Die Formulierung «Soweit dieses Gesetz nichts anderes vorsieht» berücksichtigt, dass die SRG für die Verbreitung nationaler und sprachregionaler Programme (Art. 26) sowie internationaler Radioprogramme über Kurzwellen (Art. 33) von Gesetzes wegen eine Konzession erhält. (Zum Konzessionswesen vgl. auch Ziff. 155.)

Der Bundesrat soll ermächtigt werden, die Konzessionserteilung für bestimmte Veranstaltungen zu delegieren (Abs. 3). Die vorgeschlagene Behördenorganisation will einerseits den Bundesrat entlasten und andererseits Weiterzugsmöglichkeiten schaffen (vgl. dazu etwa Art. 14). Gegen Verfügungen des Bundesrates sind in der Regel keine Rechtsmittel gegeben.

Artikel 10 Allgemeine Konzessionsvoraussetzungen

Artikel 10 begründet eine allgemeine, durch den Zweck der Konzessionsordnung bedingte Sorgfaltspflicht der Konzessionsbehörde bei der Auswahl der Konzessionäre. Die Bestimmung zählt die Voraussetzungen auf, die jeder Bewerber, gleichgültig auf welcher Ebene er tätig sein will, erfüllen muss. Buchstabe i verweist auf die zusätzlichen ebenenspezifischen Erfordernisse.

Buchstabe a führt Artikel 3 Absatz 1 (Zielartikel) aus: Es sollen nur Projekte konzessioniert werden, die im Sinne des Leistungsauftrages dazu beitragen, die im Gesetz genannten Ziele zu erreichen. Die Gründung einer juristischen Person (Bst. b) ist eine unentbehrliche Voraussetzung für die erwünschte Kontinuität im Betrieb von Unternehmungen. Konzessionen sollen nur an schweizerisch beherrschte juristische Personen erteilt werden. Bewerber, die durch ihr bisheriges Verhalten oder durch Absichtserklärungen ernste Zweifel an ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit hervorgerufen haben, das anwendbare Recht zu beachten (Bst. f), sollen als Konzessionäre nicht in Frage kommen. Aus den Voraussetzungen von Buchstaben b und e erwächst dem Bewerber die Pflicht, der Konzessionsbehörde die Vermögensverhältnisse und Herkunft der Mittel offenzulegen (Bst. d).

Nach der Verordnung über lokale Rundfunkversuche hat die Konzessionsbehörde zu beurteilen, ob der Bewerber durch die Erteilung einer Konzession im Versorgungsgebiet eine publizistische Vormachtstellung erlangt. Sie wird als

Hinderungsgrund in das Gesetz übernommen. Zweck von Buchstabe g ist die Erhaltung und Förderung der Meinungs- und Angebotsvielfalt. Daraus kann kein Verbot für Zeitungsverleger abgeleitet werden, sich im Bereich der elektronischen Medien zu engagieren.

Absatz 2 ermöglicht bei mehreren gleichwertigen Bewerbern auch ein «time-sharing»-Modell, indem die zeitliche Nutzung beschränkter Verbreitungsmöglichkeiten (Frequenzen) auf mehrere Veranstalter aufgeteilt wird.

Artikel 11 Verfahren, Dauer und Erlöschen

Die in Absatz 1 geforderte Ausschreibung ermöglicht allen Interessierten, sich um eine Konzession zu bewerben. Gleichzeitig erhält die Konzessionsbehörde die Möglichkeit, verschiedene Gesuche zu vergleichen und festzustellen, welcher Bewerber am ehesten geeignet ist, die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen.

Das Gesetz verzichtet auf Gebietsbeschränkungen. Um die Verwirklichung des Ebenenmodells trotzdem zu gewährleisten, sind jedoch bei der Ausschreibung die wesentlichen technischen Daten festzulegen. Es werden somit nicht nur präzise umschriebene Versorgungsräume, sondern auch die dazugehörigen Versorgungskonzepte ausgeschrieben. Diese Daten sind unter Berücksichtigung der qualitativen Definition der Versorgungsgebiete festzulegen (vgl. dazu Art. 21).

Absatz 2 hat zur Folge, dass jedem Gesuchsteller das Recht zukommt, die Gesuche der anderen Bewerber zu kennen und dazu Stellung zu nehmen (Art. 31 VwVG; SR 172.021).

Artikel 12 Übertragung der Konzession

Der Veranstalter darf die Konzession nicht veräußern. Die Konzessionsbehörde kann sie jedoch übertragen. Die Übertragung der Konzession (Abs. 1) kommt der Aufhebung der alten und Erteilung einer neuen Konzession gleich.

Von «wirtschaftlichem Übergang» spricht man, wenn eine juristische Person zwar ihre rechtliche Identität beibehält, aber die Beteiligungen an ihrem Kapital oder ihren Stimmrechten zu einem wesentlichen Teil die Hand ändern. Absatz 2 macht – in Verbindung mit Absatz 1 – den gesamten oder teilweisen wirtschaftlichen Übergang genehmigungspflichtig.

Artikel 13 und 14 Änderung, Einschränkung, Suspendierung, Widerruf und Entzug

Artikel 13 Absatz 1 ist unentbehrlich, damit den Bundesbehörden die Fähigkeit zur Gestaltung der Medienordnung nach den Grundsätzen von Artikel 55^{bis} BV erhalten bleibt.

Die Gründe für Massnahmen nach Artikel 14 können auf der Seite des Veranstalters eintreten – mit oder ohne dessen Verschulden –, aber auch in wichtigen Landesinteressen liegen. Neben administrativen Massnahmen können zusätzlich Strafen nach Artikel 66 und 67 ausgesprochen werden (vgl. auch Art. 63).

Verfügungen nach Artikel 13 Absatz 1 und 14 Absatz 1 und 2 werden vom Departement getroffen. Gegen sie ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zulässig.

221.3 3. Abschnitt: Organisation

Artikel 15

Die Absätze 1 und 2 des Artikels 15 gelten für alle Veranstalter. Absatz 3 stellt eine Sonderbestimmung für Alleinveranstalter dar. Ist der publizistische Wettbewerb nicht möglich oder wird er nicht im notwendigen Masse wirksam, so kann die Konzessionsbehörde besondere organisatorische Vorkehrungen treffen, um die Repräsentativität der Programme zu fördern.

221.4 4. Abschnitt: Finanzierung

Artikel 16 Empfangsgebühren

Lokale und regionale Veranstalter erhalten grundsätzlich keine Gebührenanteile, es sei denn, an der Veranstaltung bestehe ein besonderes öffentliches Interesse und das Finanzierungspotential des Versorgungsgebietes reiche für die Veranstaltung nicht aus. Zu denken ist in erster Linie an Rand- und Berggebiete.

Artikel 17 Werbung

Artikel 17 lehnt sich an die bisherige Regelung der Werbung an, wie sie in den Weisungen über die Fernsehwerbung, der Rundfunkverordnung und der Teletext-Konzession festgehalten ist. Der Artikel trägt auch der Empfehlung Nr. R (84) 3 des Europarates über die Werbung Rechnung.

Das Gebot der deutlichen Trennung (Abs. 1) soll eine Vermischung zwischen Programm und Werbung verhindern. Dazu gehört auch, dass ständige Programmmitarbeiter des Veranstalters in seinen Werbesendungen nicht mitwirken dürfen. Auf diesem Postulat beruht auch das Unterbrechungsverbot des Absatzes 2.

Die Situation auf dem Werbemarkt verändert sich laufend, nicht zuletzt wegen kaum beeinflussbarer Einwirkungen aus dem Ausland. Es empfiehlt sich deshalb, mit Delegationen und Kann-Vorschriften zu arbeiten. Nur sie gewährleisten die notwendige Flexibilität. Das Gesetz verzichtet aus diesem Grund auf die Festsetzung von Werbezeitbeschränkungen, verpflichtet aber den Bundesrat unter Berücksichtigung der finanziellen Bedürfnisse der anderen Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, entsprechende Beschränkungen zu erlassen (Abs. 3).

Absatz 4 Buchstabe a erlaubt der Konzessionsbehörde, Vorschriften über die Platzierung der Werbung im Programm in der Konzession vorzusehen. Solche Bestimmungen finden sich beispielsweise in den Weisungen des Bundesrates über die Fernsehwerbung, die in der Hauptsendezeit zwischen 18.30 und 22 Uhr lediglich fünf Werbeblöcke zulassen und die Werbung an Sonn- und Feiertagen verbieten. Buchstabe b räumt der Konzessionsbehörde das Recht ein, einzelne Programme werbefrei zu erklären, wie dies heute unter anderem bei den Radioprogrammen der SRG der Fall ist.

Mit dem Verbot der politischen Werbung soll verhindert werden, dass finanzkräftige Gruppen einen politischen Wettbewerbsvorteil erhalten (Abs. 5). Das

Verbot religiöser Werbung dient dem Religionsfrieden und die Werbeverbote für Medikamente, Tabakwaren und alkoholische Getränke sind gesundheitspolitisch motiviert. Weitere Eingriffe des Bundesrates sind nach Absatz 5 möglich, wenn sich dies zum Schutz der Jugend und der Umwelt aufdrängt.

Artikel 18 Zuwendungen Dritter

Mit den Absätzen 1 bis 3 werden dem Veranstalter in verschiedener Hinsicht Offenlegungspflichten überbunden. Absatz 1 statuiert ein allgemeines Auskunftrecht; einerseits soll die Behörde in die Lage versetzt werden, Zugang zu Sachverhalten im Zusammenhang mit Sponsoring zu erhalten (Abs. 1) und andererseits hat das Publikum ein Recht darauf, zu wissen, ob eine Sendung gesponsert wurde und von wem (Abs. 2). Um eine Vermischung von Werbung und redaktionell gestalteten Sendungen – und um solche handelt es sich auch bei gesponserten Beiträgen – zu verhindern, darf der Sponsor in «seiner» Sendung keine Wirtschaftswerbung betreiben (Abs. 3). Damit sich die Zuhörer und Zuschauer weiterhin eine freie, eigene Meinung bilden können und zur Sicherung einer vielfältigen und sachgerechten Information, sind politische Nachrichtensendungen wie Tagesschauen und Magazine sowie Sendungen, die im Zusammenhang mit der Ausübung politischer Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden stehen, vom Sponsoring auszunehmen (Abs. 4).

Sponsoring ist eine Neuerung und seine Auswirkungen sind deshalb noch wenig bekannt. Deshalb sollte der Bundesrat weitere Bestimmungen erlassen können, «soweit dies zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlich ist» (Abs. 5).

Artikel 19 Finanzhilfen

Im Gegensatz zu privaten Finanzierungsarten müssen allfällige Beiträge des Bundes im Gesetz abschliessend aufgezählt werden. Es handelt sich um zum Teil aus Empfangsgebühren (vgl. dazu Art. 55), zum Teil aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckte Finanzhilfen.

Artikel 19 erlaubt die finanzielle Unterstützung von Veranstaltern auf internationaler, nationaler oder sprachregionaler Ebene. Lokale und regionale Veranstalter können allenfalls von den Kantonen gefördert werden, denen das Gesetz besondere Mitwirkungsrechte einräumt (vgl. dazu Art. 22 Abs. 2 und 3).

Die Finanzhilfen sind an das Erfordernis des besonderen öffentlichen Interesses (Abs. 1 Bst. a) gebunden und haben subsidiären Charakter. Sie können nur gesprochen werden, falls die Programmleistung ohne Beiträge nicht in befriedigender Weise erbracht werden kann (Abs. 1 Bst. b).

Die Finanzhilfen an die Herstellung und Verbreitung von Kurzwellenradioprogrammen sind in Absatz 3 besonders geregelt. Diese Bestimmung entspricht Artikel 3 des Bundesbeschlusses über das schweizerische Kurzwellenradio mit der Neuerung, dass die gesamte Verbreitung, nicht nur diejenige nach Übersee, unterstützungsberechtigt ist. Der Grund für die finanzielle Unterstützung liegt einerseits in der besonderen ausserpolitischen Bedeutung (Art. 33 Abs. 2). Andererseits sind diese Programme nicht für den Gebührenzahler in der Schweiz bestimmt und können von ihm in der Regel auch nicht empfangen werden. Eine vollständige Finanzierung über Empfangsgebühren ist deshalb nicht angebracht.

222 2. Kapitel: Lokale und regionale Radio- und Fernsehprogramme

Artikel 21 Versorgungsgebiete

Artikel 21 verzichtet darauf, das Verbreitungsgebiet quantitativ zu umschreiben, wie das die RVO mit dem 20-km-Durchmesser tut. Die Erfahrungen mit der RVO haben einerseits gezeigt, dass eine solche Definition willkürlich erscheinen kann, bezogen auf die massgebenden Erfordernisse qualitativer Natur des Buchstabens a. Andererseits benötigt der Veranstalter ein Finanzierungspotential, das je nach Art des Programms und der Bevölkerungsdichte ein grösseres Gebiet erfordert. Artikel 21 erlaubt der Konzessionsbehörde, solchen Umständen Rechnung zu tragen. Er ist überdies das massgebliche Kriterium für die Festlegung der technischen Eckwerte nach Artikel 11 Absatz 1.

Artikel 22 Voraussetzungen für die Konzessionserteilung

Gute Kenntnisse der Eigenheiten des Versorgungsgebietes sind für die Beurteilung eines Gesuches notwendig. Deshalb und aus föderalistischen Erwägungen sieht Absatz 2 ein Vorschlagsrecht der Kantone vor. Der Konzessionsbehörde verbleibt zu prüfen, ob sie nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und den Ausführungsvorschriften eine Konzession erteilen kann.

Artikel 23 Verbreitung

Absatz 1 lässt dem Veranstalter die Wahl, den oder die Sender selber zu erstellen und zu betreiben oder damit einen Dritten oder die PTT-Betriebe zu betrauen. Dabei sind in jedem Fall die technischen Vorschriften einzuhalten (Art. 51).

Absatz 2 räumt lokal/regionalen Fernsehveranstaltern das Recht ein, Frequenzen der vierten Kette für die Versorgung ihrer Gebiete während einer bestimmten täglichen Dauer zu nutzen. Die Einzelheiten sind vom Bundesrat zu regeln. Er wird u. a. die tägliche Dauer festlegen müssen, während der regionale Veranstalter Anspruch auf Ausstrahlung ihrer regionalen Programme haben.

Artikel 24 Programmliche Zusammenarbeit

Veranstalter, die über eine eher schmale finanzielle Basis verfügen, sollen mit anderen Veranstaltern zusammenarbeiten können. Es gilt indessen zu verhindern, dass die Zusammenarbeit zu überlokalen und überregionalen Veranstaltern führt (Vernetzung). Die Bestimmung will dazu beitragen, dass der lokale bzw. regionale Charakter des Programmangebots erhalten bleibt. Artikel 24 erlaubt der Konzessionsbehörde, die Zusammenarbeit zeitlich zu beschränken.

Artikel 25 Beschwerdeorgan

Die bisherige Regelung in der RVO wird in das RTVG überführt. Die Stellungnahme des Beschwerdeorgans des Veranstalters unterliegt dem Weiterzug an die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Art. 61); er muss innerhalb 30 Tagen erfolgen.

223 3. Kapitel: Nationale und sprachregionale Radio- und Fernsehprogramme

223.1 1. Abschnitt: Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft

Artikel 26 Konzession und Ziele

Im Gegensatz zu allen anderen Veranstaltern hat die SRG Anspruch auf eine Konzession, soweit es sich um die Veranstaltung nationaler und sprachregionaler Programme (Abs. 1) sowie Kurzwellenradioprogramme (Art. 33) handelt. Will sie in anderen Bereichen tätig werden (z. B. Satellitenrundfunk, Art. 35 ff.), so ist sie anderen Bewerbern gleichgestellt und muss sich dem vorgesehenen Konzessionsverfahren unterziehen.

Absatz 2 enthält den umfassenden Programmauftrag. Vermehrt Gewicht gegenüber der Regelung in der Konzession SRG erhalten die kulturellen Leistungen. So wird die breite Berücksichtigung schweizerischer Eigenleistungen verlangt und der Schweizer Film wird namentlich erwähnt (Abs. 3). Weiter bringt Absatz 2 Buchstabe a zum Ausdruck, dass die SRG durch ihre Informationsleistung vor allem die nationale und sprachregionale Ebene zu bedienen hat. Damit wird eine Arbeitsteilung zwischen den Veranstaltern der verschiedenen Ebenen angestrebt.

Artikel 27 Programmangebot

Das verlangte Programmangebot entspricht dem heutigen Zustand. Auf die Festschreibung der genauen Programmmzahl im Gesetz wird verzichtet; sie erfolgt in der Konzession. Gegenstand von Absatz 4 (regionale Programme) sind die heutigen Regionaljournale, die in die sprachregionalen Programme eingeschoben werden.

Artikel 28 Nationale Verbreitung

Der SRG kommt eine gesamtschweizerische Integrationsfunktion zu. Deshalb ist es wünschenswert, dass ihre Programme möglichst in der ganzen Schweiz empfangbar sind. Die Zulassung anderer Veranstalter, insbesondere auf der lokalen und regionalen Ebene, lässt es aber wegen der beschränkten Frequenzen nicht zu, diese Maximalvorstellung zu verwirklichen.

Absatz 1 hält sich an die heutige Situation und sieht die Möglichkeit vor, davon abzuweichen (z. B. Sportkette). Absatz 2 regelt den Bereich Radio und räumt den lokalen sowie regionalen Programmen Priorität ein. Zusätzliche, heute noch nicht verfügbare Frequenzen werden dazu verwendet, je ein deutsch-, französisch- und italienischsprachiges Radioprogramm der SRG in der ganzen Schweiz zu verbreiten.

Artikel 29 Organisation der SRG

In Absatz 1 werden die wichtigsten Prinzipien, nach denen sich die SRG richten muss, aufgezählt. Mit der Genehmigung der Statuten durch das Departement (Abs. 2) wird deren Durchsetzung sichergestellt. Dem Bundesrat stehen heute aufgrund der Konzession klar definierte Ernennungsrechte zu. Auf die zahlen-

mässige Festschreibung wird in Absatz 3 indessen verzichtet, da sich die Organisationsstruktur der SRG wegen der sich wandelnden Verhältnissen ändern kann.

223.2 2. Abschnitt: Andere Veranstalter

Artikel 31

Die Frage, wie weit bei der Programmveranstaltung Wettbewerb bestehen soll, wurde in Ziffer 154 behandelt. Der SRG soll auf der nationalen/sprachregionalen Ebene auch weiterhin die Stellung zugestanden werden, die sie zur Erfüllung ihres Auftrages (Art. 26) im öffentlichen Interesse benötigt.

Artikel 31 ermöglicht eine Öffnung des elektronischen Mediensystems auch auf der nationalen/sprachregionalen Ebene. Die SRG erhält kein Monopol für die Veranstaltung nationaler/sprachregionaler Programme. Sie geniesst jedoch Vorrang bei der Zuweisung der technischen Verbreitungsmöglichkeiten. Ein anderer Veranstalter kann eine Konzession nur erhalten, wenn anzunehmen ist, dass die SRG in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht schwerwiegend beeinträchtigt wird (Abs. 1). Weil zu vermuten ist, dass eine solche Gefährdung am ehesten bei der Veranstaltung eines Vollprogrammes gegeben sein könnte, wird nur die Konzessionsverfügung für unverschlüsselte Vollprogramme der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterstellt. Damit trägt das Gesetz der besonderen politischen Bedeutung des Entscheides Rechnung. Die Erteilung einer Konzession für Zielgruppenprogramme bleibt hingegen in der Kompetenz des Bundesrates. Darunter sind Angebote zu verstehen, die von ihrem Inhalt und ihrer Gestaltung her nur für ein besonderes Publikum bestimmt und von Interesse sind, oder deren Empfang aufgrund technischer Vorkehrungen (z. B. Verschlüsselung) beschränkt ist. Zu diesen gehören z. B. das Abonnementsfernsehen, veranstaltet durch die Schweizerische Trägervereinigung für Abonnementsfernsehen, und der Teletext. Der besonderen Stellung der SRG trägt Artikel 31 nicht nur beim Konzessionsentscheid Rechnung. Die Konzessionsbehörde kann überdies Auflagen vorsehen, um die Tätigkeit der SRG zu sichern (Abs. 2 und 3). In den gleichen Zusammenhang gehört das Verbot der Finanzierung über Empfangsgebühren und Finanzhilfen (Abs. 4).

Das im Gesetz vorgesehene Konzept für die Nutzung der vierten Fernsehsenderkette (vgl. Ziff. 122) lässt die Frage offen, wer über diese Kette ein nationales oder sprachregionales Rahmenprogramm veranstalten soll. Eine solche Konzession kann der SRG oder einem neuen nationalen oder sprachregionalen Veranstalter erteilt werden. Absatz 3 trägt der besonderen Stellung der SRG Rechnung, die sich aus dem umfassenden Versorgungsauftrag ergibt. Deshalb können Konzessionen, welche einen Anspruch auf die Nutzung von Frequenzen der vierten Fernsehsenderkette begründen, zusätzliche Auflagen enthalten; einerseits über eine angemessene Minderheitsbeteiligung der SRG (Bst. a), andererseits über die Nutzung der vierten Kette für die Übertragung herausragender Ereignisse wie olympische Spiele (Bst. b).

Die Verbreitung herausragender Ereignisse über die vierte Fernsehsenderkette hat einen zusätzlichen Vorteil: Heute werden nationale und internationale

Grossanlässe, insbesondere aus dem Bereich des Sports, in den einzelnen Sprachregionen auf der Senderkette einer anderen Sprachregion ausgestrahlt. Diese Praxis hat zur Folge, dass das Publikum jeweils auf das Programm einer Sprachregion verzichten muss. Besonders betroffen davon sind die sprachlichen Minderheiten: die französisch- oder italienischsprachigen Zuschauer in der deutschen Schweiz usw. Die unbefriedigende Situation hat denn auch zu parlamentarischen Interventionen geführt, so zur Interpellation von Nationalrat Gianfranco Cotti vom 4. Juli 1984 (Fernseh-Sportkanal und Empfang des Tessiner Programmes), die alle Nationalräte des Kantons Tessin mitunterzeichnet haben.

224 4. Kapitel: Internationale Radio- und Fernsehprogramme

224.1 1. Abschnitt: Kurzwellenradioprogramme

Die Regelung entspricht weitgehend dem geltenden Bundesbeschluss über das schweizerische Kurzwellenradio.

224.2 2. Abschnitt: Satellitenrundfunk

Dieser Abschnitt übernimmt die Regelung des Bundesbeschlusses über den Satellitenrundfunk, der zurzeit von den eidg. Räten behandelt wird. Im Gegensatz dazu erfasst er aber nur die Veranstaltung internationaler Radio- und Fernsehprogramme mittels Satelliten, und zwar gleichgültig, ob die Verbreitung über einen Rundfunk- oder einen Fernmeldesatelliten erfolgt (vgl. zu diesen Satellitentypen die Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk [BBl 1986 I 426 ff.]). Werden Satelliten zur Verbreitung nationaler (bzw. sprachregionaler oder regionaler) Programme eingesetzt, so richtet sich die Konzessionierung nach den Bestimmungen über Programme dieser Art, wobei die Artikel 37 und 38 zusätzlich anwendbar sind. Weiter trägt die gewählte Regelung der Empfehlung Nr. R (84) 22 des Europarates über Satellitennutzung durch Radio und Fernsehen Rechnung.

Artikel 35 Konzession und Ziele

Der Satellitenrundfunk muss als Teil des Gesamtsystems ebenfalls zur Erreichung der Ziele nach Artikel 3 beitragen. Gegenüber terrestrischen Verbreitungstechniken unterscheidet sich der Satellitenrundfunk aber durch sein grosses und internationales Versorgungsgebiet; deshalb die internationale Dimension der Leistungsumschreibung in Artikel 35 Absatz 3.

Vermehrt als bei Veranstaltern der unteren Ebenen stellt sich beim international ausgerichteten Satellitenrundfunk die Frage der ausländischen Beherrschung. Deshalb sieht Absatz 1 Buchstabe a besondere Vorkehrungen vor (Namenaktien, Vinkulierung usw.).

Nach Absatz 1 Buchstabe b kann auch der SRG eine Konzession erteilt werden. Im Gegensatz zur nationalen und sprachregionalen Ebene kommt ihr hier aber die gleiche Stellung zu wie anderen Bewerbern. Die SRG kann sich aber auch

an Trägerschaften im Sinne von Buchstabe a des Absatzes 1 beteiligen. Die beiden Organisationsformen schliessen einander nicht aus.

Artikel 36. Inhalt der Konzession

Nicht nur Landesrecht, sondern auch Völkerrecht regelt Teilaspekte des Satellitenrundfunks. Zu erwähnen ist insbesondere das Fernmelde- und das Weltraumrecht. In der Regel verpflichten diese Erlasse den Staat, auch wenn Private die Tätigkeit wahrnehmen. Deshalb muss der Bund die Möglichkeit haben, sich gegenüber dem Veranstalter mit Blick auf das Völkerrecht abzusichern (Abs. 1 Bst. a).

Satellitenrundfunk entfaltet nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern Wirkungen. Grundsätzlich gilt dafür der Grundsatz des freien Flusses der Information über die Grenzen, deshalb auch die Kann-Vorschrift in Absatz 2 Buchstabe a. Trotzdem können es die Prinzipien der guten Nachbarschaft und der Gegenseitigkeit rechtfertigen, grundlegenden Rechtsnormen betroffener Länder Rechnung zu tragen.

Artikel 37. Verbreitungseinrichtungen

Das Weltraumrecht überbindet dem Staat die Verantwortung für Tätigkeiten im Weltraum und zwar auch dann, wenn sie nicht von ihm selber, sondern von Privaten ausgeübt werden. Diese, für das Völkerrecht eher atypische Verantwortung ist mit der entsprechenden Haftung für Schäden gekoppelt. Diesem Umstand kann am besten dadurch Rechnung getragen werden, wenn eine öffentliche Unternehmung, die PTT-Betriebe, die technische Infrastruktur erstellt (oder erstellen lässt) und betreibt.

Artikel 38. Finanzielle Garantie

Satellitenrundfunk ist mit grossen finanziellen Risiken verbunden, wegen der relativ teuren Technik und Programmherstellung sowie wegen der umfassenden Haftung aufgrund des Völkerrechts. Diese Risiken können nicht von den PTT-Betrieben mit ihrem gemeinwohlorientierten Charakter getragen werden. Deshalb verlangt Artikel 38 entsprechende finanzielle Garantien.

23 3. Titel: Weiterverbreitung

Die Kabelnetze bezwecken hauptsächlich die Weiterverbreitung von Programmen, die im Verteilungsgebiet nicht oder nur schlecht zu empfangen sind, namentlich also von ausländischen Programmen, aber auch den Schutz der Ortsbilder vor der Beeinträchtigung durch Antennenwälder. Seit den siebziger Jahren werden hauptsächlich im Berggebiet auch kleine Rundfunksender (Umsetzer) für die drahtlose Weiterverbreitung verwendet.

Grundsätzlich können dieselben Anlagen auch für die Erstverbreitung von Programmen benützt werden und es besteht der historische Präzedenzfall, dass die Rediffusion AG in ihren Netzen ein eigenes, inhaltlich beschränktes Radioprogramm verbreitet (BB1 1968 I 1621).

Mit der Kabelrundfunkverordnung von 1977 wurden weitere Versuche in dieser Richtung unternommen.

Der Entwurf geht davon aus, dass die Kabelnetze und die Umsetzer weiterhin in erster Linie als Weiterverbreitungsmittel dienen werden. Die Möglichkeit der Erstverbreitung über solche Anlagen ist jedoch in den 3. Titel integriert (Art. 39 Abs. 3 Bst. b und Art. 43 Abs. 2 Bst. b).

Die Artikel 39–44 definieren die Kabelnetzkonzessionen in weiten Teilen so, wie sie heute nach dem Fernmelderecht als Gemeinschaftsantennenkonzessionen geregelt sind (vgl. Art. 78 ff. V 1 zum TVG). Die Weiterverbreitung wird neu ins Medienrecht übernommen. In Artikel 39 Absatz 2 werden die nicht konzessionspflichtigen Netze umschrieben.

231 1. Kapitel: Kabelnetze

Artikel 39 Konzessionspflicht und Rechte des Konzessionärs

Artikel 39 Absatz 3 zählt die Rechte des Kabelnetzkonzessionärs auf, ebenfalls in enger Anlehnung an das geltende Recht. Buchstabe a nennt die herkömmliche Weiterverbreitungstätigkeit. Buchstabe b handelt von der Erstverbreitung. Buchstabe c nimmt Bezug auf die durch Fernmeldesatelliten oder andere Mittel der privaten Kommunikation verteilten Rundfunkprogramme (Art. 1 Abs. 2 Bst. a). Das internationale Radioreglement verlangt für den Fall der Verteilung über Fernmeldesatelliten eine Bewilligung der PTT-Betriebe. Diese Bewilligung wird grundsätzlich erteilt, wenn die nach dem Internationalen Radioreglement notwendige Bewilligung des Sendestaates vorliegt, es sei denn, es liege ein Fall nach Artikel 48 vor. Nach Buchstabe d sind die Kabelnetzbetreiber berechtigt, das Netz für betrieblich notwendige Zwecke und für rudimentäre Formen der Programmveranstaltung (Wetter- und Zeitanzeigedienste) zu nutzen.

Artikel 40 Voraussetzungen der Konzessionserteilung

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Weiterverbreiterkonzession in Artikel 40 sind weniger streng gehalten als jene für die Veranstalterkonzession (Art. 10). Der Kabelnetzbetreiber muss nicht eine juristische Person sein; er soll jedoch in der Schweiz Sitz haben und für die Einhaltung des anwendbaren Rechts Gewähr bieten. Erfüllt er die Anforderungen, so besteht ein Anspruch auf die Konzession.

Buchstabe b geht von der Feststellung aus, dass grössere Kabelnetze nicht ohne Benutzung des öffentlichen Grundes verlegt werden können. Die Gemeinden erteilen hierzu Sondernutzungskonzessionen.

Artikel 41 Anschluss und Abonnement

Der Artikel regelt drei Problemkreise:

- das Verhältnis zwischen dem Konzessionär (dem Betreiber des Kabelnetzes) und dem Konsumenten, wenn dieser Mieter oder Pächter ist,
- das Verhältnis zwischen dem Konzessionär und dem Liegenschaftseigentümer,

– das Verhältnis zwischen dem Liegenschaftseigentümer und dem Mieter oder Pächter.

Die Regelung dieser Verhältnisse steht unter dem Grundsatz einer der Empfangsfreiheit (Art. 52) nachgebildeten Anschlussfreiheit. Der Anschluss von Liegenschaften an das Kabelnetz soll vom Konzessionär nach Absatz 1 weder erzwungen noch verweigert werden können. Der einzelne Mieter oder Pächter hat, unter Kostenübernahme, die Möglichkeit, den Anschluss seiner Wohnung oder der gepachteten Liegenschaft durchzusetzen, auch wenn der Liegenschaftseigentümer selbst diesen Anschluss nicht möchte. Zieht der Mieter oder Pächter aus, so gelten für die Anschlusseinrichtungen die Regeln des sachenrechtlichen Bereicherungsrechtes.

Falls ein Mieter oder Pächter einen Neuanschluss von Anfang an nicht benutzen will oder der Anschluss gekündigt wird, dürfen nach Absatz 2 keine Abonnementsgebühren erhoben werden. Mit den Investitionskosten für die Anschlussinstallationen verhält es sich wie folgt: Wird der Anschluss während der Dauer eines Mietverhältnisses eingerichtet, so können die Investitionskosten über das formale Verfahren der Mietzinserhöhung auf den Mieter abgewälzt werden. Ist schon beim Eingehen des Miet- und Pachtverhältnisses der Anschluss installiert, können die entsprechenden Investitionskosten bei der Festlegung des Mietpreises berücksichtigt werden.

Der Verzicht auf den Anschluss muss gewissermassen physisch abgesichert werden können, wenn nicht dem «Erschleichen von Kabelleistungen» Tür und Tor geöffnet werden soll. Die geeigneten Mittel sind die Versiegelung, Plombierung usw., die periodisch kontrolliert werden können. Absatz 3 schafft dafür die Rechtsgrundlagen.

Streitigkeiten um Ansprüche aus Artikel 45 Absätze 1–3 sind zivilrechtlicher Natur.

Nach Absatz 4 kann der Bundesrat die individuelle Kostenabrechnung einführen für Programme, die nicht unter die Weiterverbreitungspflicht des Artikels 42 fallen. Mit dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Konsument für zusätzliche Programme nur zu bezahlen hat, wenn er sie auch tatsächlich sehen bzw. hören will.

Artikel 42 Programmangebot

Artikel 42 legt fest, was der Kabelnetzbetreiber mindestens weiterverbreiten muss. Der Weiterverbreiter verfügt in vielen Fällen über ein faktisches Monopol. Selbst wenn rechtlich der Empfang von Programmen, die nicht über das Kabel zugeliefert werden, möglich bleibt, bestimmt doch der Netzbetreiber praktisch das Programmangebot. Das Problem spitzt sich zu, wenn die Kapazität des Netzes begrenzt ist oder falls aus Gründen des Ortsbild- oder Landschaftsschutzes Antennenverbote erlassen werden (Art. 53). Städte und Gemeinden, welche Konzessionen für die Sondernutzung des öffentlichen Bodens erteilen, erkannten diese Problematik und sicherten sich (auf umstrittener rechtlicher Grundlage) Mitwirkungsrechte bei der Programmauswahl. Dieses Gesetz schafft nun eine klare Prioritätsordnung.

Erste Priorität geniessen nach Absatz 1 Buchstabe a die unverschlüsselten (im wesentlichen) schweizerischen Programme, welche mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangen werden können. Der Begriff des durchschnittlichen Antennenaufwands ist nicht abschliessend bestimmt. Was «durchschnittlich» ist, wandelt sich mit der Zeit. Die Elemente, welche zur Konkretisierung beigezogen werden müssen, sind die Kosten, die Dimensionen und die Verwendung solcher Anlagen in nicht verkabelten Gebieten. Eine Verbreitungspflicht für verschlüsselte Programme wäre – immer unter der Voraussetzung, es bestünden Kapazitätsengpässe – wenig sinnvoll. In erster Linie sollen die Netze der Versorgung der Allgemeinheit dienen. Ein Pay-TV-Dienst kann zwar durchaus zur Bereicherung des Angebots beitragen. Angesichts des reichhaltigen Filmangebots in den allgemein zugänglichen Programmen entspricht er aber kaum einer absoluten Notwendigkeit. Nachdem im heutigen Pay-TV-Versuch (Konzession STA) verschlüsselte und unverschlüsselte Programmteile gemischt werden können, würde sich nach dem Gesetz die Frage stellen, ob die unverschlüsselten Programmteile weiterverbreitet werden müssten. Diese Frage kann nicht allgemein beantwortet werden. Entscheidend wäre der Beitrag zur Erfüllung des Leistungsauftrags. Buchstabe b nennt die terrestrisch verbreiteten ausländischen Programme, welche in zweiter Priorität weiterzuverbreiten sind.

Über die Verwendung der restlichen Kapazitäten seines Kabelnetzes entscheidet der Konzessionär frei.

232 2. Kapitel: Umsetzer

Namentlich im Berggebiet sind noch Frequenzen und damit Möglichkeiten für die Weiterverbreitung von Fernseh- und eventuell auch UKW-Radioprogrammen vorhanden. Verwendet werden Rundfunkfrequenzen. Alle völkerrechtlichen Pflichten müssen also eingehalten und mit den Kanälen muss entsprechend haushälterisch umgegangen werden. Umsetzerfrequenzen müssen nach Sendernetzplänen noch vorhanden sein (Art. 44 Bst. b). 40 oder 60 Fernsehkanäle – wie in naher Zukunft in den Kabelnetzen – werden also nicht zur Verfügung stehen.

Bei Kabelnetzen besteht ein Anknüpfungspunkt für kommunale Regelungen vor allem deshalb, weil die Kabelunternehmer den öffentlichen Boden nutzen (Sondernutzungskonzession). Dieser Anknüpfungspunkt fällt bei den Umsetzern weg. Praktisch wird man aber auch bei der Weiterverbreitung durch Umsetzer nicht an den Gemeinden vorbeikommen, weil eine Gebührenfinanzierung nur über öffentliches Recht durchgesetzt werden kann. Diese Organisationen werden sich nach kantonalem Recht konstituieren (Gemeindezweckverbände usw.).

Im übrigen ist die Weiterverbreitung über Umsetzer der Weiterverbreitung über Kabelnetze im wesentlichen gleichgestellt. Artikel 43 und 44 entsprechen den Artikeln 39 und 40. Regelungen über den Anschluss und Programmauswahlkriterien erübrigen sich, weil wegen der Kanalknappheit ohnehin nur einzelne, speziell ausgewählte Programme in Frage kommen.

Artikel 45 Konzessionsrecht

Nach Artikel 45 gelten die konzessionsrechtlichen Vorschriften der Artikel 12–14 auch für die Weiterverbreitungskonzessionen.

Artikel 46 Programmverteilung

Diese Bestimmung schafft eine gesetzliche Grundlage für das heute schon von den PTT-Betrieben betriebene Gemeinschaftsantennen-Zubringernetz (GAZ). Mit diesem Richtstrahlensystem werden in- und ausländische Radio- und Fernsehprogramme der Kopfstation von Kabelnetzen bzw. den Umsetzern zugeführt.

Absatz 1 legt den Grundsatz fest. Welche fernmeldetechnischen Mittel verwendet werden, wird offengelassen (Richtstrahl, Kabel, Fernmeldesatelliten). Es ist dies im wesentlichen eine Frage des Preises. Über das GAZ-Netz wird heute ein in sich unterteilbares «Programmpaket» verteilt.

Absatz 2 ist teilweise eine Folge der Kritik an dessen aktueller Zusammensetzung. Bei der Zusammenstellung des Pakets müssen auch wirtschaftliche Überlegungen angestellt und einmal mehr knappe Kapazitäten zugeteilt werden. Falls sich der Bundesrat überhaupt mit diesen Fragen befassen würde (Kann-Bestimmung), müsste er dies berücksichtigen.

Artikel 47 Verbreitungspflicht

Der Artikel handelt von der originären Verbreitung von Rundfunkprogrammen. Es geht hierbei um die schon erwähnten Fälle der Artikel 39 Absatz 3 Buchstabe b und 43 Absatz 2 Buchstabe b.

Im Normalfall werden sich der Betreiber des Kabelnetzes bzw. des Umsetzers und der potentielle Veranstalter von sich aus einigen. Artikel 47 ist für den Fall gedacht, in dem eine solche Einigung nicht zustande kommt. Dann kann die zuständige Behörde den Betreiber zum Vertragsabschluss verpflichten, wenn die Voraussetzungen gegeben sind. Erste Voraussetzung ist, dass der Veranstalter selbst eine Konzession hat oder – wenn er erst ein «Bewerber» ist – die Konzession erhalten kann. In der Veranstalterkonzession ist dann auch das Verbreitungsmittel (z. B. das Kabelnetz der Gemeinden A, B und C) genannt. Der Betreiber der Verbreitungseinrichtung ist gemäss Konzession Hilfsperson des Veranstalters. Bei den heutigen Inselnetzen ist das nur auf der lokalen und regionalen Ebene möglich. Insofern besteht ein Zusammenhang zu Artikel 23 Absatz 1. Es handelt sich um einen Fall des dort erwähnten «Verbreiten-lassens». Anders ist es vorläufig nur beim Telefonrundspruch. Aber um dieses PTT-Netz für Rundfunkzwecke zu nutzen, ist die ins Privatrecht eingreifende Kontrahierungspflicht nicht nötig.

Eine solche Verbreitungspflicht kann die zuständige Behörde dem Netzbetreiber nur zugunsten eines schweizerischen Veranstalters auferlegen, der ein besonders geeignetes Programm verbreiten will (Ingress und Bst. b). Überdies muss die Verbreitungskapazität zur Verfügung stehen (Bst. b), diese Lösung des

Verbreitungsproblems muss die wirtschaftlich sinnvollste sein (Bst. c), und schliesslich müssen die Kosten abgegolten werden (Bst. d).

Artikel 48 Einschränkung der Weiterverbreitung

Der Konzessionär hat grundsätzlich das Recht, freie Netzkapazitäten, die nach der Einspeisung der obligatorischen Programme noch verbleiben, beliebig zu nutzen. Artikel 48 nennt nun die wenigen Einschränkungen, die unter Umständen notwendig sind. Absatz 1 handelt von den medienpolitisch, Absatz 2 von den völkerrechtlich motivierten Schranken.

Absatz 1 Buchstabe a dient dem Export schweizerischer Radio- und Fernsehprogramme. Mindestens rechtlich gewährleistet sein, dass Schweizer Veranstalter auch zu ausländischen Kabelnetzen Zugang haben. Von den westeuropäischen Nachbarländern darf eine ähnlich liberale Grundhaltung erwartet werden, wie sie in der Schweiz seit je gepflegt wurde. Die Kann-Formulierung wurde denn auch in erster Linie mit Blick auf Staaten gewählt, bei denen die Durchsetzung des Reziprozitätsprinzips aussichtslos ist, deren Programme aber in der Schweiz auf Interesse stossen könnten.

Buchstabe b und Buchstabe c wollen eine mögliche Umgehung des schweizerischen Rechts erschweren. Einerseits sollen sie eine Aushöhlung des schweizerischen Mediensystems durch ausländische Programme verhindern helfen. Andererseits enthält Buchstabe b eine generelle Grundlage für Eingriffe, wenn ohne solche die schweizerischen Veranstalter insgesamt die Ziele dieses Gesetzes nicht mehr erreichen können.

Die Schweiz hat als kleiner Binnenstaat ein eminentes Interesse daran, dass das internationale Rundfunkrecht eingehalten wird. Das Radioreglement der Union Internationale des Télécommunications (UIT) reserviert nämlich bestimmte Rundfunkfrequenzen für die nationale Versorgung. Übergriffe in diesem Bereich schmälern die Handlungsfreiheit der schweizerischen Behörden namentlich bei der Frequenzplanung. Für die gute Ordnung in der Schweiz haben wir selbst durch eine korrekte Planung und durch die Bekämpfung des Piratensendertums zu sorgen. Unverständlich jedoch wäre, wenn schweizerische Konzessionäre durch die Weiterverbreitung rechtswidriger Programme aus dem Ausland quasi Gehilfenschaft zu solchem Tun leisten dürften. Absatz 2 sieht deshalb ein entsprechendes Verbot vor.

Artikel 49 Unterbrechung von Programmen

Nach Artikel 2 Absatz 3 müssen die Programme zeitgleich, vollständig und unverändert übernommen und verbreitet werden. Eine Unterbrechung ist somit nicht statthaft.

In Rand- und Bergregionen, deren Finanzierungspotential Veranstaltungen nur beschränkt zulässt, hängt die Verwirklichung nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, eine kostengünstige technische Infrastruktur zu erstellen. Die Einrichtung einer besonderen Kette übersteigt in der Regel die finanziellen Möglichkeiten des entsprechenden Veranstalters. Somit ist die Nutzung einer bestehenden Kette mittels Unterbrechung des auf dieser Kette bereits ausgestrahlten Programms eines Dritten vielfach die einzige Möglichkeit, ein eigenes Programm

zu veranstalten. Deshalb sieht Artikel 49 ausnahmsweise die Möglichkeit der Unterbrechung eines ausländischen Programms vor, um das Programm eines schweizerischen Veranstalters zu verbreiten.

Es handelt sich dabei um eine rundfunkrechtliche Regelung. Das Urheberrecht bleibt vorbehalten. Die sich daraus ergebenden Probleme müssen zwischen den Beteiligten gelöst werden.

24 4. Titel: Gemeinsame Bestimmungen für Veranstalter und Weiterverbreiter

Artikel 50 Konzessionsabgabe und Gebühren

Mit der Erteilung einer Konzession werden auch wirtschaftlich nutzbare Rechte übertragen. Deshalb sieht das Gesetz eine Konzessionsabgabe vor. Aus dem Ertrag soll der Bund insbesondere die Medienforschung sowie die Aus- und Fortbildung von Radio- und Fernsehschaffenden fördern, indem er beispielsweise Institutionen, die diese Aufgabe wahrnehmen, finanziell unterstützt. Mit dieser Förderung wird überdies dafür gesorgt, dass finanzielle Leistungen aus dem Rundfunksystem dem Rundfunk wiederum zugute kommen. Zudem kann dafür gesorgt werden, dass der gesetzgebenden und rechtsanwendenden Behörde bei ihren Entscheiden vermehrt gesicherte Daten zur Verfügung stehen.

Ausser der SRG zahlen schon heute alle Konzessionäre (Veranstalter und Weiterverbreiter) Konzessionsgebühren in der Form sogenannter Regalabgaben an die PTT-Betriebe (vgl. Verordnung des EVED vom 17. August 1983: Gemeinschaftsantennenkonzession, Art. 76; Rundfunkkonzession von Lokalveranstaltern, Art. 82; Rundfunkkonzession von Weiterverbreitern, Art. 85). Diese Regalgebühren sollen wegfallen und durch die medienrechtliche Konzessionsabgabe ersetzt werden. Absatz 4 sieht weiter eine Gebühr zur Deckung des Verwaltungsaufwandes der zuständigen Bundesstellen, PTT-Betriebe eingeschlossen, vor. Artikel 50 bringt für keine Konzessionäre, ausser der SRG, eine grundsätzlich neue Belastung mit sich.

Artikel 51 Übertragungseinrichtungen

Die Gesamtkoordination des Fernmeldewesens in der Schweiz obliegt den PTT-Betrieben. Obwohl das Rundfunkwesen als besonderer Sachbereich gilt (Art. 1), müssen technische Wechselwirkungen zwischen dem Rundfunk und allen übrigen Fernmeldebereichen von einer zentralen Stelle überprüft und koordiniert werden.

Für alle wichtigen Arbeiten im Bereich des Fernmeldewesens wird heute schon verlangt, dass sie vom Inhaber einer Installationskonzession vorgenommen werden (vgl. Art. 112 ff. der V 1 zum TVG). Das soll nach Absatz 1 im Bereich des Rundfunks nicht anders sein.

Für die Festlegung technischer Einzelheiten sollen die Techniker der PTT-Betriebe und der Konzessionär vorerst gemeinsam nach den optimalen Lösungen suchen. Erst wenn eine Einigung darüber nicht zustandekommt, sollen die PTT-Betriebe nach Absatz 2 Verfügungen treffen.

Artikel 52 Empfangsfreiheit

Artikel 52 gewährleistet die Freiheit, die für den unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmten in- und ausländischen Radio- und Fernsehprogramme zu empfangen. Dieses Recht besteht schon von Verfassungen wegen (ungeschriebenes Grundrecht der Informationsfreiheit; Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention: EMRK). Aus zwei Gründen wird der Artikel trotzdem aufgenommen: Die Empfangsfreiheit ist heute bloss ein ungeschriebenes Grundrecht. Eine ausdrückliche Verbriefung rechtfertigt sich als Klarstellung und Information. Sodann regelt dieses Gesetz Sachverhalte, bei denen die Empfangsfreiheit mit praktischen Bedürfnissen in Konflikt geraten kann: Artikel 42 (Programmangebot in Kabelnetzen) und Artikel 53 (Antennenbauverbote). Für beide Fälle ist die Empfangsfreiheit die zentrale Richtschnur für die Anwendung dieses Gesetzes.

Artikel 53 Kantonale Antennenverbote

Artikel 53 behandelt den wichtigsten Fall, in dem die Empfangsfreiheit beeinträchtigt werden kann: die kantonalen oder kommunalen Antennenbauverbote. Als Grundsatz folgt aus der Empfangsfreiheit, dass jedermann die Rundfunkempfangsantennen bauen darf, die er benötigt. Das Gesetz nennt nun in Absatz 1 Buchstabe a abschliessend die Fälle, in denen das kantonale Recht vom Grundsatz abweichen darf. Anerkannte Schutzgüter sind dabei der Orts- und Landschaftsschutz. Die Formulierung stammt aus dem Raumplanungsgesetz. Mit dem Interesse an einer möglichst hohen Anschlussdichte lässt sich also ein Antennenbauverbot nicht begründen. Der Schutzzweck schliesst auch aus, dass ganze Zonen mit einem Antennenverbot belegt werden. Unterdachantennen sind immer, Aussenantennen immer dann zulässig, wenn sie im konkreten Fall das Orts- und Landschaftsbild nicht unverhältnismässig stören.

Wird der Antennenbau grundsätzlich verboten, so muss der Kanton, gegebenenfalls die Gemeinde, nach Buchstaben b für Ersatz sorgen. Als absolutes Minimum wird ihnen die Weiterverbreitung der mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangbaren Programme vorgeschrieben. (Zum Begriff des durchschnittlichen Antennenaufwands vgl. Art. 42.)

Nach Absatz 2 soll der Schutz noch weiter reichen. Wer Programme empfangen will, die einen überdurchschnittlichen Antennenaufwand voraussetzen, hat Anspruch auf die Durchführung eines Ausnahmegewilligungsverfahrens, in dem alle Interessen noch einmal abgewogen werden. In solchen Verfahren sollen die Gemeinden auch zu unkonventionellen Lösungen Hand bieten; so kann etwa die Antenne ausserhalb der Schutzzone errichtet werden, wenn die Gemeinde das Verlegen einer privaten Leitung von der Antenne zum Empfangsort gestattet.

Artikel 54 Datenschutz

Auch Artikel 54 des Gesetzes dient im weiteren Sinn der Verwirklichung der Empfangsfreiheit. Was das Publikum anschaut oder anhört, ist grundsätzlich Privatsache jedes einzelnen. Insofern sind Informationen über die Programm-

auswahl bestimmter Personen schützenswert. Das Teilnehmerverhalten wird aber aus verschiedenen Gründen erforscht, so u. a. um die Zufriedenheit mit den Programmen festzustellen sowie für Zwecke der Werbemittelforschung. Bei Abonnementssystemen weiss überdies der Veranstalter, wer welches Programm abonniert hat. Alle in Frage kommenden Informationsträger müssen solche personenbezogene Daten sichern und dürfen sie nicht offenbaren. Möglich ist die Veröffentlichung von Statistiken, die keine Rückschlüsse auf individuelles Verhalten ermöglichen.

Die Verletzung des Datenschutzgeheimnisses ist nach Artikel 66 Absatz 2 Buchstabe e strafbar.

Artikel 55 Empfangsgebühren

Die Teilnahme am Rundfunk als Zuhörer oder Zuschauer führt wie bis anhin zu einer Gebührenpflicht. Diese ist in Artikel 55 Absatz 1 neu als eigentliche Rundfunkgebühr konzipiert. Im übrigen aber ändert sich am heutigen Zustand wenig.

Die Empfangsgebühr wird dem Bund geschuldet, nicht einem Veranstalter und auch nicht den PTT-Betrieben, die das Inkasso besorgen. Das Gesetz legt im zweiten Titel fest, wer Gebührenanteile erhält. Es sind dies einerseits die PTT-Betriebe für die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen (Art. 32 Abs. 2). Der andere Teil der Gebühren geht an die Veranstalter, denen dieses Gesetz einen Gebührenanteil zuweist (Art. 16).

Zur Durchsetzung der Gebührenzahlung verankert das Gesetz in Absatz 1 eine Bewilligungspflicht. Wer ohne Bewilligung Radio- oder Fernsehprogramme empfängt, macht sich strafbar (Art. 66 Abs. 1 Bst. a).

In Absatz 3 werden die Bemessungsgrundlagen für die Höhe der Gebühr genannt, welche nach Absatz 4 auch für spätere Gebührenerhöhungen beizuziehen sind.

26 6. Titel: Aufsicht und Berichterstattung

Im 6. Titel geht es einerseits um die administrative Aufsicht (1. Kapitel), anderseits um die Programmaufsicht (2. Kapitel), die von der unabhängigen Beschwerdeinstanz wahrgenommen wird. Mit dem Hinweis in Artikel 56 Absatz 2 werden die Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde und der unabhängigen Beschwerdeinstanz voneinander abgegrenzt.

Eine Besonderheit des Aufsichtsrechts im Bereich von Radio und Fernsehen besteht darin, dass bei festgestellten Rechtsverletzungen eine staatliche Ersatzvornahme ausgeschlossen ist. Die zuständigen Bundesbehörden können z. B. keine Sendungen anordnen, um einen Missstand zu beheben, noch dürfen sie die Ausstrahlung von Sendungen verbieten. Sie können lediglich den Veranstalter zu einem korrekten Verhalten auffordern und bei fruchtloser Mahnung weitere indirekte Sanktionen ergreifen. Diese reichen bis zum Entzug der Konzession als letzter und schärfster Massnahme. Die Beschränkung der staatlichen Entscheidungskompetenzen bezüglich der Programme ist Ausfluss des Grundsatzes der Autonomie in der Gestaltung von Programmen (Art. 55^{bis} Abs. 3 BV).

261 1. Kapitel: Allgemeine Aufsicht

Artikel 56 Gegenstand und Umfang

Mit der Aufsicht wird nach Artikel 56 Absatz 1 dafür gesorgt, dass die Konzessionäre sich an Gesetz, Verordnung und Konzession halten. Absatz 1 setzt dieser Aufsichtstätigkeit Schranken. Im Bereich der Programmproduktion und -vorbereitung dürfen keine Überwachungsmassnahmen getroffen werden, da dies zur Zensur führen könnte. Das Verbot reiner Zweckmässigkeitskontrollen bezieht sich auf die Geschäftsführung, den Mitteleinsatz usw. Veranstalter, die öffentliche Gelder erhalten, tragen die Verantwortung für die Verwendung dieser Mittel, die unter besonderen Voraussetzungen und mit besonderer Zweckbindung zugewiesen wurden. Sie sind deshalb gemäss Absatz 3 der Finanzaufsicht des Bundes unterstellt. Die Aufsicht erfolgt durch die Genehmigung des Voranschlages sowie der Rechnung. Aufsichtsmasstab ist die wirtschaftliche Betriebsführung. Weil Radio und Fernsehen anderen Bedingungen als die Bundesverwaltung unterworfen und auf einem anderen «Markt» tätig sind, gelten bei der Kontrolle besondere Kriterien. Absatz 4 spricht deshalb von branchenüblichen Vergleichswerten. Die der Finanzaufsicht unterworfenen Veranstalter stehen im Wettbewerb mit Veranstaltern, die keiner Finanzaufsicht unterstellt sind. Im Bereich des Funkwesens bleiben die PTT-Betriebe Aufsichtsbehörde. Sie kontrollieren nach Absatz 5 die Einhaltung der Frequenzordnung, der Sendestärken usw.

262 2. Kapitel: Programmaufsicht

Der befristete Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983 hat sich bewährt. Er soll durch das Radio- und Fernsehgesetz ersetzt werden, wobei einzelne materielle Änderungen vorgenommen werden, die sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung des Bundesbeschlusses aufdrängen.

Nach dem bisherigen Artikel 2 Absatz 1 des Bundesbeschlusses hat nicht die Beschwerdeinstanz, sondern das EVED zu prüfen, ob Sendungen die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone oder ihre verfassungsmässige Ordnung gefährden. Dies hat in der Vergangenheit bei Anzeigern zu Unklarheiten geführt und nicht selten ein zweigleisiges Verfahren ausgelöst. Auch wenn der Beschwerdegrund ein anderer war, hatte die Aufsichtsbehörde unter Anwendung ähnlicher Kriterien wie diejenigen der Beschwerdeinstanz (z. B. Wahrhaftigkeit) den Tatbestand abzuklären. Um eine einheitliche Beschwerdepraxis zu gewährleisten und zum Teil heikle Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, soll in Zukunft ebenfalls die Beschwerdeinstanz für diesen Tatbestand zuständig sein. Damit wird auch der Eindruck gegenüber ausländischen Staaten vermieden, die schweizerische Eidgenossenschaft «hafte» zumindest indirekt für Medieninhalte. Staatliche Eingriffe in Kriegs- und Krisenzeiten werden durch diese Neuerung nicht in Frage gestellt.

Die im bisherigen Artikel 2 Absatz 2 enthaltene und weit gefasste Beschwerdelegitimation des EVED bleibt bestehen. Sie wird neu in Artikel 59 Buchstabe d aufgeführt.

Ob ein zweiter Schriftenwechsel vorzunehmen ist, kann aufgrund des bisherigen Artikels 19 nicht mit Sicherheit gesagt werden. Die Ergänzung in Artikel 60 Absatz 4 hält fest, dass ein zweiter Schriftenwechsel in der Regel nicht stattfindet. Diese Lösung will ein möglichst einfaches Verfahren. Zudem liegt der Gedanke zugrunde, dass es in erster Linie um das öffentliche Interesse an korrekten Sendungen (freie Meinungsbildung) und nicht um den Schutz privater Interessen geht. Diese Interessen sind Gegenstand des Zivil- und Strafrechts.

263 3. Kapitel: Administrative Massnahmen und Berichterstattung

Artikel 63 Administrative Massnahmen

Stellt die Aufsichtsbehörde oder die unabhängige Beschwerdeinstanz Rechtsverletzungen fest, so kann sie nach Artikel 63 auf verschiedene Weise reagieren. Der Fall ist denkbar, dass eine Feststellungsverfügung allein schon genügt. Darüber hinaus kann sie aber nach Buchstabe a den Konzessionär zu Verbesserungsmaßnahmen auffordern oder nach Buchstabe c dem Departement beantragen, in den Bestand der Konzession einzugreifen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Buchstabe b will verhindern, dass der Veranstalter aus einer rechtswidrigen Handlung einen finanziellen Vorteil erzielt. Da sich in jedem Fall der Konzessionär widerrechtlich verhalten hat, entstehen aus den Massnahmen der Aufsichtsbehörde keine Entschädigungsansprüche. Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz.

Artikel 64 Berichterstattung

Artikel 64 Absatz 1 legt eine allgemeine Publizitätspflicht für Veranstalter fest. Dass das Radio- und Fernsehgesetz dabei weiter geht als das Aktienrecht, ist wegen der öffentlichen Bedeutung der Medien gerechtfertigt. Offenzulegen sind einerseits Geschäftsberichte, Erfolgsrechnungen und Bilanzen, andererseits auch Reglemente für Werbung und Sponsoring. Unternehmen, die neben den konzessionierten auch andere Aktivitäten verfolgen, müssen unter Umständen ihr Rechnungswesen neu organisieren.

Berichterstattungspflichten gehören zu den klassischen Aufsichtsmitteln. Nach Absatz 2 kann deshalb von den Veranstaltern vorerst die notwendige Allgemeininformation verlangt werden, welche das Departement benötigt, um sich ein Bild über die Lage von Radio und Fernsehen in der Schweiz und die Situation der einzelnen Veranstalter zu verschaffen. Die Vorschrift wird überdies in den Dienst öffentlicher Informationsinteressen gestellt. Zu denken ist an Programm- und Werbestatistiken, an die Ergebnisse der Zuhörer- und Zuschauerforschung oder an die Anzahl von Kabelabonnenten.

Artikel 65 Auskunft und Aufzeichnungen

Besteht Anlass zur Vermutung, ein Konzessionär habe sich oder wolle sich rechtswidrig verhalten, so ist die Aufsichtsbehörde und – wenn eine Beanstandung vorliegt – die unabhängige Beschwerdeinstanz verpflichtet, der Sache nachzugehen. Sie werden zur Erfüllung ihrer Aufgabe auch auf Angaben oder Akten des Konzessionärs angewiesen sein. Artikel 65 schafft die rechtliche

Grundlage für eine solche Mitwirkungspflicht des Konzessionärs (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. c VwVG). Das Zeugnisverweigerungsrecht nach Artikel 16 des VwVG bleibt vorbehalten (Abs. 4).

Radio- und Fernsehsendungen sind kulturelle Leistungen. Es ist deshalb angebracht, zumindest die wertvollen Sendungen in systematisierter Form aufzubewahren. Zu diesem Zweck statuiert Absatz 3 die Möglichkeit, eine Pflicht zur unentgeltlichen Abgabe von Aufzeichnungen an eine nationale Institution einzuführen.

27 7. Titel: Strafbestimmungen

Die wesentlichen Übertretungen des Gesetzes und seiner Ausführungsvorschriften werden mit Strafe bedroht. Das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) ist anwendbar. Das heisst u. a., dass bis zu einem Busenbetrag von 5000 Franken auch juristische Personen bestraft werden können (Art. 6 und 7 VStrR).

Das Verwaltungsstrafrecht steht unabhängig neben den administrativen Massnahmen. Kumulation der beiden Mittel ist ebenso möglich wie das Verfügen nur einer Massnahme oder nur einer Strafe. Hingegen muss sowohl die Massnahme als auch die Bestrafung erfolgen, wenn das Gesetz es vorschreibt.

Artikel 66 Widerhandlungen

Der Artikel nennt die strafbaren Tatbestände nach der Schwere des Unrechts in den ersten drei Absätzen. In Absatz 1 geht es um die Verletzung der Bewilligungspflicht für den Empfang von Radio- oder Fernsehprogrammen und um Informationspflichten. Buchstabe a ersetzt in bezug auf die Bewilligungspflicht Artikel 42 Ziffer 1 TVG.

Nach Absatz 2 Buchstabe a ist nur die unabhängige Beschwerdeinstanz, die für die Beurteilung ausgestrahlter Sendungen zuständig ist, antragsberechtigt. Buchstabe d ersetzt wiederum das TVG, diesmal soweit es um Piratensender geht. In Absatz 3 werden die Fälle des Leistungs- und Abgabebetrugs nach Artikel 14 des VStrR vorbehalten.

Artikel 67 Ungehorsam

Mit der Strafdrohung wegen Ungehorsams nach Artikel 67 wird zusätzlich für die Durchsetzbarkeit des Gesetzes gesorgt. Es handelt sich um einen Auffangtatbestand und überdies um eine Blankettnorm, weswegen nur eine geringe Ordnungsbusse angedroht werden darf. Artikel 67 absorbiert Artikel 292 StGB.

Artikel 68 Sendeeinrichtungen ausserhalb nationaler Hoheitsgebiete

Artikel 68 ersetzt die Artikel 41a und 41b des TVG.

Artikel 70 Vollzug

Die Vollzugskompetenz umfasst auch eine Staatsvertragskompetenz des Bundesrates. Möglich wären Verträge, welche in Ergänzung zum Fernmeldevertrag und den darauf beruhenden Verwaltungsabkommen auch der medienrechtlichen Zusammenarbeit dienen. Für Verträge, die dem Referendum unterstehen (Art. 89 Abs. 3 BV), greift diese Kompetenzdelegation nicht.

Artikel 71 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Mit Inkrafttreten des Gesetzes werden nach Artikel 71 Absatz 1 Buchstaben b und c der vorgezogene Bundesbeschluss über das schweizerische Kurzwellenradio und der Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz aufgehoben. Nach seinem Inkrafttreten wäre auch der Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk, der zurzeit von den eidgenössischen Räten behandelt wird, in Artikel 71 aufzuführen.

Artikel 72 Übergangsbestimmungen

Artikel 72 Absatz 1 und 2 regelt die zeitlich gestaffelte Anwendung dieses Gesetzes auf altrechtliche Konzessionen. Direkt anwendbare Erleichterungen, die das Gesetz den Veranstaltern bringt, sind nach Absatz 3 sofort wirksam. Einschränkungsvorschriften kann der Bundesrat sofort oder zeitlich gestaffelt in Kraft setzen. Für erteilte Konzessionen gilt dies vor Ablauf ihrer Dauer allerdings nur dann, wenn sie keinen anderslautenden Vorbehalt enthalten. Damit die teilweise komplexen privatrechtlichen Verhältnisse bei den Kabelnetzen angepasst werden können, wird in Absatz 4 eine besondere Übergangsfrist vorgesehen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen**31 Bund**

Die Änderungen bei den Abgeltungen und Finanzhilfen sind in Tabelle 5 zusammengefasst.

Bei den Finanzhilfen aus allgemeinen Bundesmitteln gemäss Artikel 19 ist zurzeit der Beitrag an das Kurzwellenradio bekannt. Dabei wird dem Bund durch den Einbezug der Sendekosten für Europa (Gesamtkosten rund 4 Mio. Fr.) eine Mehrbelastung von 2 Millionen Franken entstehen. Es ist anfangs der neunziger Jahre mit einem Bundesbeitrag von insgesamt rund 17 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen.

Die übrigen Finanzhilfen werden aus Empfangsgebühren und Konzessionsabgaben gedeckt. Es entsteht dadurch keine Verschlechterung des Bundeshaushaltes; hingegen erhöht sich das Ausgabenvolumen des Bundes. Der Gebührenanteil der lokalen und regionalen Veranstalter (Art. 16 Abs. 2) dürfte sich etwa in der Grössenordnung von 5–10 Millionen Franken bewegen. Die Beiträge an die Medienforschung und die Ausbildung von Programmschaffenden werden aus der Konzessionsabgabe finanziert. Diese Einnahme dürfte sich auf schätzungs-

Finanzierungsquelle	Empfänger	Mittelverwendung/Zweck
Allgemeine Bundesmittel	SRG	Deckung der Hälfte der Programmkosten von SRI (Art. 19 Abs. 3)
	PTT	Deckung der Hälfte der Programmverbreitungskosten SRI (Art. 19 Abs. 3)
	Andere internationale, nationale und sprachregionale Veranstalter	Finanzhilfen bei besonderem öffentlichem Interesse (Art. 19 Abs. 1 <i>[neu]</i>)
Zweckgebundene Konzessionsabgabe an den Bund (entrichtet von den Veranstaltern und Weiterverbreitern)	Institutionen, die Aufgaben gemäss Art. 50 wahrnehmen	Finanzhilfen für Aus- und Fortbildung von Programmschaffenden (Art. 50 <i>[neu]</i>)
		Finanzhilfen für Medienforschung (Art. 50 <i>[neu]</i>)
Empfangsgebühren	PTT	Deckung der Programmverbreitungskosten der SRG (Art. 32 Abs. 2)
	SRG	Deckung der Kosten, die sich aus den mit der Konzession übertragenen Aufgaben ergeben (Art. 16 Abs. 1)
	Lokale und regionale Veranstalter	Bei ungenügendem Finanzierungspotential und öffentlichem Interesse am Programm (Art. 16 Abs. 2 <i>[neu]</i>)

weise 2–3 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Soweit die Konzessionsabgabe nicht für die vorgesehenen Zwecke verwendet wird, fällt sie in die allgemeine Bundeskasse.

Bedingt durch die unverminderte Dynamik der Entwicklung im Medienbereich und den mit dem Vollzug dieses Gesetzes verbundenen Mehraufwand werden rund 4–6 zusätzliche Stellen notwendig.

Gesamthaft dürften dem Bund inkl. Personalkosten Mehrausgaben von rund 3 Millionen Franken entstehen.

32 Kantone

Der Vollzug des Bundesgesetzes obliegt fast ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden kaum. Die Ausübung der gesetzlichen Mitwirkungsrechte der Kantone (Art. 22 Abs. 2 und 3 und Art. 25 Abs. 3 RTVG) und allfällige kantonale Ausführungserlasse (Art. 53 RTVG) führen zu keinen nennenswerten Mehrkosten für die Kantone. Es steht den Kantonen und Gemeinden frei, Veranstalter auf regionaler oder lokaler Ebene mit Finanzhilfen zu unterstützen.

33 Veranstalter

Artikel 50 Absätze 1–3 RTVG (Konzessionsabgabe) bringt für alle Konzessionäre, ausgenommen die SRG, keine grundsätzlich neue Belastung mit sich. Neu erhebt der Bund von Gesuchstellern und Konzessionären Gebühren zur Deckung des mit dem Vollzug dieses Gesetzes verbundenen Verwaltungsaufwandes (Art. 50 Abs. 4 RTVG).

34 Konsumenten

Die Teilnahme am Rundfunk als Zuhörer oder Zuschauer unterliegt der bisherigen Gebührenpflicht (Empfangsgebühren; vgl. Erläuterungen zu Art. 55 RTVG). Die Zuweisung von Gebührenanteilen an lokale und regionale Veranstalter könnte eine Gebührenerhöhung von etwa 2 Prozent bzw. 6 Franken pro Jahr zur Folge haben.

4 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–87 vom 18. Januar 1984 (BBl 1984 I 157, Ziff. 84) angekündigt und in der Liste der Richtlinien-Geschäfte (BBl 1984 I 250) enthalten.

5 Verfassungsmässigkeit

Dieses Gesetz stützt sich auf den neuen Radio- und Fernsehartikel (Art. 55^{bis} BV). Soweit das RTVG auch fernmelderechtliche Fragen regelt, basiert es auf Artikel 36 Absatz 1 BV. Verfassungsmässige Gesetzgebung erfordert ausserdem die Beachtung der aus Artikel 4 BV abgeleiteten Grundsätze (namentlich Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Gebot der Verhältnismässigkeit) sowie der betroffenen Freiheitsrechte. Der Gesetzesentwurf enthält keine Unterscheidungen, die vor Artikel 4 BV nicht haltbar wären. Der Einzelne wird in seiner Stellung und in seinen Grundrechten gegenüber den Medien durch die nun in einem Bundesgesetz verankerte unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen gemäss Absatz 5 des Verfassungsartikels gestärkt. Der Eigentumsgarantie wird u. a. durch die Bestimmung über die Entschädigung in Fällen unverschuldeter Konzessionsänderungen, die mit der Einbusse von Rechten verbunden sind, Rechnung getragen (Art. 13 Abs. 1 und 2).

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 36 und 55^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1987¹⁾
beschliesst:*

1. Titel: Geltungsbereich und Begriffe

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt die Veranstaltung und die Weiterverbreitung von Darbietungen und Informationen (Programmen) durch Radio und Fernsehen sowie durch vergleichbare Formen des Rundfunks.

² Vergleichbare Formen des Rundfunks sind insbesondere:

- a. die Verteilung von Programmen über Fernmeldesatelliten, durch Leitungen oder andere Fernmeldeanlagen zur unmittelbaren Verbreitung;
- b. das Bereithalten von Programmen, in die sich die Abonnenten eines Leitungsnetzes einschalten können; ausgenommen sind die Fälle, in denen jedermann die Möglichkeit hat, seine Programme für die Abonnenten des Leitungsnetzes bereitzuhalten;
- c. Teletext und andere Arten der Verbreitung von Texten und Grafiken über Rundfunkfrequenzen oder durch Kabelnetze.

³ Soweit dieses Gesetz nichts anderes vorsieht, gelten für das Erstellen und Betreiben von Rundfunkanlagen die Vorschriften des Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetzes vom 14. Oktober 1922²⁾.

Art. 2 Begriffe

¹ Veranstalter ist, wer Programme schafft oder zusammenstellt und sie:

- a. verbreitet;
- b. durch Dritte vollständig und unverändert verbreiten lässt, oder
- c. für die Abonnenten eines Leitungsnetzes bereithält.

¹⁾ BBl 1987 III 689

²⁾ SR 784.10

² Verbreitung ist:

- a. die drahtlose Ausstrahlung von Programmen zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit;
- b. die Einspeisung von Programmen in Kabelnetze.

³ Weiterverbreitung ist das zeitgleiche, vollständige und unveränderte Übernehmen und Verbreiten von Programmen, welche von in- oder ausländischen Veranstaltern zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit drahtlos ausgestrahlt werden.

⁴ Kabelnetz ist ein Leitungsnetz zur Versorgung der angeschlossenen Abonnenten mit Rundfunkprogrammen.

2. Titel: Veranstaltung von Programmen

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

1. Abschnitt: Grundsätze für Radio und Fernsehen

Art. 3 Ziele

¹ Radio und Fernsehen sollen insgesamt:

- a. zur freien Meinungsbildung, zu einer vielfältigen und sachgerechten Information der Zuhörer und Zuschauer sowie zu deren Bildung und Unterhaltung beitragen und staatsbürgerliche Kenntnisse vermitteln;
- b. die Vielfalt des Landes und seiner Bevölkerung berücksichtigen und dem Publikum näherbringen sowie das Verständnis für andere Völker fördern;
- c. das schweizerische Kulturschaffen fördern und durch Vermittlung von Kenntnissen und Anregungen den Zuhörern und Zuschauern die Teilnahme am kulturellen Leben erleichtern;
- d. den Kontakt zu den Auslandschweizern erleichtern und die Präsenz der Schweiz im Ausland fördern;
- e. die schweizerische audiovisuelle Produktion, insbesondere den Film, begünstigen.

² Das Gesamtangebot an Programmen in einem Versorgungsgebiet darf nicht einseitig bestimmten Parteien, Interessen oder Weltanschauungen dienen.

³ Die verschiedenen Landesteile müssen ausreichend mit Radio- und Fernsehprogrammen versorgt werden.

Art. 4 Grundsätze für die Information

¹ Ereignisse müssen in den Programmen sachgerecht dargestellt werden. Die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten muss angemessen zum Ausdruck kommen.

² Ansichten müssen als solche erkennbar sein.

Art. 5 Unabhängigkeit und Autonomie

¹ Die Veranstalter sind in der Gestaltung ihrer Programme frei; sie tragen dafür die Verantwortung.

² Soweit das Bundesrecht nichts anderes vorsieht, sind die Veranstalter nicht an Weisungen von eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörden gebunden.

³ Dieses Gesetz verleiht niemandem einen Anspruch auf die Verbreitung bestimmter Darbietungen und Informationen durch einen Veranstalter.

Art. 6 Öffentliche Sicherheit; Verbreitungspflichten

¹ Unzulässig sind Sendungen, welche die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz gefährden. Unzulässig sind ferner Sendungen, welche die öffentliche Sittlichkeit gefährden oder in denen Gewalt verharmlost oder verherrlicht wird.

² Die regelmässige Übernahme von Programmen oder Programmteilen von Veranstaltern, die das internationale Fernmelderecht oder völkerrechtliche Vorschriften über die Programmgestaltung oder über die Werbung und Zuwendungen Dritter verletzen, ist untersagt.

³ Die Veranstalter müssen:

- a. behördliche Alarmmeldungen und dringliche polizeiliche Bekanntmachungen zur Wahrung wichtiger Interessen unverzüglich verbreiten;
- b. die Öffentlichkeit über Erlasse des Bundes informieren, die nach Artikel 7 des Publikationsgesetzes vom 21. März 1986¹⁾ durch ausserordentliche Veröffentlichung bekanntgemacht werden;
- c. auf Anordnung der Konzessionsbehörde behördliche Erklärungen verbreiten.

⁴ Für Sendungen nach Absatz 3 ist die Behörde verantwortlich, die sie veranlasst.

Art. 7 Exklusivverträge

¹ Veranstalter, die mit Dritten Verträge über die exklusive Wiedergabe von öffentlichen Ereignissen in ihren Programmen abschliessen, müssen:

- a. die Zulassung anderer Veranstalter dulden, welche über das Ereignis berichten wollen, oder
- b. anderen Veranstaltern Teile der Wiedergabe nach deren Wahl zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung stellen.

² Schliesst ein Veranstalter einen Exklusivvertrag für die Wiedergabe öffentlicher Ereignisse von gesamtschweizerischem Interesse, so muss er diese der

¹⁾ AS 1987 600

Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zu angemessenen Bedingungen vollständig überlassen.

³ Der Bundesrat kann weitere Arten von Exklusivverträgen oder Geschäftspraktiken einschränken oder untersagen, soweit sie bestimmte Veranstalter oder andere Kommunikationsmittel in ihrer Tätigkeit wesentlich beeinträchtigen.

Art. 8 Sendernetzpläne

¹ Die PTT-Betriebe erstellen nach den Weisungen des Bundesrates Sendernetzpläne. Diese werden veröffentlicht.

² Die Sendernetzpläne geben Auskunft über die gegenwärtigen und künftigen technischen Möglichkeiten für die nationale, sprachregionale, regionale und lokale Versorgung mit drahtlos übertragenen Radio- und Fernsehprogrammen.

³ Die Pläne werden regelmässig den veränderten Verhältnissen angepasst.

⁴ Die PTT-Betriebe vertreten die Schweiz in internationalen rundfunktechnischen Angelegenheiten. Wird die internationale Frequenzordnung geändert, so kann der Bundesrat zur Wahrung medienpolitischer öffentlicher Interessen Weisungen erteilen. In allen anderen Fällen steht dieses Weisungsrecht dem Departement zu.

2. Abschnitt: Konzession

Art. 9 Konzessionspflicht

¹ Für die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen ist eine Konzession erforderlich.

² Soweit dieses Gesetz nichts anderes vorsieht, hat niemand Anspruch auf Erteilung oder Erneuerung einer Konzession.

³ Der Bundesrat erteilt die Konzession. Er kann die Erteilung von Konzessionen für die Veranstaltung regionaler und lokaler Programme dem Departement sowie für Veranstaltungen von kurzer Dauer einer anderen Behörde übertragen.

Art. 10 Allgemeine Konzessionsvoraussetzungen

¹ Die Konzession kann erteilt werden, wenn:

- a. das Projekt dazu beiträgt, dass Radio und Fernsehen die Ziele nach Artikel 3 Absatz 1 insgesamt erreichen können;
- b. der Bewerber eine juristische Person ist, deren Sitz in der Schweiz liegt und die wirtschaftlich und personell schweizerisch beherrscht ist;
- c. die Mitglieder der Verwaltung des Bewerbers ihren Wohnsitz in der Schweiz haben;
- d. der Bewerber gegenüber der Konzessionsbehörde offenlegt, wer die wesentlichen Teile seines Kapitals hält oder wer ihm in wesentlichem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellt;

- e. der Bewerber glaubhaft darlegt, dass er die erforderlichen Investitionen und den Betrieb während der Konzessionsdauer finanzieren kann;
 - f. der Bewerber Gewähr bietet, dass er das anwendbare Recht, namentlich dieses Gesetz und seine Ausführungsvorschriften sowie die Konzession einhält;
 - g. der Bewerber im Versorgungsgebiet keine publizistische Vormachtstellung, welche die Meinungs- oder Angebotsvielfalt gefährdet, besitzt oder durch die Konzessionserteilung erlangt;
 - h. das Vorhaben nach den Sendernetzplänen technisch möglich ist oder der Bewerber sein Programm in einem Kabelnetz verbreiten kann;
 - i. die Anforderungen nach den Artikeln 20–25 bzw. 31 oder 35–38 erfüllt sind.
- ² Reichen in einem Versorgungsgebiet mehrere Bewerber Gesuche ein, so bevorzugt die Konzessionsbehörde die Gesuchsteller, deren Programm mehr zur freien Meinungsbildung und kulturellen Entfaltung beiträgt, einen stärkeren Bezug zum Versorgungsgebiet hat und einen grösseren Anteil an Eigenproduktionen aufweist.

Art. 11 Verfahren, Dauer und Erlöschen

¹ Für die Erteilung von Konzessionen wird in der Regel eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Bei drahtloser terrestrischer Verbreitung werden Frequenz, Senderstandort, Abstrahlleistung und Antennencharakteristik festgelegt und mit der Ausschreibung bekannt gegeben.

² Der Bundesrat regelt das Verfahren. Vergleichbare Gesuche werden im gleichen Verfahren behandelt.

³ Jede Konzession wird auf bestimmte Zeit erteilt. Vergleichbare Konzessionen werden grundsätzlich auf den gleichen Termin befristet.

⁴ Eine Konzession erlischt bei Verzicht durch den Veranstalter, bei Widerruf, Entzug und nach Ablauf ihrer Dauer.

Art. 12 Übertragung der Konzession

¹ Will ein Veranstalter die Konzession teilweise oder gesamthaft auf einen Dritten übertragen, so muss er dies vorher von der Konzessionsbehörde genehmigen lassen. Dasselbe gilt für den wirtschaftlichen Übergang der Konzession.

² Als wirtschaftlicher Übergang gilt in der Regel der Übergang von mehr als 20 Prozent des Aktien-, Stamm- oder Genossenschafts- und gegebenenfalls des Partizipationsscheinkapitals, oder von Teilen davon oder von Stimmrechten an andere oder neue Beteiligte.

³ Der Bundesrat legt fest, welche Beteiligungsveränderungen der Veranstalter melden muss.

Art. 13 Änderung der Konzession

¹ Das Departement kann einzelne Bestimmungen der Konzession vor Ablauf ihrer Dauer ändern, wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sich geändert haben und die Änderung zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen notwendig ist.

² Der Veranstalter hat Anspruch auf Entschädigung.

³ Auf Antrag des Veranstalters kann die Konzessionsbehörde einzelne Bestimmungen der Konzession vor Ablauf ihrer Dauer ändern, wenn die beantragte Änderung den Voraussetzungen der Konzessionserteilung entspricht.

⁴ Bei Konzessionen für kurze Veranstaltungen kann die Änderung durch die zuständige Behörde vorgenommen werden.

Art. 14 Einschränkung, Suspendierung, Widerruf, Entzug

¹ Das Departement kann die Konzession einschränken, suspendieren, widerrufen oder entziehen, wenn:

- a. der Veranstalter sie durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkt hat;
- b. der Veranstalter den Betrieb nicht innert der in der Konzession gesetzten Frist aufnimmt;
- c. der Veranstalter den Betrieb während längerer Zeit einstellt, es sei denn, er werde durch Umstände am Betrieb gehindert, für die er nicht einstehen muss;
- d. der Veranstalter schwer oder wiederholt gegen dieses Gesetz, die Ausführungsvorschriften oder die Konzession verstösst;
- e. der Veranstalter die Konzession in schwerwiegender Weise zu rechtswidrigen Zwecken benutzt;
- f. wichtige Landesinteressen es erfordern.

² Das Departement entzieht die Konzession, wenn wesentliche Voraussetzungen zu ihrer Erteilung dahingefallen sind.

³ Bei kurzen Veranstaltungen sind Einschränkung, Suspendierung, Widerruf und Entzug Sache der zuständigen Behörde.

3. Abschnitt: Organisation

Art. 15

¹ Der Veranstalter erlässt eine Geschäftsordnung, aus der die Aufgabenverteilung und die Verantwortlichkeiten ersichtlich sind.

² Die Konzessionsbehörde kann verlangen, dass der Veranstalter seine Programmtätigkeit von den übrigen Aktivitäten trennt.

³ Wird in einem Versorgungsgebiet nur ein Veranstalter zugelassen, so kann die

Konzessionsbehörde eine repräsentative Trägerschaft und eine beratende Programmkommission verlangen.

4. Abschnitt: Finanzierung

Art. 16 Empfangsgebühren

¹ Die SRG erhält den Gesamtertrag der Empfangsgebühren, abzüglich den Anteil der PTT-Betriebe sowie den Anteil lokaler und regionaler Veranstalter.

² Lokale und regionale Veranstalter können einen Anteil am Ertrag der Empfangsgebühren erhalten, wenn in ihrem Versorgungsgebiet kein ausreichendes Finanzierungspotential vorhanden ist und an ihrem Programm ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

³ Der Bundesrat regelt, wie die Gebührenanteile an die lokalen und regionalen Veranstalter verteilt werden.

Art. 17 Werbung

¹ Werbung muss vom übrigen Programm deutlich getrennt und als solche eindeutig erkennbar sein. Ständige Programmmitarbeiter des Veranstalters dürfen in seinen Werbesendungen nicht mitwirken.

² In sich geschlossene Sendungen dürfen nicht durch Werbung unterbrochen werden.

³ Der Bundesrat regelt die höchstzulässige Werbezeit. Er berücksichtigt dabei Aufgabe und Stellung der anderen Kommunikationsmittel, vor allem der Presse.

⁴ Die Konzessionsbehörde kann in der Konzession:

- a. Bestimmungen über die Plazierung der Werbung im Programm erlassen;
- b. die Werbung in einzelnen Programmen ganz ausschliessen.

⁵ Religiöse und politische Werbung ist verboten, ebenso Werbung für alkoholische Getränke, Tabak und Heilmittel. Der Bundesrat kann zum Schutz der Jugend und der Umwelt weitere Werbeverbote erlassen.

Art. 18 Zuwendungen Dritter

¹ Der Veranstalter muss über Zuwendungen Dritter auf Anfrage Auskunft erteilen.

² Werden Sendungen oder Sendereihen ganz oder teilweise durch Zuwendungen finanziert, so müssen der Spender und allfällige Bedingungen, die er in bezug auf den Inhalt einer Sendung gestellt hat, am Anfang und am Schluss der Sendung genannt werden.

³ In solchen Sendungen darf keine Werbung betrieben und dürfen keine Aussagen über Waren und Dienstleistungen verbreitet werden, an deren Absatz der Spender oder Dritte finanziell interessiert sind.

⁴ Politische Nachrichtensendungen wie Tagesschau und Magazine sowie Sendungen und Sendereihen, die mit der Ausübung politischer Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden zusammenhängen, dürfen nicht durch Zuwendungen finanziert werden.

⁵ Der Bundesrat kann weitere Bestimmungen über Zuwendungen erlassen, soweit dies zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlich ist.

Art. 19 Finanzhilfen

¹ Der Bund kann Veranstaltern Finanzhilfen gewähren, wenn:

- a. ein besonderes öffentliches Interesse an der Veranstaltung von Programmen oder Sendungen auf internationaler, nationaler oder sprachregionaler Ebene besteht, und
- b. diese Leistung ohne Finanzhilfen nicht in befriedigender Weise erbracht werden kann.

² Die zuständige Behörde bestimmt im Rahmen der bewilligten Kredite die Höhe der einzelnen Finanzhilfen.

³ Der Bund übernimmt die Hälfte der Kosten für Herstellung, Zusammenstellung und Verbreitung von Kurzwellenradioprogrammen.

2. Kapitel:

Lokale und regionale Radio- und Fernsehprogramme

Art. 20 Ziele

Lokale und regionale Veranstalter berücksichtigen in ihren Programmen die Eigenheiten des Versorgungsgebietes. Sie leisten einen besonderen Beitrag:

- a. zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen und regionalen Zusammenlebens;
- b. zur Förderung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet.

Art. 21 Versorgungsgebiete

Lokale und regionale Versorgungsgebiete umfassen Räume, die:

- a. politisch oder geografisch eine Einheit bilden oder in denen die kulturellen oder wirtschaftlichen Kontakte besonders eng sind, und
- b. in der Regel über ein ausreichendes Finanzierungspotential für die Veranstaltung des Programms verfügen.

Art. 22 Voraussetzungen für die Konzessionserteilung

¹ Die Konzession für die Veranstaltung lokaler und regionaler Radio- und Fernsehprogramme kann erteilt werden, wenn:

- a. der Bewerber seinen Sitz im Versorgungsgebiet hat;

b. der Anteil an eigenen programmlichen Leistungen der Sendezeit und den besonderen Verhältnissen des Versorgungsgebiets angemessen ist.

² Die Konzession wird auf Vorschlag des Kantons erteilt, in dem sich das Versorgungsgebiet befindet. Fällt dieses in mehrere Kantone und können sich diese nicht einigen, trägt die Konzessionsbehörde den Anliegen der betroffenen Kantone Rechnung.

Art. 23 Verbreitung

¹ Lokale und regionale Veranstalter können ihre Programme im Rahmen der Konzession selber verbreiten oder durch Dritte verbreiten lassen.

² Frequenzen der vierten Fernsehsenderkette stehen während einer bestimmten täglichen Dauer auch lokalen und regionalen Veranstaltern zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 24 Programmliche Zusammenarbeit

¹ Der Veranstalter kann Sendungen anderer Veranstalter verbreiten, soweit dadurch die Eigenständigkeit des eigenen Programmes und dessen Bezug zum Versorgungsgebiet nicht beeinträchtigt werden.

² Zusammenarbeit, die auf eine nationale oder sprachregionale Programmversorgung gerichtet ist oder sie zur Folge hat, ist unzulässig.

Art. 25 Beschwerdeorgan

¹ Jeder lokale und regionale Veranstalter muss ein Organ einsetzen, bei dem ausgestrahlte Sendungen beanstandet werden können.

² Mit den Beanstandungen kann nur eine Verletzung der Programmvorschriften dieses Gesetzes, seiner Ausführungsvorschriften oder der Konzession geltend gemacht werden.

³ Der Kanton, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, kann einen Drittel der Mitglieder des Beschwerdeorgans ernennen.

3. Kapitel:

Nationale und sprachregionale Radio- und Fernsehprogramme

1. Abschnitt: Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft

Art. 26 Konzession und Ziele

¹ Die SRG erhält eine Konzession für die Veranstaltung nationaler und sprachregionaler Programme.

² Die SRG berücksichtigt in der Gesamtheit ihrer Programme die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie leistet einen besonderen Beitrag:

- a. zur freien Meinungsbildung, insbesondere durch Information, wobei sie die nationale und die sprachregionale Ebene vorrangig berücksichtigt, und
- b. zur kulturellen Entfaltung, insbesondere durch die möglichst breite Berücksichtigung schweizerischer Eigenleistungen.

³ In ihren Fernsehprogrammen berücksichtigt die SRG den Schweizer Film.

Art. 27 Programmangebot

¹ Die SRG veranstaltet eigene Radioprogramme für alle Sprachregionen der Nationalsprachen.

² Sie veranstaltet eigene Fernsehprogramme für die Sprachregionen der Amtssprachen. In diesen Programmen berücksichtigt sie auch die Bedürfnisse der rätoromanischen Schweiz.

³ Sie kann gemeinsame nationale Radio- und Fernsehprogramme veranstalten.

⁴ Sie kann in ihren sprachregionalen Programmen auch regionale Programme veranstalten.

Art. 28 Nationale Verbreitung

¹ Die Fernsehprogramme für die Sprachregionen werden in der ganzen Schweiz verbreitet. Das Departement legt fest, unter welchen Voraussetzungen davon abgewichen werden darf.

² Je ein deutsch-, französisch- und italienischsprachiges Radioprogramm werden in der ganzen Schweiz verbreitet, soweit es die Versorgung mit lokalen und regionalen Programmen zulässt. Zusätzlich verfügbare Frequenzen sind hierfür einzusetzen.

Art. 29 Organisation der SRG

¹ Die SRG organisiert sich so, dass:

- a. ihre Autonomie und Unabhängigkeit gewährleistet sind;
- b. sie wirtschaftlich geführt werden kann;
- c. das Publikum in der Organisation vertreten ist;
- d. eine nationale Leitung und Koordination sichergestellt ist.

² Die Statuten der SRG unterliegen der Genehmigung durch das Departement.

³ Der Bundesrat legt fest, welche Mitglieder von leitenden Organen der SRG von ihm gewählt oder bestätigt werden.

Art. 30 Verzicht auf die Konzession

Verzichtet die SRG auf die Konzession oder wird diese nicht erneuert, so übernimmt der Bund die Liegenschaften, Einrichtungen, Mobilien und weiteren Werte sowie die Forderungen und Verpflichtungen gegen angemessene Entschädigung.

2. Abschnitt: Andere Veranstalter

Art. 31

¹ Andere Veranstalter können eine Konzession für nationale und sprachregionale Programme erhalten, wenn:

- a. technische Verbreitungsmöglichkeiten nach den Sendernetzplänen bestehen, und
- b. die Möglichkeit der SRG, ihre konzessionsgemässen Leistungen zu erbringen, nicht schwerwiegend beeinträchtigt wird.

² Die Konzession kann insbesondere Auflagen enthalten über:

- a. die Pflicht, die Programme vollständig zu verschlüsseln und nur gegen Entgelt anzubieten;
- b. zusätzliche Beschränkungen der Werbezeit und der Werbung für bestimmte Waren- und Dienstleistungskategorien;
- c. Beschränkungen in bezug auf den Programminhalt;
- d. den Anteil an eigenen Leistungen und schweizerischen Produktionen, insbesondere an schweizerischen Filmen.

³ Konzessionen, welche einen Anspruch auf die Nutzung von Frequenzen der vierten Fernsehsenderkette begründen, können zusätzlich Auflagen enthalten über:

- a. eine angemessene Minderheitsbeteiligung der SRG;
- b. das Recht der SRG, die vierte Fernsehsenderkette gegen angemessene Entschädigung für die Übertragung herausragender Ereignisse zu nutzen.

⁴ Die Finanzierung durch Empfangsgebühren und Finanzhilfen ist nicht zulässig.

⁵ Konzessionen, die keine Verschlüsselung der Programme vorschreiben oder den Inhalt der Programme nicht beschränken, unterliegen der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Diese kann Änderungen verlangen.

3. Abschnitt: Verbreitungseinrichtungen

Art. 32

¹ Die PTT-Betriebe erstellen und betreiben die Verbreitungseinrichtungen nach den Weisungen des Departements.

² Für die Verbreitung der Programme der SRG erhalten die PTT-Betriebe einen Anteil am Ertrag der Empfangsgebühren. Der Bundesrat bestimmt den Umfang.

³ Andere Veranstalter gelten die Verbreitungskosten ab. Die PTT-Betriebe können eine angemessene Garantie verlangen.

4. Kapitel: Internationale Radio- und Fernsehprogramme

1. Abschnitt: Kurzwellenradioprogramme

Art. 33 Konzession und Ziele

¹ Für die Veranstaltung von Kurzwellenradiosendungen in den Landessprachen und in weiteren Sprachen, erhält die SRG eine besondere Konzession.

² Die Programme sollen eine engere Verbindung zwischen den Auslandschweizern und der Heimat ermöglichen, zur Völkerverständigung beitragen und die Präsenz der Schweiz im Ausland fördern.

Art. 34 Verbreitungseinrichtungen

Die PTT-Betriebe erstellen und betreiben die Verbreitungseinrichtungen nach Weisungen des Departementes.

2. Abschnitt: Satellitenrundfunk

Art. 35 Konzession und Ziele

¹ Die Konzession für Satellitenrundfunk kann erteilt werden:

- a. an wirtschaftlich und personell schweizerisch beherrschte Aktiengesellschaften nach Artikel 620 ff. des Obligationenrechts¹⁾, deren Aktien auf den Namen lauten und vinkuliert sind;
- b. an die SRG.

² Der Bundesrat legt fest, welche Mitglieder von leitenden Organen von ihm gewählt oder bestätigt werden.

³ Satellitenrundfunkprogramme sollen zur Präsenz der Schweiz im Ausland, zur Völkerverständigung und zum internationalen Kulturaustausch beitragen.

Art. 36 Inhalt der Konzession

¹ Die Konzession enthält Auflagen über:

- a. die Pflichten des Veranstalters, die sich aus völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ergeben;
- b. den Anteil an eigenen Leistungen und schweizerischen Produktionen.

² Die Konzessionsbehörde kann den Veranstalter verpflichten:

- a. Rechtsnormen ausländischer Staaten zu berücksichtigen;
- b. Statutenänderungen dem Departement zur Genehmigung vorzulegen.

Art. 37 Verbreitungseinrichtungen

¹ Die PTT-Betriebe erstellen und betreiben nach Anhören des Veranstalters die Übertragungstechnischen Einrichtungen und stellen sie dem Veranstalter im

¹⁾ SR 220

Abonnement zur Verfügung, ausser wenn dieser einen ausländischen Satelliten benutzt.

² Der Veranstalter muss den PTT-Betrieben sämtliche Betriebs- und Kapitalkosten abgelten.

³ Die Konzessionsbehörde kann nach Anhören der PTT-Betriebe Einzelheiten der Übertragungstechnik und der Kostenabgeltung in der Konzession regeln.

Art. 38 Finanzielle Garantie

¹ Der Veranstalter muss den PTT-Betrieben eine Garantie leisten, die jederzeit ihrem Risiko entspricht.

² Werden für ein Satellitenrundfunksystem mehrere Konzessionen erteilt, so können die Veranstalter die Garantie gemeinsam leisten.

³ Das Departement legt die Höhe der Garantie fest und regelt die Voraussetzungen der Rückerstattung.

⁴ Der Veranstalter muss für die Risiken, die dem Bund aufgrund seiner weltraumrechtlichen Haftung entstehen können, eine Versicherung abschliessen oder eine vergleichbare Deckung leisten. Das Departement legt die Höhe des Risikobetrags fest.

3. Titel: Weiterverbreitung

1. Kapitel: Kabelnetze

Art. 39 Konzessionspflicht und Rechte des Konzessionärs

¹ Für die Weiterverbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen über Kabelnetze ist eine Konzession erforderlich. Sie wird von den PTT-Betrieben erteilt.

² Keine Konzession ist nötig für die Weiterverbreitung über Kabelnetze mit höchstens 100 Anschlüssen.

³ Die Kabelnetz Konzession berechtigt:

- a. Programme, die drahtlos verbreitet werden, direkt zu empfangen oder zu übernehmen und weiterzuverbreiten;
- b. Programme, die nicht drahtlos verbreitet werden, im Auftrag eines Veranstalters zu verbreiten;
- c. Programme zu verbreiten, die mit Bewilligung der PTT-Betriebe von Fernmeldesatelliten empfangen werden;
- d. Messdaten wie Zeit- und Wetterangaben sowie betriebsnotwendige Mitteilungen, Signale und Testbilder zu verbreiten.

Art. 40 Voraussetzungen der Konzessionserteilung

Die Konzession wird erteilt, wenn der Bewerber:

- a. seinen Sitz in der Schweiz hat und für die Einhaltung des anwendbaren

Rechts, namentlich dieses Gesetzes, der Ausführungsvorschriften und der Konzession Gewähr bietet;

b. das Recht auf Benützung des öffentlichen Grundes hat.

Art. 41 Anschluss und Abonnement

¹ Der Konzessionär kann den Anschluss von Liegenschaften im Bedienungsgebiet weder erzwingen noch verweigern. Liegenschaftseigentümer müssen den Anschluss dulden, wenn Mieter oder Pächter ihn verlangen und die Kosten übernehmen.

² Abonnementsgebühren dürfen nicht erhoben werden, wenn:

- a. ein Mieter oder Pächter einen Neuanschluss von Anfang an nicht benutzen will;
- b. der Anschluss gekündigt wird; der Konzessionär oder gegebenenfalls der Vermieter sieht eine angemessene Kündigungsfrist vor.

³ Der Konzessionär oder der Vermieter kann unbenützte Anschlüsse versiegeln und die Versiegelung kontrollieren.

⁴ Der Bundesrat kann vorschreiben, dass der Konzessionär Programme, zu deren Weiterverbreitung er nicht verpflichtet ist, den Abonnenten einzeln in Rechnung stellt.

Art. 42 Programmangebot

¹ Der Konzessionär muss wenigstens weiterverbreiten:

- a. die von schweizerischen Veranstaltern und von Veranstaltern mit schweizerischer Beteiligung veranstalteten nichtverschlüsselten Programme, die mit durchschnittlichem Antennenaufwand im Bedienungsgebiet empfangbar sind;
- b. die nichtverschlüsselten, terrestrisch verbreiteten ausländischen Programme, die mit durchschnittlichem Antennenaufwand im Bedienungsgebiet empfangbar sind.

² Reicht die Übertragungskapazität des Netzes nicht aus, um alle Programme nach Absatz 1 weiterzuverbreiten, so haben die Programme nach Buchstabe a Vorrang.

2. Kapitel: Umsetzer

Art. 43 Konzessionspflicht und Rechte des Konzessionärs

¹ Für die Weiterverbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen über einen Umsetzer ist eine Konzession erforderlich. Sie wird von den PTT-Betrieben erteilt.

² Die Umsetzerkonzession berechtigt:

- a. Programme, die drahtlos verbreitet werden, direkt zu empfangen oder zu übernehmen und drahtlos weiterzuverbreiten;
- b. Programme im Auftrag eines Veranstalters drahtlos zu verbreiten, sofern die Sendernetzpläne dies zulassen;
- c. Programme, die mit Bewilligung der PTT-Betriebe von Fernmeldesatelliten empfangen werden, drahtlos zu verbreiten.

Art. 44 Voraussetzungen der Konzessionserteilung

Die Konzession wird erteilt, wenn:

- a. der Bewerber seinen Sitz in der Schweiz hat und für die Einhaltung des anwendbaren Rechts, namentlich dieses Gesetzes, der Ausführungsvorschriften und der Konzession Gewähr bietet;
- b. die vorgesehene Nutzung nach Sendernetzplänen möglich ist.

3. Kapitel: Gemeinsame Vorschriften

Art. 45 Konzessionsrecht

¹ Jede Konzession wird für bestimmte Zeit erteilt. Sie erlischt, wenn der Konzessionär auf sie verzichtet, wenn sie widerrufen oder entzogen wird oder ihre Dauer abläuft.

² Die Artikel 12–14 gelten auch für die Kabelnetz- und Umsetzerkonzessionen.

Art. 46 Programmverteilung

¹ Die PTT-Betriebe erstellen und betreiben fernmeldetechnische Einrichtungen, mit denen Programme zur Weiterverbreitung über Kabelnetze und Umsetzer verteilt werden.

² Der Bundesrat kann regeln, welche Programme unter welchen Bedingungen verteilt werden.

Art. 47 Verbreitungspflicht

Die zuständige Behörde kann den Betreiber eines Kabelnetzes oder eines Umsetzers verpflichten, das Programm eines schweizerischen Veranstalters zu verbreiten, wenn:

- a. der Veranstalter ein Gesuch stellt;
- b. das Kabelnetz oder der Umsetzer freie Kapazität aufweist oder das Programm des Veranstalters in besonderer Weise zu den Zielen nach Artikel 3 beiträgt;
- c. dem Veranstalter das Erstellen einer eigenen technischen Infrastruktur nicht zuzumuten ist, und
- d. der Veranstalter dem Betreiber die Aufwendungen abgilt.

Art. 48 Einschränkung der Weiterverbreitung

¹ Das Departement kann die Weiterverbreitung ausländischer Programme einschränken oder untersagen, wenn:

- a. das Land, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, schweizerische Programme nicht in gleicher Weise zur Weiterverbreitung zulässt;
- b. diese Programme den grundlegenden schweizerischen Vorschriften über die Rundfunkwerbung nicht entsprechen oder die Ziele dieses Gesetzes schwerwiegend beeinträchtigen;
- c. ein ganz oder teilweise für die Schweiz gestaltetes Programm im Ausland veranstaltet wird, um dieses Gesetz oder seine Ausführungsvorschriften zu umgehen.

² Programme dürfen nicht weiterverbreitet werden, wenn die Verbreitung das für die Schweiz verbindliche internationale Fernmelderecht verletzt oder wenn sie die für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Vorschriften über die Programmgestaltung oder die Werbung verletzen.

Art. 49 Unterbrechung von Programmen

¹ In Rand- und Bergregionen kann die zuständige Behörde dem Betreiber eines Kabelnetzes oder eines Umsetzers ausnahmsweise erlauben, die Weiterverbreitung eines ausländischen Programmes zu unterbrechen, um das Programm eines schweizerischen Veranstalters zu verbreiten.

² Der schweizerische Veranstalter muss alle Vorkehrungen treffen, die notwendig sind, um eine Verwechslung zwischen den verschiedenen Programmen auszuschliessen.

4. Titel:

Gemeinsame Bestimmungen für Veranstalter und Weiterverbreiter

Art. 50 Konzessionsabgabe und Gebühren

¹ Der Bund erhebt eine Konzessionsabgabe. Der Ertrag wird vorab für die Aus- und Fortbildung von Programmschaffenden sowie für die Förderung der Medienforschung verwendet.

² Die Abgabe von Veranstaltern beträgt höchstens ein Prozent der Einnahmen. Anteile an den Empfangsgebühren und Finanzhilfen fallen ausser Betracht. Der Bundesrat legt einen Freibetrag fest.

³ Die Abgabe von Weiterverbreitern beträgt höchstens ein halbes Prozent ihrer Einnahmen. Der Bundesrat kann Weiterverbreiter, die ein kleines und dünnbesiedeltes Gebiet bedienen, von der Abgabepflicht befreien.

⁴ Der Bund erhebt von Gesuchstellern und Konzessionären Gebühren für den Verwaltungsaufwand. Der Bundesrat legt die Höhe, die Ausgestaltung und die Erhebung der Gebühren fest.

Art. 51 Übertragungseinrichtungen

¹ Übertragungseinrichtungen dürfen nur von den PTT-Betrieben oder von Personen erstellt werden, die eine Rundfunk-Installationskonzession haben.

² Die PTT-Betriebe legen die technischen Einzelheiten fest. Sie können technische Pflichtenhefte aufstellen.

5. Titel: Empfang

Art. 52 Empfangsfreiheit

Jedermann ist frei, die für den unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmten in- und ausländischen Programme zu empfangen.

Art. 53 Kantonale Antennenverbote

¹ Die Kantone können in bestimmten Gebieten das Errichten von Aussenantennen verbieten, wenn:

- a. dies für den Schutz bedeutender Orts- und Landschaftsbilder, geschichtlicher Stätten oder von Natur- und Kunstdenkmälern notwendig ist, und
- b. der Empfang von Programmen, wie er mit durchschnittlichem Antennenaufwand möglich wäre, unter zumutbaren Bedingungen gewährleistet bleibt.

² Das Errichten einer Aussenantenne, mit der weitere Programme empfangen werden können, muss ausnahmsweise bewilligt werden, wenn das Interesse am Empfang der Programme das Interesse am Orts- und Landschaftsschutz überwiegt.

Art. 54 Datenschutz

Veranstalter, Weiterverbreiter und deren Beauftragte, die das Verhalten von Zuhörern oder Zuschauern erforschen oder aufgrund von Abonnementsverträgen kennen, müssen die erhaltenen Angaben gegen den Zugriff durch Dritte schützen. Sie dürfen sie Dritten nur in einer Form bekannt geben, die keine Rückschlüsse auf einzelne Personen zulässt.

Art. 55 Empfangsgebühren

¹ Wer Radio- oder Fernsehprogramme empfangen will, braucht eine Bewilligung der PTT-Betriebe und muss eine Empfangsgebühr bezahlen.

² Bezahlt er die Empfangsgebühr nicht, so kann ihm die Bewilligung entzogen werden.

³ Der Bundesrat setzt die Empfangsgebühr fest. Er berücksichtigt dabei:

- a. den voraussichtlichen Finanzbedarf der SRG für ihre Aufgaben nach den Artikeln 26, 27 und 33 und ihre übrigen Finanzierungsmöglichkeiten;

- b. den Finanzbedarf der regionalen und lokalen Veranstalter gemäss Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 20 und ihre übrigen Finanzierungsmöglichkeiten;
 - c. den Aufwand der PTT-Betriebe gemäss Artikel 32 Absatz 2.
- ⁴ Ändern sich die Verhältnisse, so passt der Bundesrat die Empfangsgebühr an.
- ⁵ Die Gebühr wird von den PTT-Betrieben erhoben.
- ⁶ Der Bundesrat regelt die Gebührenpflicht im einzelnen.

6. Titel: Aufsicht und Berichterstattung

1. Kapitel: Allgemeine Aufsicht

Art. 56 Gegenstand und Umfang

¹ Die zuständige Behörde wacht darüber, dass die Konzessionäre dieses Gesetz, die Ausführungsvorschriften und die Konzession einhalten. Überwachungs-massnahmen, die sich auf Produktion und Vorbereitung der Programme beziehen, sowie reine Zweckmässigkeitskontrollen sind nicht zulässig.

² Für die Beurteilung ausgestrahlter Sendungen ist die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen zuständig.

³ Veranstalter, die Gebührenanteile oder Finanzhilfen erhalten, müssen der Aufsichtsbehörde jährlich den Voranschlag und die Rechnung zur Genehmigung vorlegen und die Finanzplanung zur Kenntnis bringen. Der Finanzplan der SRG ist von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen.

⁴ Die Aufsichtsbehörde prüft, ob der Finanzhaushalt nach den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Betriebsführung geführt wird. Sie berücksichtigt dabei branchenübliche Vergleichswerte.

⁵ Die PTT-Betriebe beaufsichtigen die Einhaltung der technischen Rundfunkvorschriften.

2. Kapitel: Programmaufsicht

Art. 57 Unabhängige Beschwerdeinstanz

¹ Der Bundesrat wählt eine Beschwerdeinstanz mit neun nebenamtlichen Mitgliedern. Er bestimmt ihren Präsidenten.

² Die Beschwerdeinstanz entscheidet über Beanstandungen von Sendungen schweizerischer Veranstalter, die durch Radio, Fernsehen oder vergleichbare Formen des Rundfunks verbreitet wurden.

³ Die Beschwerdeinstanz ist in ihrer Tätigkeit an keine Weisungen von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung gebunden.

⁴ Mitglieder dieser Behörden sowie Mitglieder von Organen der Veranstalter

und Personen, die in einem Angestelltenverhältnis zu einem Veranstalter stehen, sind nicht wählbar.

Art. 58 Organisation

¹ Die Beschwerdeinstanz erlässt ein Geschäftsreglement, das vom Bundesrat genehmigt werden muss.

² Administrativ ist sie dem Departement zugeordnet. In ihrer Geschäftsführung untersteht sie dem Bundesrat; sie erstattet ihm jährlich einen Tätigkeitsbericht.

³ Die Beschwerdeinstanz verfügt über ein eigenes Sekretariat, dessen Aufgabe sie im Geschäftsreglement regelt. Für Stellung, Rechte und Pflichten des Sekretariatspersonals gilt die Beamtengesetzgebung des Bundes.

Art. 59 Legitimation

Eine Beanstandung einreichen kann:

- a. jeder mindestens 18 Jahre alte Schweizer Bürger oder Ausländer mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung, wenn seine Beanstandung von weiteren 20 mindestens 18 Jahre alten Schweizer Bürgern oder Ausländern mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung unterstützt wird;
- b. jeder mindestens 18 Jahre alte Schweizer Bürger oder Ausländer mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung, der eine enge Beziehung zum Gegenstand einer oder mehrerer beanstandeter Sendungen nachweist;
- c. jede Behörde und jede Vereinigung, die eine enge Beziehung zum Gegenstand einer oder mehrerer Sendungen nachweist;
- d. das Departement.

Art. 60 Verfahren

¹ Eine Beanstandung ist innert 30 Tagen seit der Ausstrahlung bei der Beschwerdeinstanz schriftlich anzubringen. Bezieht sich die Beanstandung auf mehrere Sendungen, so läuft diese Frist von der letzten beanstandeten Sendung an. Die erste der beanstandeten Sendungen darf nicht mehr als drei Monate vor der letzten zurückliegen.

² Die Beanstandung muss die Sendung genau bezeichnen und mit kurzer Begründung angeben, wodurch Programmbestimmungen dieses Gesetzes, seiner Ausführungsvorschriften oder der Konzession verletzt worden sind.

³ Der Präsident kann versuchen, die Beanstandung in Verhandlungen gütlich zu erledigen.

⁴ Ist die Beanstandung nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet oder lässt sich die Angelegenheit nicht gütlich erledigen, so lädt der Präsident den Veranstalter zur Stellungnahme ein. Er setzt ihm eine angemessene Frist. In der Regel findet kein weiterer Schriftenwechsel statt.

Art. 61 Beanstandungen von Sendungen lokaler und regionaler Veranstalter

¹ Beanstandungen von Sendungen lokaler und regionaler Veranstalter müssen zuerst deren Beschwerdeorgan zur Stellungnahme unterbreitet werden.

² Die Frist für Beanstandungen nach Artikel 60 Absatz 1 beginnt mit der Stellungnahme des Beschwerdeorgans.

Art. 62 Entscheid, Weiterziehung

¹ Die Beschwerdeinstanz stellt in ihrem Entscheid fest, ob eine oder mehrere beanstandete Sendungen Programmbestimmungen dieses Gesetzes, seiner Ausführungsvorschriften oder der Konzession verletzt haben.

² Entscheide der Beschwerdeinstanz können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

3. Kapitel: Administrative Massnahmen und Berichterstattung

Art. 63 Administrative Massnahmen

Stellt die Aufsichtsbehörde oder die unabhängige Beschwerdeinstanz eine Rechtsverletzung fest, so kann sie:

- a. den Konzessionär auffordern, den Mangel zu beheben oder Massnahmen zu treffen, damit die Verletzung sich nicht wiederholt; der Konzessionär muss der Behörde und, im Fall einer Programmbeschwerde, dem Beschwerdeführer mitteilen, was er unternommen hat;
- b. vom Konzessionär verlangen, die Einnahmen, die er bei der Rechtsverletzung erzielt hat, an den Bund abzuliefern;
- c. dem Departement beantragen, die Konzession durch Auflagen zu ergänzen, einzuschränken, zu suspendieren oder zu widerrufen.

Art. 64 Berichterstattung

¹ Der Veranstalter muss seine allgemeinen Geschäftsbedingungen, Reglemente für Werbung und Zuwendungen Dritter sowie seinen Geschäftsbericht, die Erfolgsrechnung und die Bilanz öffentlich zugänglich halten.

² Das Departement kann von den Konzessionären unentgeltlich weitere Informationen, Dokumentationen und Statistiken verlangen, soweit:

- a. dies notwendig ist, um die Situation der Konzessionäre richtig beurteilen zu können, oder
- b. deren systematische Zusammenfassung und allgemeine Zugänglichkeit im öffentlichen Interesse liegt.

³ Das Departement kann eine nachgeordnete Behörde ermächtigen, genauere Vorschriften zu erlassen und Forschungsaufträge zu erteilen.

Art. 65 Auskunft und Aufzeichnungen

¹ Der Konzessionär muss Auskünfte erteilen und Akten aushändigen, wenn im Rahmen der Aufsicht ein Sachverhalt abgeklärt wird oder wenn eine Programmbeanstandung behandelt wird.

² Der Veranstalter muss alle Sendungen aufzeichnen und die Aufzeichnungen sowie die einschlägigen Materialien und Unterlagen während mindestens vier Monaten aufbewahren. Ist gegen eine oder mehrere Sendungen eine Beanstandung hängig, dauert die Aufbewahrungspflicht bis zum Abschluss des Verfahrens.

³ Der Bundesrat kann vorschreiben, dass Aufzeichnungen wertvoller Sendungen einer nationalen Institution unentgeltlich zur Aufbewahrung überlassen werden.

⁴ Artikel 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes¹⁾ ist für das Verfahren vor der unabhängigen Beschwerdeinstanz anwendbar.

7. Titel: Strafbestimmungen

Art. 66 Widerhandlungen

¹ Mit Busse bis zu 5000 Franken wird bestraft:

- a. wer ohne Bewilligung Radio- oder Fernsehprogramme empfängt (Art. 55 Abs. 1);
- b. wer die Pflicht zur Berichterstattung (Art. 64 Abs. 2), zur Auskunft (Art. 65 Abs. 1), zur Aufzeichnung (Art. 65 Abs. 2) oder zur Abgabe von Aufzeichnungen (Art. 65 Abs. 3) nicht, verspätet oder unvollständig erfüllt oder dabei falsche Angaben macht.

² Mit Busse bis zu 50 000 Franken wird bestraft:

- a. auf Antrag der unabhängigen Beschwerdeinstanz, wer wiederholt oder in schwerer Weise Programmvorschriften verletzt, die in diesem Gesetz, in den Ausführungsvorschriften oder in der Konzession enthalten sind;
- b. wer wiederholt oder in schwerer Weise Vorschriften über die Werbung und Zuwendungen Dritter verletzt, die in diesem Gesetz, in den Ausführungsvorschriften oder in der Konzession enthalten sind;
- c. wer gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes oder dessen Ausführungsvorschriften über die öffentliche Sicherheit oder die Übernahme von Programmen oder Programmteilen verstösst;
- d. wer ohne Konzession Programme veranstaltet oder weiterverbreitet oder Übertragungseinrichtungen erstellt;
- e. wer gegen die Datenschutzbestimmungen (Art. 54) verstösst.

³ Mit Busse bis zu 100 000 Franken wird bestraft, wer ein Konzessionsverfahren oder ein Verfahren zur Änderung einer Konzession durch falsche Angaben zu seinen Gunsten beeinflusst.

¹⁾ SR 172.021

⁴ In leichten Fällen kann von einer Bestrafung nach Absatz 1 abgesehen werden.

Art. 67 Ungehorsam

Wer auf andere Weise trotz Mahnung und Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels einer Vorschrift dieses Gesetzes, der Ausführungsvorschriften, der Konzession oder einer auf Grund einer solchen Vorschrift getroffenen amtlichen Verfügung nicht nachkommt, wird mit Ordnungsbusse bis zu 2000 Franken bestraft.

Art. 68 Sendeeinrichtungen ausserhalb nationaler Hoheitsgebiete

¹ Wer ohne in- oder ausländische Konzession ausserhalb nationaler Hoheitsgebiete Programme veranstaltet oder weiterverbreitet, wird mit Busse bis 50 000 Franken bestraft, wenn seine Sendungen:

- a. in Vertragsstaaten des europäischen Übereinkommens vom 22. Januar 1965¹⁾ zur Verhütung von Rundfunksendungen von Stationen ausserhalb nationaler Hoheitsgebiete empfangen werden sollen oder können, oder
- b. Funkdienste beeinträchtigen, die der Sicherheit von Menschen dienen.

² Wer an solchen Handlungen wissentlich mitwirkt, wird mit Busse bis zu 5000 Franken bestraft.

Art. 69 Verfolgende und urteilende Behörde

¹ Verfolgende und urteilende Verwaltungsbehörde im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht²⁾ ist das Departement.

² Es kann die Verfolgung und Beurteilung bestimmter Widerhandlungen nachgeordneten Verwaltungseinheiten übertragen.

8. Titel: Schlussbestimmungen

Art. 70 Vollzug

¹ Der Bundesrat vollzieht dieses Gesetz und erlässt die Ausführungsvorschriften.

² Er kann, um die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Radio und Fernsehen zu fördern, im Rahmen der Bundesgesetze mit ausländischen Staaten völkerrechtliche Verträge abschliessen über:

- a. rechtliche Rahmenbedingungen von grenzüberschreitendem Radio und Fernsehen;
- b. die Konstituierung internationaler Veranstalter;

¹⁾ SR 0.784.404

²⁾ SR 313.0

c. die Grundlagen der programmlichen Zusammenarbeit.

³ Zuständiges Departement ist das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

Art. 71 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

1. Es werden aufgehoben:

- a. die Artikel 41a und 41b des Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetzes vom 14. Oktober 1922¹⁾;
- b. der Bundesbeschluss vom 21. Juni 1985²⁾ über das schweizerische Kurzwellenradio;
- c. der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983³⁾ über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen.

2. Das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz vom 14. Oktober 1922⁴⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 44 Abs. 1

¹ Auf die Widerhandlungen nach den Artikeln 39–41 werden die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches⁵⁾ angewendet.

Art. 45 Abs. 1

¹ Die Widerhandlungen nach den Artikeln 39–41 unterstehen der Bundesstrafgerichtsbarkeit.

3. Das Verwaltungsverfahrensgesetz⁶⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 3 Bst. e^{bis}

Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf:

^{e^{bis}} das Verfahren über die Beanstandung von Radio- und Fernsehsendungen vor der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen.

Art. 72 Übergangsbestimmungen

¹ Bestehende Konzessionen und Erlaubnisse gelten mindestens bis zu ihrem Ablauf oder bis zum nächstmöglichen Kündigungstermin weiter.

² Die Konzessionsbehörde kann bestehende Konzessionen und Erlaubnisse längstens bis fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes verlängern.

¹⁾ AS 1976 1937

⁴⁾ SR 784.10

²⁾ AS 1985 1687

⁵⁾ SR 311.0

³⁾ AS 1984 153

⁶⁾ SR 172.021

³ Direkt anwendbare Vorschriften, welche die Befugnisse der Konzessionäre und der Inhaber einer Erlaubnis erweitern, sind nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sofort anwendbar.

⁴ Artikel 41 Absatz 2 Buchstabe b tritt erst fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in Kraft.

Art. 73 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Botschaft zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 28. September 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1987
Date	
Data	
Seite	689-778
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 559

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.