



Abteilung I

A-1703/2016, A-2244/2016, A-2412/2016

## Urteil vom 29. September 2016

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter Maurizio Greppi,  
Gerichtsschreiber Andreas Meier.

Parteien

1. **Verband Schweizer Medien**, Konradstrasse 14,  
Postfach, 8021 Zürich,  
2. **Tamedia AG**, Werdstrasse 21, 8004 Zürich,  
beide vertreten durch Advokat Dr. iur. Jascha Schneider-  
Marfels, Lexpartners.MCS Advokaten & Notare,  
Gerbergasse 48, Postfach, 4001 Basel,  
Beschwerdeführende 1,

1. **AZ Medien AG**, Neumattstrasse 1, 5000 Aarau,  
2. **AZ Regionalfernsehen AG**, Neumattstrasse 1,  
5000 Aarau,  
3. **AZ TV Productions AG**, Neumattstrasse 1, 5000 Aarau,  
4. **Radio 24 AG**, Limmatstrasse 264, 8005 Zürich,  
5. **Radio Argovia AG**, Bahnhofstrasse 41, Postfach,  
5001 Aarau,  
6. **Radio Medien AG**, Stadtturmstrasse 19, 5400 Baden,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Kaspar Hemmeler und  
Rechtsanwältin Dr. iur. Simone Walther, Schärer Rechts-  
anwälte, Hintere Bahnhofstrasse 6, 5001 Aarau,  
Beschwerdeführerinnen 2,

1. **3 Plus Group AG**, Obermattweg 12, 6052 Hergiswil NW,  
2. **Pro Sieben Puls 8 TV AG**, Limmatstrasse 275,  
8005 Zürich,  
3. **Goldbach Media (Switzerland) AG**, Seestrasse 39,  
8700 Küsnacht ZH,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Hanspeter Kaspar und  
Rechtsanwalt Matthias Stauffacher, Reichenbach Rechts-  
anwälte AG, Talacker 50, 8001 Zürich,  
Beschwerdeführerinnen 3,

gegen

**Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG**,  
Generaldirektion, Giacomettistrasse 1, Postfach 570,  
3000 Bern 31,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Marco Donatsch,  
Donatsch Rechtsanwälte, Kreuzplatz 1, Postfach 2016,  
8032 Zürich,  
Beschwerdegegnerin,

und

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK**, Bundeshaus Nord,  
3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Beteiligung an einem Joint Venture.

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Am 13. Juli 2015 meldete die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) gestützt auf Art. 29 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) eine geplante Kooperation (Joint Venture) im Bereich der Werbeermarktung mit der Ringier AG (nachfolgend: Ringier) und der Swisscom AG (nachfolgend: Swisscom). Die SRG legte dar, das Joint Venture solle die Werbeinventare der drei Unternehmensgruppen (TV-, Online- und Print-Werbung, Sponsoring etc.) sowie Werbeinventare von Dritten gegenüber Werbetreibenden vermarkten. Es werde aus einer neu zu gründenden Holding-Gesellschaft bestehen, an welcher die drei Partner je zu einem Drittel beteiligt seien. Die Holding werde ihrerseits eine operative Vermarktungsgesellschaft halten. Diese operative Gesellschaft werde aus der vor-maligen SRG-Tochtergesellschaft Publisuisse AG bestehen, in welche Aktiven, Passiven, Verträge, Personal und gegebenenfalls weitere Rechte von Swisscom und Ringier eingebracht würden.

Das BAKOM leitete erste Abklärungen ein um zu prüfen, ob die Beteiligung der SRG am Joint Venture die Erfüllung des Programmauftrags beeinträchtigt oder den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen erheblich beschränkt. Gemäss Art. 29 Abs. 2 RTVG kann das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in diesen Fällen Auflagen zur Geschäftstätigkeit, zur Finanzierung, zur Trennung der Rechnungsführung und zur organisatorischen Trennung machen oder die Tätigkeit untersagen.

### **B.**

Mit einer gemeinsamen Medienmitteilung vom 17. August 2015 informierten die SRG, Ringier und Swisscom die Öffentlichkeit über das geplante Joint Venture.

### **C.**

Am 29. September 2015 reichten die AZ Medien AG, deren Tochtergesellschaften AZ Regionalfernsehen AG und AZ TV Productions AG sowie die Radio 24 AG, die Radio Argovia AG und die Radio Medien AG dem BAKOM eine Stellungnahme ein. Sie beantragten, der SRG sei die Beteiligung am Joint Venture zu untersagen, eventualiter seien ihr verschiedene Auflagen zu machen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten sie, es sei ihnen Parteistellung einzuräumen und Akteneinsicht zu gewähren.

**D.**

Am 30. September 2015 wandte sich weiter der Verband Schweizer Medien (nachfolgend: VSM) mit einer Stellungnahme ans BAKOM. Er beantragte, es sei ihm und seinen Mitgliedern Tamedia AG, A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ Parteistellung einzuräumen und Akteneinsicht zu gewähren. In der Sache beantragte der VSM ebenfalls, der SRG sei die Beteiligung am Joint Venture zu untersagen, eventualiter seien ihr verschiedene Auflagen zu machen.

Mit Schreiben vom 12. Oktober 2015 ersuchte das BAKOM den VSM darzulegen, in welchem Verhältnis die Anträge des Verbands zu denjenigen der genannten Mitglieder stünden und ob der Verband als Rechtsvertreter dieser Mitglieder auftrete. Der VSM teilte darauf mit Schreiben vom 28. Oktober 2015 mit, seine Stellungnahme sei im Namen des Verbands sowie der genannten Mitglieder erfolgt. Zwecks Vereinfachung des Verfahrens werde nunmehr für den VSM und die Tamedia AG Parteistellung beantragt. Auf erneute Nachfrage des BAKOM vom 2. November 2015 bestätigte der VSM mit E-Mail vom 12. November 2015, die Anträge der A.\_\_\_\_\_ und der B.\_\_\_\_\_ gälten als zurückgezogen.

**E.**

Am 13. Oktober 2015 reichten auch die 3 Plus Group AG, die Pro Sieben Puls 8 TV AG und die Goldbach Media (Switzerland) AG (nachfolgend: Goldbach Media) dem BAKOM eine Stellungnahme ein. Sie beantragten ebenfalls, der SRG sei die Beteiligung am Joint Venture zu untersagen, eventualiter seien ihr verschiedene Auflagen zu machen. Ebenso beantragten sie, es sei ihnen Parteistellung einzuräumen und Akteneinsicht zu gewähren.

**F.**

Die SRG äusserte sich am 30. November 2015 in mehreren getrennten Eingaben zu den Stellungnahmen der verschiedenen Intervenienten. Sie beantragte jeweils, auf die Anträge um Einräumung der Parteistellung und Gewährung der Akteneinsicht sei nicht einzutreten, eventualiter seien sie abzuweisen. Weiter beantragte sie, die Stellungnahmen seien aus dem Recht zu weisen und aus den Akten zu nehmen. Ohne dazu aufgefordert worden zu sein, ging sie zudem näher auf die Anträge der Intervenienten in der Sache ein.

Mit E-Mail vom 1. Dezember 2015 teilte das BAKOM der SRG mit, es beabsichtige, die Eingaben den Intervenienten zukommen zu lassen und

diese zu den formellen Fragen replizieren zu lassen. Mit E-Mail vom 3. Dezember 2015 sprach sich die SRG gegen dieses Vorgehen aus. Bevor die Frage der Parteistellung geklärt sei, dürften die Eingaben der SRG den Intervenienten nicht zugestellt werden. Es sei einzig denkbar, diesen die Ausführungen betreffend die Parteistellung zukommen zu lassen.

Entsprechend liess die SRG ihre Eingaben dem BAKOM jeweils noch in einer geschwärzten Fassung zukommen, in der einzig die Ausführungen unter den Titeln "Parteistellung" und "Akteneinsicht" offen gelegt wurden. Am 7. Dezember 2015 leitet das BAKOM diese Fassungen an die Intervenienten weiter und gab ihnen Gelegenheit, sich zu den offen gelegten Ausführungen zu äussern.

**G.**

Am 14. Dezember 2015 liess die Wettbewerbskommission (WEKO) den geplanten Unternehmenszusammenschluss zu.

**H.**

Am 16. Dezember 2015 erliess das BAKOM eine Verfügung betreffend vorsorgliche Massnahmen. Es ordnete an, die SRG habe neue Werbevermarktungsaktivitäten und einen Marktauftritt im Rahmen des Joint Venture bis zum erstinstanzlichen Abschluss des Verfahrens nach Art. 29 RTVG, spätestens aber bis zum 31. März 2016 zu unterlassen.

**I.**

Am 23. Dezember 2015 nahm der VSM in eigenem Namen und im Namen der Tamedia AG zu den offen gelegten Ausführungen der SRG Stellung. Die AZ Medien AG und die mit ihr auftretenden Intervenienten sowie die 3 Plus Group AG und die mit ihr auftretenden Intervenienten reichten ihre Stellungnahme je am 11. Januar 2016 ein.

**J.**

Am 5. Februar 2016 erhoben der VSM und die Tamedia AG beim Bundesverwaltungsgericht eine "Beschwerde betreffend Rechtsverzögerung bzw. Rechtsverweigerung" und machten geltend, das UVEK habe unverzüglich über die Parteistellung zu entscheiden. Die AZ Medien AG und die mit ihr auftretenden Intervenienten erhoben am 11. Februar 2016 ebenfalls eine solche Beschwerde. Nachdem das UVEK seinen Entscheid in der Sache erlassen hatte (vgl. sogleich Bst. K), wurden die entsprechenden Beschwerdeverfahren als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

**K.**

Am 29. Februar 2016 entschied das UVEK über allfällige Anordnungen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG. Das Dispositiv seines Entscheids lautet wie folgt:

- "1. Die Beteiligung der SRG am Joint Venture zusammen mit der Swisscom AG und der Ringier AG gemäss Meldung vom 13. Juli 2015 wird im Sinne der Erwägungen zur Kenntnis genommen. Es werden keine Auflagen gemacht.
2. Die Anträge der Intervenienten auf Parteistellung werden abgewiesen. Auf ihre übrigen Anträge wird nicht eingetreten.
3. Der Antrag der Ringier AG auf Beiladung im Verfahren nach Art. 29 RTVG wird abgewiesen.
4. Die Anträge der SRG auf Entfernung der Eingaben der Intervenienten aus den Verfahrensakten werden abgewiesen.
5. Die SRG wird aufgefordert, bis auf weiteres jeweils Mitte (30.6.) und Ende (31.12.) Jahr, erstmals per 31.12.2016, dem BAKOM über folgende Punkte Bericht zu erstatten:
  - a) Übersicht über das durch das Joint Venture vermarktete Portfolio;
  - b) Zugangsbedingungen für kommerzielle Partner;
  - c) Kommissionssatz für kommerzielle Partner und für die Mitaktionäre;
  - d) Entwicklung der Werbe- und Sponsoringeinnahmen der SRG.
6. [Kostenfolgen]."

Zu den Anträgen der Intervenienten auf Parteistellung führte das UVEK aus, es gelinge diesen nicht darzulegen, inwiefern sie von den Aktivitäten des Joint Venture im Sinne der massgeblichen Bestimmungen besonders betroffen seien. Allein die Tatsache, dass sie im wirtschaftlichen Wettbewerb mit der SRG stünden und eine verstärkte Konkurrenz fürchteten, vermöge noch keine besondere Beziehungsnähe zum Verfahrensgegenstand zu begründen. Mit Art. 29 RTVG bestehe vorliegend zwar eine besondere Regelung, die in Zusammenhang mit der Frage nach dem schutzwürdigen Interesse des Konkurrenten zu berücksichtigen sei. Die blosser Befürchtung einer Verschärfung des Wettbewerbs vermöge jedoch auch unter diesen Umständen keine Parteistellung zu begründen. Die Gesuche der Intervenienten auf Einräumung der Parteistellung seien daher abzuweisen. Auf ihre weiteren Anträge sei entsprechend nicht einzutreten. Ausgehend davon könne offen gelassen werden, ob die Parteistellung der Intervenientin

Goldbach Media nicht schon daran scheitern, dass sie als reine Werbevermarkterin nicht vom Schutzzweck von Art. 29 Abs. 2 RTVG erfasst werde, der sich einzig auf publizistische Medien beziehe. Auch eine vertiefte Prüfung der Legitimation des VSM anhand der Praxis zur egoistischen Verbandsbeschwerde erübrige sich.

Zur Sache führte das UVEK aus, das Joint Venture werde (von den anderen Medienunternehmen) als starker bis übermächtiger neuer Konkurrent wahrgenommen, der das Kräfteverhältnis zwischen den Anbietern auf dem Werbemarkt verschieben werde. Diese Befürchtungen rührten in erster Linie daher, dass dem Joint Venture für die Werbeplatzierung umfangreiches Datenmaterial zur Verfügung stehe, das aus Nutzungs- bzw. Programmdateien der SRG sowie aus aggregierten, nicht zuordenbaren Nutzerdaten von Swisscom und Ringier bestehe. Das Joint Venture könne dadurch zielgruppenspezifische TV-Werbung anbieten und sich so einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Zum heutigen Zeitpunkt könnten indes keine gefestigten Aussagen über die Entwicklung des Werbemarktes oder die Auswirkungen auf bestimmte Medien gemacht werden. Die vorgebrachten Vorbehalte und Befürchtungen vermögten nicht zu genügen, um von einer konkreten Gefährdung von Medienunternehmen im Sinn von Art. 29 RTVG auszugehen. Allein die Tatsache, dass eine nicht konzessionierte Tätigkeit der SRG Auswirkungen auf bestehende Marktconstellationen und die Umsatzentwicklung anderer Medienunternehmen haben könne, rechtfertige keine Massnahmen nach dieser Bestimmung. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass ein wichtiger Bestandteil der geplanten Aktivitäten, die zielgruppenspezifische Werbung in den SRG-Programmen, zur Zeit noch nicht eingeführt werden könne. Das BAKOM als Aufsichtsbehörde nach Art. 86 ff. RTVG sei nämlich zum Schluss gekommen, dass eine solche Werbung aufgrund der geltenden konzessionsrechtlichen Grundlagen in den Programmen der SRG derzeit nicht möglich sei. Es habe – ebenfalls am 29. Februar 2016 – eine entsprechende Feststellungsverfügung erlassen. Auch sei zu beachten, dass nach geltendem Recht im Online-Auftritt der SRG keine Werbung möglich sei. Vor diesem Hintergrund seien Befürchtungen vor einer übermässigen Konkurrenz zwar verständlich, rechtfertigten nach heutiger Beurteilung jedoch keine Auflagen. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass das Joint Venture gemäss seinen eigenen Grundsätzen allen Medienunternehmen diskriminierungsfreien Zugang garantiere.

**L.**

Am 16. März 2016 erheben der VSM und die Tamedia AG (nachfolgend: Beschwerdeführende 1) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen den Entscheid des UVEK vom 29. Februar 2016. Sie beantragen, der Entscheid sei aufzuheben und die Sache mit der Anweisung, den Beschwerdeführenden 1 Parteistellung zu gewähren, ans UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) zurückzuweisen; eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und der SRG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) die Beteiligung am Joint Venture zu untersagen.

Weiter beantragen die Beschwerdeführenden 1, es seien "bei Bedarf von Amtes wegen angemessene Massnahmen zu treffen, um die aufschiebende Wirkung der Beschwerde (...) sicherzustellen bzw. einen Vollzug der angefochtenen Verfügung durch die Beschwerdegegnerin vor Rechtskraft zu verhindern" (Verfahrensantrag 2).

Das Bundesverwaltungsgericht nimmt die Behandlung der Beschwerde unter der Verfahrensnummer A-1703/2016 an Hand.

**M.**

In einer Medienmitteilung vom 17. März 2016 lassen die Joint-Venture-Partner verlauten, die neue Vermarktungsgesellschaft werde unter dem Namen "Admeira" am Markt auftreten und den operativen Betrieb am 4. April 2016 aufnehmen.

Mit Eingabe vom 18. März 2016 weisen die Beschwerdeführenden 1 das Bundesverwaltungsgericht auf den bevorstehenden Marktauftritt des Joint Venture hin und ersuchen unter Hinweis auf den Verfahrensantrag 2 darum, die notwendigen Massnahmen zu erlassen, damit der rechtmässige Zustand bis zum Abschluss des Verfahrens bestehen bleibe. Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz äussern sich am 24. März 2016 bzw. am 29. März 2016 zum Verfahrensantrag 2.

In ihrer Zwischenverfügung vom 31. März 2016 hält die Instruktionsrichterin fest, der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde komme vorliegend keine Bedeutung zu, laufe diese bei negativen Verfügungen doch ins Leere. Die Voraussetzungen für das Anordnen einer vorsorglichen Massnahme seien sodann nicht erfüllt. Entsprechend weist die Instruktionsrichterin den Verfahrensantrag 2 ab.

**N.**

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 1. Juni 2016, die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdegegnerin stellt in ihrer Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 ebenfalls einen solchen Antrag. Die Beschwerdeführenden 1 nehmen am 8. Juli 2016 zur Vernehmlassung und zur Beschwerdeantwort Stellung. Sie halten an ihrer Beschwerde fest. Am 22. Juli 2016 bzw. am 19. August 2016 reichen die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdeführenden 1 je eine weitere Stellungnahme ein.

**O.**

Am 11. April 2016 erheben auch die AZ Medien AG, die AZ Regionalfernsehen AG, die AZ TV Productions AG, die Radio 24 AG, die Radio Argovia AG und die Radio Medien AG (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen 2) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 29. Februar 2016. Sie beantragen ebenfalls, der Entscheid sei aufzuheben und die Sache mit der Anweisung, den Beschwerdeführerinnen 2 Parteistellung zu gewähren, an die Vorinstanz zurückzuweisen; eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und der Beschwerdegegnerin die Beteiligung am Joint Venture zu untersagen bzw. dieser verschiedene Auflagen zu machen. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt die Behandlung der Beschwerde unter der Verfahrensnummer A-2244/2016 an Hand.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 1. Juni 2016, die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 2 sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Beschwerdeführerinnen 2 nehmen am 5. Juli 2016 zur Vernehmlassung und zur Beschwerdeantwort Stellung. Sie halten an ihrer Beschwerde fest. Am 22. Juli 2016 reicht die Beschwerdegegnerin eine weitere Stellungnahme ein.

**P.**

Am 15. April 2016 reichen ferner die die 3 Plus Group AG, die Pro Sieben Puls 8 TV AG und die Goldbach Media (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen 3) beim Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde ein. Auch sie zielen darauf ab, dass der Entscheid der Vorinstanz vom 29. Februar 2016 aufgehoben und der Beschwerdegegnerin die Beteiligung am Joint Venture untersagt bzw. dieser verschiedene Auflagen gemacht werden (vgl. Anträge 1 bis 6). Das Bundesverwaltungsgericht nimmt die Behandlung der

entsprechenden Rechtsbegehren unter der Verfahrensnummer A-2412/2016 an Hand.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 1. Juni 2016, die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 3 sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdegegnerin stellt in ihrer Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 ebenfalls einen solchen Antrag. Die Beschwerdeführerinnen 3 nehmen am 28. Juli 2016 zur Vernehmlassung und zur Beschwerdeantwort Stellung. Sie halten an ihren Anträgen fest. Am 10. August 2016 reicht die Beschwerdegegnerin eine weitere Stellungnahme ein.

Die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 3 richtet sich im Übrigen auch gegen die Verfügung des BAKOM vom 29. Februar 2016, mit welcher es der Beschwerdegegnerin untersagt wurde, in ihren TV-Programmen zielgruppenspezifische Werbung auszustrahlen (vgl. Antrag 7). Diesbezüglich eröffnet das Bundesverwaltungsgericht ein separates Beschwerdeverfahren (vgl. das heutige Urteil im Verfahren A-2410/2016).

#### **Q.**

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

Die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1, der Beschwerdeführerinnen 2 und der Beschwerdeführerinnen 3 (nachfolgend gemeinsam: Beschwerdeführende) richten sich gegen dieselbe Verfügung, wobei sich weitgehend die gleichen Rechtsfragen stellen. Es rechtfertigt sich daher, die Beschwerdeverfahren A-1703/2016, A-2244/2016 und A-2412/2016 zu vereinigen und in einem Urteil über die Beschwerden zu befinden (vgl. dazu MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 3.17).

#### **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021),

sofern diese von einer Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG erlassen wurden und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

**2.1.1** Mit dem angefochtenen Entscheid verneint die Vorinstanz die Parteilstellung der Beschwerdeführenden und tritt entsprechend auf deren Anträge in der Sache nicht ein (vgl. Dispositiv-Ziffer. 2). Es liegt demnach eine Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG und damit ein taugliches Anfechtungsobjekt für eine Beschwerde vor (vgl. BGE 130 II 521 E. 2.5).

Das UVEK gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist somit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG und Art. 99 RTVG).

**2.1.2** Das Bundesverwaltungsgericht ist folglich für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

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

Die Beschwerdeführenden haben im vorinstanzlichen Verfahren eigene Anträge in der Sache gestellt (vgl. Sachverhalt C bis E). Mit der angefochtenen Verfügung ist die Vorinstanz auf diese Anträge nicht eingetreten. Die Beschwerdeführenden sind daher ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.77).

**2.3** Auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

### **3.**

Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft die Beschwerdeinstanz grundsätzlich nur, ob dieser Entscheid zu Recht erfolgte. Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist an sich also auf die Frage beschränkt, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Anträge der Beschwerdeführenden nicht eingetreten ist (vgl. BGE 139 II 233 E. 3.2 und MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.8 [in fine] und 2.164).

Die Vorinstanz bringt jedoch sinngemäss vor, sie haben den Beschwerdeführenden zwar die Parteistellung verweigert, sich aber gleichwohl mit deren Standpunkt befasst. Sollte das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss kommen, dass die Parteistellung zu Unrecht verweigert worden sei, müsse es die Sache daher nicht an die Vorinstanz zurückweisen, sondern könne ein Sachurteil fällen. Allfällige Verfahrensmängel, die sich aus der Verneinung der Parteistellung ergeben hätten, könnten dabei vom Bundesverwaltungsgericht geheilt werden (vgl. Vernehmlassungen vom 1. Juni 2016 [jeweilige Ziff. 4.2.1]).

Hat die untere Instanz zu Unrecht einen Nichteintretensentscheid gefällt, gleichzeitig aber dargelegt, sie halte das betreffende Begehren auch materiell für unbegründet, so kann die Beschwerdeinstanz aus prozessökonomischen Gründen von einer Rückweisung absehen und in der Sache entscheiden (vgl. dazu BGE 139 II 233 E. 3.2 und MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.164 [samt Fn. 537]). Es ist demnach nicht von Vornherein ausgeschlossen, dass das Bundesverwaltungsgericht vorliegend in der Sache entscheidet. Auf die Frage, ob dies tatsächlich möglich ist, wird später einzugehen sein (vgl. E. 11).

#### **4.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

#### **5.**

Vorab ist kurz auf den Charakter der Anordnungen anzugehen, die im Verfahren nach Art. 29 RTVG getroffen werden.

**5.1** Gemäss Art. 29 Abs. 1 RTVG müssen die Beschwerdegegnerin und von ihr beherrschte Unternehmen in der Konzession nicht festgelegte Tätigkeiten, welche die Stellung und die Aufgabe anderer schweizerischer Medienunternehmen beeinträchtigen könnten, dem BAKOM vorgängig melden.

Falls eine solche Tätigkeit die Erfüllung des Programmauftrags beeinträchtigt oder den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen erheblich beschränkt, kann die Vorinstanz nach Art. 29 Abs. 2 RTVG Auflagen zur Geschäftstätigkeit, zur Finanzierung, zur Trennung der Rechnungsführung

und zur organisatorischen Trennung machen oder die Tätigkeit untersagen.

**5.2** Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid (S. 13 f.) aus, beim Verfahren nach Art. 29 RTVG handle es sich um ein Aufsichtsverfahren "sui generis". Während Absatz 1 der Norm die Voraussetzungen nenne, unter denen eine Meldepflicht der Beschwerdegegnerin gegenüber dem BAKOM bestehe, eröffne Absatz 2 der Vorinstanz die Möglichkeit, bei Beeinträchtigungen des Programmauftrags oder bei einer erheblichen Beschränkung des Entfaltungsspielraums anderer Medienunternehmen Auflagen gegenüber der Beschwerdegegnerin zu erlassen oder die betreffende nicht konzessionierte Tätigkeit zu verbieten. Die Meldepflicht eröffne der Vorinstanz somit die Möglichkeit, bei Fehlentwicklungen zu intervenieren. Vorliegend habe eine erste Sichtung der Meldung durch das BAKOM ergeben, dass vertiefte Abklärungen aus rundfunk- und medienrechtlicher Sicht erforderlich seien. Das BAKOM habe daher ein Verfahren nach Art. 29 RTVG eingeleitet.

**5.3** Diese Ausführungen der Vorinstanz sind im Grundsatz nicht zu beanstanden. Insbesondere trifft der Standpunkt der Beschwerdeführenden 1 und der Beschwerdeführerinnen 3 nicht zu, wonach sich das Meldeverfahren im Fall vertiefter Abklärungen zu einem Genehmigungsverfahren wandle (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 Rz. 98 f., bzw. Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 3, S. 20): Aus dem Wortlaut von Art. 29 Abs. 2 RTVG geht klar hervor, dass die Ausübung nicht konzessionierter Tätigkeiten durch die Beschwerdegegnerin keiner besondere Genehmigung bedarf und die Vorinstanz aktiv Anordnungen zu treffen hat, wenn sie eine solche Tätigkeit einschränken oder verhindern will. Auch die Ausführungen in der Botschaft lassen keinen anderen Schluss zu. Dort wird ausgeführt, die Meldepflicht eröffne der Vorinstanz "die Möglichkeit, bei Fehlentwicklungen zu intervenieren und allenfalls Auflagen zu verfügen". In Bezug auf die heutige Regelung von Art. 29 Abs. 2 RTVG wird entsprechend von einer "Interventionsmöglichkeit" bzw. einer "allfälligen Intervention des Departements" gesprochen (vgl. Botschaft vom 18. Dezember 2002 zur Totalrevision des RTVG, BBl 2003 1569 [nachfolgend: "Botschaft"], S. 1610 und 1693).

An dieser Beurteilung vermag auch der Hinweis der Beschwerdeführerinnen 3 auf ein Rechtsgutachten vom 8. Januar 2016 nichts zu ändern, das Prof. Dr. Tobias Jaag im Auftrag der Goldbach Group AG erstellt hat (vgl. Beilage 4 zur Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 3). Prof. Jaag führt

dort lediglich aus: "Weil Art. 29 Abs. 2 RTVG das BAKOM verpflichtet, eine Untersuchung durchzuführen, und vorsieht, dass das UVEK Auflagen oder sogar ein Verbot verfügen kann, handelt es sich um ein einem Bewilligungsverfahren ähnliches Verwaltungsverfahren (...)" (vgl. Rz. 15 des Rechtsgutachtens).

**5.4** Festzuhalten ist somit, dass Art. 29 RTVG die in der Konzession nicht festgelegten Tätigkeiten der Beschwerdegegnerin keiner Genehmigungspflicht unterstellt, der Vorinstanz aber ein aktives Eingreifen ermöglicht. Es ist daher an der Beurteilung der Instruktionsrichterin festzuhalten, wonach die Beschwerdegegnerin die in Frage stehende Tätigkeit grundsätzlich ausüben darf, solange ihr dies nicht untersagt worden ist (vgl. dazu Zwischenverfügung A-1703/2016 vom 31. März 2016 E. 2).

## **6.**

Nachfolgend ist nun zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die "anderen Medienunternehmen" im Verfahren nach Art. 29 RTVG Parteistellung beanspruchen können.

**6.1** Nach der Systematik des VwVG sind Parteistellung und Beschwerdebefugnis aufeinander abgestimmt: Art. 6 VwVG umschreibt den Parteibegriff offen und knüpft über den Verweis auf die Beschwerdebefugnis nach Art. 48 VwVG an das Rechtsschutzinteresse an (vgl. BGE 139 II 328 E. 4.1 und Urteil des BGer 2C\_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 2.2). Daraus folgt, dass über den Kreis der beschwerdeberechtigten Personen mittelbar auch die Parteien im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren umschrieben werden (vgl. dazu BGE 139 II 328 E. 4.2).

Zur Beschwerde berechtigt (und damit auch Partei des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens) ist nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG, wer durch die fragliche Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Zu den Parteien zählen damit neben den materiellen Verfügungsadressaten auch Dritte, die in einem besonders engen, spezifischen Verhältnis zum Verfügungsgegenstand stehen und deren Situation durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden kann (vgl. BGE 139 II 328 E. 4.1 und Urteil des BGer 2C\_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 2.2).

**6.2** Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt sich die Beschwerdeberechtigung nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung,

einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein; diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs. Erforderlich ist eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe, die sich aus der einschlägigen gesetzlichen Ordnung ergibt. So kann ein schutzwürdiges Interesse für Konkurrenten in Wirtschaftszweigen vorliegen, in welchen sie durch wirtschaftspolitische oder sonstige spezielle Regelungen in eine solche besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt werden (sog. "Schutznorm"). Ferner ist ein Konkurrent beschwerdebefugt, soweit er geltend macht, andere Konkurrenten würden privilegiert behandelt. Hingegen kann das bloss allgemeine Interesse der Konkurrenten, dass die für alle geltenden Vorschriften gegenüber den anderen Wirtschaftsteilnehmern korrekt angewendet werden, keine Beschwerdebefugnis begründen (vgl. BGE 139 II 328 E. 3.3 und Urteil des BGer 2C\_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 4.4; vgl. auch BGE 141 II 262 E. 7.1 und MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.80).

**6.3** Es stellt sich demnach die Frage, ob die Bestimmung von Art. 29 RTVG eine "Schutznorm" zugunsten der "anderen Medienunternehmen" darstellt.

**6.3.1** Wie soeben erwähnt, ist eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe unter Konkurrenten zu bejahen, wenn sie sich aus wirtschaftspolitischen oder sonstigen speziellen Regelungen ergibt. Darunter fallen Bestimmungen, die gerade das Konkurrenzverhältnis zwischen verschiedenen Gewerbetreibenden regeln wollen (vgl. Urteile des BGer 2C\_579/2012 vom 17. Januar 2013 E. 3.3 und 2C\_53/2009 vom 23. September 2011 E. 1.3). Weiter können Kontingente, Monopole und Bedürfnisklauseln eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe schaffen (vgl. Urteile des BGer 2C\_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 4.4 und 1C\_437/2012 vom 21. Februar 2013 E. 4.5.1).

Art. 29 Abs. 2 RTVG ermöglicht der Vorinstanz das Ergreifen verschiedener Massnahmen, falls eine in der Konzession nicht festgelegte Tätigkeit der Beschwerdegegnerin den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen erheblich beschränkt. Die Bestimmung enthält also eine Regelung, die dem Schutz der anderen Medienunternehmen vor "zu viel" Konkurrenz durch die Beschwerdegegnerin dient. Sie stellt insoweit eine "Schutznorm" zugunsten dieser Medienunternehmen dar.

**6.3.2** Die Beschwerdegegnerin hält dem allerdings entgegen, Art. 29 RTVG sehe keine Genehmigungspflicht ("Verbot mit Erlaubnisvorbehalt") vor, sondern lediglich eine Meldepflicht, welche der Behörde eine Prüfung

ermögliche ("Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt"). Seien die Interventionsvoraussetzungen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG nicht erfüllt, werde das Verfahren daher ohne Verfügung abgeschlossen. Es handle sich somit nicht um ein Verwaltungsverfahren, das auf den Erlass einer Verfügung gerichtet sei. Indem der Gesetzgeber eine Genehmigungspflicht und damit die Durchführung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens ausgeschlossen habe, habe er auch bestimmt, dass Dritten bei der Prüfung der Meldung nach Art. 29 Abs. 1 RTVG keine Parteistellung zukommen solle (vgl. Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-1703/2016 Rz. 56 bis 68, Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-2244/2016 Rz. 58 bis 70 und Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-2412/2016 Rz. 59 bis 71).

Es trifft zu, dass Art. 29 RTVG die betreffenden Tätigkeiten keiner Genehmigungspflicht unterstellt, sondern die Vorinstanz aktiv Anordnungen zu treffen hat, wenn sie eine solche Tätigkeit einschränken oder verhindern will (vgl. oben E. 5). Doch kommt das VwVG nicht nur auf Verfahren zur Anwendung, die zwingend mit dem Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG enden. Es ist selbstverständlich auch dann anzuwenden, wenn die Behörde prüft, ob allenfalls eine solche Verfügung zu erlassen ist. Auch aus der Bestimmung von Art. 1 Abs. 1 VwVG lässt sich nichts anderes herauslesen: Zwar heisst es dort, das Gesetz finde Anwendung auf Verfahren, "die durch Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden in erster Instanz oder auf Beschwerde zu erledigen sind". Doch wird damit bloss klar gestellt, dass das VwVG nicht zur Anwendung kommt, soweit sich die Behörde einer anderen Handlungsform als jener der Verfügung bedient (in diesem Sinne: KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage 2013, Rz. 321 f. und 381, sowie NADINE MAYHALL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Auflage 2016, Art. 1 Rz. 11).

Die Argumentation der Beschwerdegegnerin steht denn auch im Widerspruch zur Rechtsprechung, die in Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Verfahren ergangen ist: Auch in solchen Verfahren geht es in der Regel nicht um eine Genehmigung oder Bewilligung, sondern um aktive Anordnungen der Aufsichtsbehörde gegenüber dem Beaufsichtigten. Fordert ein Dritter die Aufsichtsbehörde zu einem entsprechenden Einschreiten auf, kommt ihm allein aufgrund seiner Eigenschaft als Anzeigerstatter keine Parteistellung zu (vgl. Art. 71 Abs. 2 VwVG). Gemäss der Rechtsprechung ist dem Dritten jedoch dann Parteistellung einzuräumen, wenn die Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c erfüllt sind, d.h. der Dritte

durch die beanstandeten Handlungen oder Unterlassungen des Beaufsichtigten besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse daran hat, dass sich die Aufsichtsbehörde mit der Sache befasst (vgl. dazu BGE 139 II 279 E. 2.3, Urteil des BGer 2C\_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1 und Urteil des BVerfG A-3434/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 1.2.1). Es ist nicht ersichtlich, weshalb Entsprechendes nicht auch im ähnlich gelagerten Verfahren nach Art. 29 RTVG gelten sollte.

**6.3.3** Die Beschwerdegegnerin wendet weiter ein, gemäss Art. 29 Abs. 2 RTVG "könne" die Vorinstanz verschiedene Massnahmen ergreifen. Ihr werde also ein Entschliessungsermessen eingeräumt (vgl. Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-1703/2016 Rz. 67, Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-2244/2016 Rz. 69 und Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-2412/2016 Rz. 70). Die Beschwerdegegnerin geht demnach davon aus, dass die Vorinstanz auch im Fall einer erheblichen Beschränkung des Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen nicht zu einer Intervention verpflichtet ist und die Beschwerdeführenden damit ohnehin keine Massnahmen durchsetzen können.

Wie in der Botschaft ausgeführt wird, darf die unternehmerische Freiheit der Beschwerdegegnerin nicht absolut gesetzt werden, sondern sei mit den legitimen Interessen der anderen Marktteilnehmer in ein Gleichgewicht zu bringen. Dies gebiete auch Art. 93 Abs. 4 BV. Es sei notwendig, der Beschwerdegegnerin bei allfälligen Expansionsbestrebungen Grenzen zu setzen, wenn entsprechende Tätigkeiten die Entfaltungsmöglichkeiten anderer Medienunternehmen ungebührlich beeinträchtigen würden (vgl. Botschaft, S. 1609 f.). Daraus ergibt sich, dass die Behörden in einem solchen Fall intervenieren müssen. Die "Kann-Formulierung" in Art. 29 Abs. 2 RTVG ist daher einzig auf die konkret zu ergreifenden Massnahmen zu beziehen (sog. Auswahlermessen).

**6.3.4** Es bleibt somit dabei, dass Art. 29 Abs. 2 RTVG eine Schutznorm zugunsten der anderen Medienunternehmen darstellt. Die von der Beschwerdegegnerin dagegen erhobenen Einwände sind nicht stichhaltig. Zu beachten ist nach dem Gesagten allerdings, dass Art. 29 Abs. 2 RTVG die anderen Medienunternehmen allein vor einer erheblichen Beschränkung ihres Entfaltungsspielraums schützt. Soweit die Bestimmung Massnahmen vorsieht, welche die Erfüllung des Programmauftrags der Beschwerdegegnerin sicherstellen, kommt ihr kein Schutznormcharakter zu.

**6.4** In einem nächsten Schritt ist zu klären, welche Voraussetzungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, damit die anderen Medienunternehmen im Verfahren nach Art. 29 RTVG Parteistellung beanspruchen können.

**6.4.1** Die Vorinstanz ging im angefochtenen Entscheid ebenfalls davon aus, dass die intervenierenden Medienunternehmen "grundsätzlich (...) unter den Schutzbereich von Art. 29 Abs. 2 RTVG fallen". Insofern seien sie mehr als jedermann von einem entsprechenden Entscheid betroffen. Allerdings könne aus der Formulierung der Bestimmung nicht geschlossen werden, im Verfahren nach Art. 29 RTVG komme generell allen Medienunternehmen Parteistellung zu. Vielmehr müsse ein schutzwürdiges Interesse im konkreten Einzelfall gegeben sein bzw. glaubhaft gemacht werden. Ob ein solches Interesse vorliege, sei auch im Lichte der materiellen Regelung von Art. 29 Abs. 2 RTVG zu beurteilen, die eine erhebliche Beschränkung des Entfaltungsspielraums voraussetze. Auf eine extensive Gewährung der Parteistellung für Dritte sei auch deshalb zu verzichten, weil die daraus potenziell entstehende Verfahrensverzögerung und beträchtliche Erschwerung der Verwaltungstätigkeit den Intentionen des Gesetzgebers zuwiderlaufe. Wie aus der Botschaft hervorgehe, habe dieser mit Art. 29 RTVG einen Interessenausgleich schaffen wollen, der "unter Bedingungen dynamischer Marktentwicklung" stattfinde (vgl. angefochtener Entscheid, S. 8 bis 10).

In ihren Vernehmlassungen hält die Vorinstanz wiederum fest, es brauche "einen individuell konkreten Nachweis bzw. zumindest ein entsprechendes Glaubhaftmachen" eines schutzwürdigen aktuellen Interesses. Sie weist in diesem Zusammenhang auf die Grösse des Kreises "anderer Medienunternehmen" hin: Gemäss den Zahlen des Bundesamts für Statistik seien im Jahr 2012 rund 7'000 Unternehmen im Kernbereich der Medien tätig gewesen (vgl. Vernehmlassungen vom 1. Juni 2016 [jeweilige Ziff. 3.4]).

**6.4.2** Die Beschwerdegegnerin nimmt einen ähnlichen Standpunkt ein. Sie führt aus, werde der Schutznormcharakter von Art. 29 Abs. 2 RTVG wider Erwarten bejaht, fehle es gleichwohl an einer erheblichen Beschränkung des Entfaltungsspielraums der Beschwerdeführenden und damit an einem Rechtsschutzinteresse. Gestützt auf die Rechtsprechung zu den sogenannten "doppelrelevanten Tatsachen" habe die Vorinstanz den Beschwerdeführenden daher zu Recht keine Parteistellung eingeräumt (vgl. Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-1703/2016 Rz. 75, Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-2244/2016 Rz. 77 und Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-2412/2016 Rz. 78).

**6.4.3** Die Beschwerdeführenden 1 halten dem entgegen, die Rechtsfrage, ob die Voraussetzungen für Massnahmen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG erfüllt seien, sei strikt von der Frage zu trennen, ob den intervenierenden Medienunternehmen Parteistellung zukomme. Die Hürden an die Parteistellung seien deutlich tiefer anzusetzen als die Hürden für das Ergreifen von Massnahmen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG. Denn die von einer neuen Tätigkeit der Beschwerdegegnerin betroffenen Medienunternehmen müssten erst einmal am Verfahren teilnehmen, um sich überhaupt ein eigenes Bild machen und beurteilen zu können, ob ein Bedarf für solche Massnahmen bestehe (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführenden 1 vom 8. Juli 2016 Rz. 24 und 25).

In die gleiche Richtung zielen die Beschwerdeführerinnen 3. Sie halten fest, es treffe zu, dass eine doppelrelevante Tatsache vorliege. Solange die Verwirklichung einer solchen Tatsache nicht geradezu unwahrscheinlich sei, könne die Legitimation allerdings nicht verneint werden. Vorliegend sei nicht erkennbar, wie die intervenierenden Medienunternehmen ohne Akteneinsicht und damit ohne (nähere) Kenntnis der geplanten Tätigkeit der Beschwerdegegnerin eine erhebliche Beschränkung ihres Entfaltungsspielraums nachweisen sollten (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen 3 vom 28. Juli 2016 Rz. 23 Bst. d und e).

**6.4.4** Die Verfahrensbeteiligten gehen zu Recht davon aus, dass nicht jedem Medienunternehmen, das durch eine neue, nicht konzessionierte Tätigkeit der Beschwerdegegnerin konkurrenziert wird, automatisch Parteistellung einzuräumen ist. Denn die blossе Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, begründet noch kein Rechtsschutzinteresse. Die Bestimmung von Art. 29 Abs. 2 RTVG schützt die anderen Medienunternehmen lediglich vor einer erheblichen Beschränkung ihres Entfaltungsspielraums. Führt die fragliche Tätigkeit der Beschwerdegegnerin zu einer solchen Beschränkung, ist demnach aber ein Rechtsschutzinteresse gegeben.

Das Vorliegen einer erheblichen Beschränkung des Entfaltungsspielraums ist damit nicht nur Teil der von der Vorinstanz vorzunehmenden materiellen Beurteilung, sondern ist zugleich von Bedeutung für die Frage, ob einem intervenierenden "anderen Medienunternehmen" im Verfahren nach Art. 29 RTVG Parteistellung zukommt. Es handelt sich somit um einen doppelrelevanten Sachverhalt.

**6.4.5** Wie das Bundesgericht in BGE 137 II 313 darlegt, genügt es, dass die Partei, die ihre Legitimation auf doppelrelevante Tatsachen stützt, diese "mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit geltend macht". Die nähere Prüfung sei sodann Teil der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 137 II 313 E. 3.3.3). Die doppelrelevanten Tatsachen müssen mithin glaubhaft gemacht werden (so auch BGE 141 II 14 E. 5.1).

Was das Verfahren nach Art. 29 RTVG betrifft, ist ein "anderes Medienunternehmen" also zur Teilnahme legitimiert, wenn es glaubhaft macht, dass die fragliche Tätigkeit der Beschwerdegegnerin voraussichtlich zu einer erheblichen Beschränkung seines Entfaltungsspielraums führt. Nachfolgend bleibt allerdings auf die Frage einzugehen, welche Anforderungen im Einzelnen an dieses "Glaubhaftmachen" anzulegen sind.

**6.4.6** Gemäss dem Bundesgericht ist der blosser Umstand, dass allenfalls zahlreiche Personen besonders berührt sein können, für sich allein kein Grund, diesen die Parteistellung abzusprechen. Der Kreis der Personen mit Parteistellung solle (in aufsichtsrechtlichen Verfahren) aber nicht derart weit gezogen werden, dass dadurch die Verwaltungstätigkeit ausserordentlich erschwert werde (vgl. Urteil des BGER 2C\_762/2010 vom 2. Februar 2011 E. 4.4, bestätigt in BGE 139 II 279 E. 2.3). Ausgehend von diesen Überlegungen dürfen die Anforderungen ans "Glaubhaftmachen" einer relevanten Beschränkung so hoch angesetzt werden, dass ihnen tatsächlich eine "Bremswirkung" zukommt: Haben die intervenierenden Medienunternehmen kaum Aussichten, mit ihren Anträgen durchzudringen, soll die Vorinstanz nicht jedes Mal ein aufwändiges Verfahren durchführen müssen.

Nicht ausgeschlossen wird dadurch, dass in einem bestimmten Fall eine sehr grosse Zahl von Medienunternehmen Parteistellung beanspruchen kann. Diese Problematik ist jedoch zu relativieren: Reichen mehr als 20 Medienunternehmen, die gleiche Interessen wahrnehmen, eigene Eingaben ein, so kann die Vorinstanz verlangen, dass sie eine gemeinsame Vertretung bestellen (vgl. Art. 11a VwVG). Die Medienunternehmen haben aus Kostengründen zudem ein eigenes Interesse, sich zusammenschliessen und gemeinsame Eingaben einzureichen. So treten auch im vorliegenden Fall jeweils mehrere Medienunternehmen gemeinsam auf.

**6.4.7** Umgekehrt machen die Beschwerdeführenden zu Recht geltend, die Anforderungen an das "Glaubhaftmachen" dürften nicht derart hoch ange-

setzt werden, dass ihnen eine wirksame Wahrnehmung ihrer Rechte verwehrt werde. So dürfen bei der Prüfung der doppelrelevanten Tatsache auf Stufe des Eintretens keine höheren Hürden bestehen als jene, die sich auf Stufe der materiellen Beurteilung ergäben (in diesem Sinne: BGE 137 II 313 E. 3.3.3 und 3.5.1). Ebenso darf den intervenierenden Medienunternehmen im Verfahren nach Art. 29 RTVG nicht entgegen gehalten werden, ihre Vorbringen seien zu wenig substantiiert, soweit sie ohne Gewährung der Parteirechte (z.B. des Rechts auf Akteneinsicht) gar nicht zu einer näheren Substantiierung in der Lage sind.

**6.4.8** Nach dem Gesagten ist ein "anderes Medienunternehmen" zur Teilnahme am Verfahren nach Art. 29 RTVG legitimiert, wenn es glaubhaft macht, dass die fragliche Tätigkeit der Beschwerdegegnerin voraussichtlich zu einer erheblichen Beschränkung seines Entfaltungsspielraums führt. Die Anforderungen an dieses "Glaubhaftmachen" dürfen einerseits so hoch angesetzt werden, dass ihnen tatsächlich eine "Bremswirkung" zukommt, dürfen andererseits aber nicht dazu führen, dass den intervenierenden Medienunternehmen eine wirksame Wahrnehmung ihrer Rechte verwehrt wird.

**6.5** Zusammengefasst können die anderen Medienunternehmen im Verfahren nach Art. 29 RTVG Parteistellung beanspruchen, soweit sie Massnahmen beantragen, die sie vor einer erheblichen Beschränkung ihres Entfaltungsspielraums schützen. Voraussetzung dafür ist, dass sie eine solche Beschränkung glaubhaft machen.

## **7.**

Vorliegend ist unbestritten, dass es sich bei sämtlichen Beschwerdeführenden mit Ausnahme des VSM und der Goldbach Media um "andere Medienunternehmen" im Sinn von Art. 29 RTVG handelt (vgl. zum weiten Medienbegriff von Art. 29 RTVG auch Botschaft, S. 1693). Nachfolgend ist gestützt auf die bisherigen Erwägungen zu prüfen, ob die Vorinstanz diesen Medienunternehmen zu Recht keine Parteistellung gewährt hat. Auf die Stellung des VSM und der Goldbach Media wird später zurückzukommen sein (vgl. E. 8 bzw. 9).

**7.1** Vorab ist festzuhalten, dass Tätigkeiten der Beschwerdegegnerin im Bereich der Werbevermarktung ohne Weiteres in den Anwendungsbereich von Art. 29 RTVG fallen. So führte Bundestrat Leuenberger in den parlamentarischen Beratungen aus: "Es könnte z.B. die Werbefirma Publisuisse oder die Produktionsfirma TPC, mächtige Tochtergesellschaften der SRG,

Aktivitäten entfalten, die andere Medienunternehmen beeinträchtigen" (AB 2005 S 78). Bereits in der Botschaft war der Werbemarkt zudem als Beispiel für einen Markt angeführt worden, in dem es notwendig sein könnte, allfälligen Expansionsbestrebungen der Beschwerdegegnerin Grenzen zu setzen (vgl. Botschaft, S. 1609 f.).

**7.2** Die Vorinstanz stellt sich im angefochtenen Entscheid auf den Standpunkt, ein schutzwürdiges Interesse bzw. eine erhebliche Beschränkung des Entfaltungsspielraums könne nicht einfach für alle Medien oder für ganze Mediengattungen geltend gemacht werden. Es gelinge den einzelnen intervenierenden Medienunternehmen nicht darzulegen, inwiefern sie konkret von den Aktivitäten des Joint Venture besonders betroffen seien (vgl. angefochtener Entscheid, S. 9).

Auch im Beschwerdeverfahren hält die Vorinstanz fest, die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Argumente verharren zu sehr in allgemeinen Positionsbezügen medienpolitischer, medienrechtlicher und medienökonomischer Natur. Demgegenüber blieben die Ausführungen der Beschwerdeführenden zur individuellen Betroffenheit vage (vgl. Vernehmlassung vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-1703/2016 Ziff. 3.5 und 3.6; entsprechend auch Vernehmlassungen vom 1. Juni 2016 in den Verfahren A-2244/2016 und A-2412/2016 [jeweilige Ziff. 3.5]).

**7.2.1** Wie aufgezeigt, ist ein "anderes Medienunternehmen" zur Teilnahme am Verfahren nach Art. 29 RTVG legitimiert, wenn es glaubhaft macht, dass die fragliche Tätigkeit der Beschwerdegegnerin voraussichtlich zu einer erheblichen Beschränkung seines Entfaltungsspielraums führt (vgl. E. 6.4.5). Die Anforderungen an dieses "Glaubhaftmachen" dürfen so hoch angesetzt werden, dass die Vorinstanz kein Verfahren durchführen muss, wenn die intervenierenden Medienunternehmen kaum Erfolgsaussichten haben (vgl. E. 6.4.6).

Vorliegend nahm das BAKOM, das anstelle der Vorinstanz handelte, von Amtes wegen Sachverhaltsabklärungen vor. So liess es der Beschwerdegegnerin am 10. November 2015 einen Fragekatalog zukommen. Am 17. November 2015 stellte es weiter verschiedenen Organisationen aus dem Medien- und Werbebereich einen Fragebogen zu. Wie die Vorinstanz festhält, bezog sich dieser Fragebogen "auf die allgemeine Situation im schweizerischen Medien- und Werbemarkt, auf Art, Umfang und Wahrscheinlichkeit möglicher Auswirkungen des Joint Venture auf den Markt im

Allgemeinen und andere Medienunternehmen im Besonderen" (vgl. angefochtener Entscheid, S. 5). Obschon sich die Vorinstanz sinngemäss auf den Standpunkt stellt, die intervenierenden Medienunternehmen hätten eine relevante Beschränkung nicht ausreichend glaubhaft gemacht, wurde also ein Verfahren durchgeführt, um das Vorliegen einer solchen Beschränkung näher abzuklären.

Hinzu kommt, dass eine erhebliche Beschränkung des Entfaltungsspielraums anderer Medienunternehmen auch im angefochtenen Entscheid nicht ausgeschlossen wird. Die Vorinstanz argumentiert im Wesentlichen mit der Ungewissheit der Entwicklung (vgl. angefochtener Entscheid, S. 25 bis 28) und verzichtet ausdrücklich aus heutiger "ex-ante-Sicht" auf Massnahmen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG (vgl. angefochtener Entscheid, S. 29). Auch unterwirft sie die Beschwerdegegnerin einer Berichterstattungspflicht (vgl. angefochtener Entscheid, S. 29 f). Um den intervenierenden Medienunternehmen die Parteistellung verweigern zu können, hätte sie demgegenüber darlegen müssen, dass eine erhebliche Beschränkung des Entfaltungsspielraums von vornherein nicht glaubhaft ist. So aber läuft ihr Vorgehen darauf hinaus, allfällige Massnahmen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG ohne Teilnahme der intervenierenden Medienunternehmen vertieft zu prüfen und die Parteistellung dann "vom Ergebnis her" auszuschliessen. Liesse man dies zu, würden die Parteirechte ihres Sinns entleert.

Letztlich enthält der angefochtene Entscheid somit einen Widerspruch: Zunächst wird auf die Anträge der intervenierenden Medienunternehmen nicht eingetreten, was voraussetzt, dass eine erhebliche Beschränkung ihres Entfaltungsspielraums nicht glaubhaft ist. Anschliessend aber folgt dennoch ein materieller Teil, in dem dargelegt wird, die Entwicklung sei ungewiss.

**7.2.2** Soweit sich die Vorinstanz sinngemäss auf den Standpunkt stellt, ein intervenierendes Medienunternehmen habe stets aufzuzeigen, dass es *im Vergleich zu den übrigen Medienunternehmen* oder sogar *innerhalb seiner Mediengattung* besonders betroffen sei, ist ihr zu widersprechen: Vermag ein intervenierendes Medienunternehmen eine erhebliche Beschränkung seines Entfaltungsspielraums glaubhaft zu machen, so kann es nicht mit dem Hinweis vom Verfahren ausgeschlossen werden, dass dies auf zahlreiche andere Medienunternehmen ebenfalls zutrifft. Wie dargelegt (E. 6.4.6), ist es vielmehr in Kauf zu nehmen, dass in einem bestimmten Fall allenfalls eine sehr grosse Zahl von Medienunternehmen Parteistellung beanspruchen kann.

**7.2.3** Selbst wenn man hohe Anforderungen ans "Glaubhaftmachen" einer erheblichen Beschränkung des Entfaltungsspielraums stellt, ist den beschwerdeführenden Medienunternehmen demnach Parteistellung einzuräumen. Dies ergibt sich daraus, dass die Vorinstanz Massnahmen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG von Amtes wegen näher geprüft hat und den Beschwerdeführenden daher nicht entgegenhalten kann, eine erhebliche Beschränkung des Entfaltungsspielraums anderer Medienunternehmen sei nicht glaubhaft gewesen.

**7.3** Allerdings hält die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid fest, der Nachweis der besonderen Betroffenheit gelinge den intervenierenden Medienunternehmen auch deshalb nicht, weil sich ihre Argumentation im Wesentlichen auf die neue Werbeform der zielgruppenspezifischen Fernsehwerbung konzentriere. Das BAKOM als Aufsichtsbehörde nach Art. 86 ff. RTVG sei jedoch zum Schluss gekommen, dass aufgrund der geltenden konzessionsrechtlichen Grundlagen eine zielgruppenspezifische Werbung in den Programmen der Beschwerdegegnerin derzeit nicht möglich sei. Den Intervenienten stehe die Möglichkeit offen, zu einem späteren Zeitpunkt erneut an die Vorinstanz zu gelangen, sollten sich konkrete Anhaltspunkte ergeben, dass die Beteiligung der Beschwerdegegnerin am Joint Venture ihren Entfaltungsspielraum erheblich beschränke (vgl. angefochtener Entscheid, S. 10). Auch in ihren Ausführungen zur Sache hält die Vorinstanz fest, es erübrige sich derzeit, vertieft auf die Auswirkungen einer allfälligen zielgruppenspezifischen Werbung einzugehen, da eine solche in den Programmen der Beschwerdegegnerin zur Zeit nicht möglich sei. Allfällige Auflagen seien "im Zusammenhang mit dem Erlass der rechtlichen Rahmenbedingungen der zielgerichteten Werbung – beziehungsweise dessen konkreten Auswirkungen –" zu gegebener Zeit erneut zu prüfen (vgl. angefochtener Entscheid, S. 24 f. sowie 28).

**7.3.1** Die Beschwerdeführenden 1 halten dem entgegen, das Joint Venture ziele schwerpunktmässig darauf ab, insbesondere in den Fernsehprogrammen der Beschwerdegegnerin zielgruppenspezifische Werbung anzubieten. Wie aus den am 3. März 2016 offengelegten "Grundsätzen des Joint Venture für die gemeinsame Werbevermarktung" hervorgehe, werde dies weiterhin als wesentliches Ziel des Zusammenschlusses erachtet. Unter diesen Umständen erstaune es, dass die Vorinstanz diesen Aspekt in ihrem Entscheid ausklammere. Vielmehr hätte sie sich, so die Beschwerdeführenden 1, mit der Frage beschäftigen müssen, ob zu dieser neuen Werbeform bereits vorsorglich unter dem Aspekt von Art. 29 RTVG Stellung zu

nehmen sei (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführenden 1 vom 8. Juli 2016 Rz. 5 ff.).

Die Beschwerdeführerinnen 2 weisen zusätzlich darauf hin, dass in den erwähnten Grundsätzen des Joint Venture bereits detaillierte Regelungen zur Ausstrahlung zielgruppenspezifischer TV-Werbung in den Programmen der Beschwerdegegnerin enthalten sind. Die Umstände liessen darauf schliessen, dass diese Regelungen in Absprache mit der Vorinstanz festgelegt worden seien. Sie seien jedoch nicht als Auflagen in den Entscheid der Vorinstanz übernommen worden. Damit würden erstens die tatsächlichen Hintergründe verschleiert. Und zweitens sei die Unvoreingenommenheit der Vorinstanz in Frage gestellt, wenn diese ausführe, die Beschwerdeführenden könnten zu einem späteren Zeitpunkt erneut an sie gelangen, sollte die Beteiligung der Beschwerdegegnerin am Joint Venture ihren Entfaltungsspielraum erheblich beschränken (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen 2 vom 5. Juli 2016 Rz. 13 und 14).

**7.3.2** Es ist unbestritten, dass sich die Beschwerdegegnerin unter anderem mit dem Ziel am Joint Venture beteiligt, in ihren Fernsehprogrammen zielgruppenspezifische Werbung ausstrahlen zu können. Wie erwähnt, ist das BAKOM jedoch zum Schluss gekommen, dass ihr eine solche Werbung angesichts der geltenden konzessionsrechtlichen Grundlagen nicht möglich ist. Es ist nicht zu beanstanden, dass es diesbezüglich – in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde nach Art. 86 ff. RTVG – selber eine Verfügung erlassen hat.

Allerdings hält das BAKOM in seiner Verfügung ausdrücklich fest, es stehe der Beschwerdegegnerin frei, ein Gesuch um Anpassung ihrer Konzession zu stellen. In diesem Fall wäre, so das BAKOM, "im Gesuch [...] darzulegen und anschliessend von der Konzessionsbehörde zu prüfen, inwieweit eine Konzessionierung von weiteren Programmen mit unterschiedlicher Werbung mit der Verbreitungspflicht (must carry) und den SRG-spezifischen Werbebestimmungen vereinbar wäre". Auch wären "Einschränkungen, z.B. das Verbot regionaler Werbung, zu prüfen" (vgl. Verfügung des BAKOM vom 29. Februar 2016 S. 11).

Es steht damit die Frage im Raum, wie die Ausstrahlung zielgruppenspezifischer Werbung (nach einer allfälligen Anpassung der Konzession) im Hinblick auf Art. 29 Abs. 2 RTVG zu beurteilen wäre. Die Joint-Venture-Partner gehen in ihren "Grundsätzen des Joint Venture für die gemeinsame Werbeermarktung" denn auch näher darauf ein: Gemäss dem Grundsatz 6

wird die Beschwerdegegnerin "keine zielgerichtete Werbung ausstrahlen, bei der ein Auftraggeber Werbespots nur in einem regionalen Verbreitungsgebiet schalten möchte". Gemäss dem Grundsatz 8 wird dem BAKOM unverzüglich gemeldet, "sofern die Einnahmen der SRG aus zielgerichteter TV-Werbung vor 2021 CHF 30 Mio. p.a. übersteigen"; falls das BAKOM in diesem Fall "eine Beschränkung anderer Medienunternehmen vermutet", werde die Beschwerdegegnerin in einem Bericht darlegen, wie sie eine wesentliche Beschränkung ausschliesse (vgl. <[www.admeira.ch](http://www.admeira.ch)> Hintergrundinformationen > Medienmitteilungen > "Ringier, SRG und Swisscom publizieren Grundsätze des Joint Venture für die gemeinsame Werbevermarktung", abgerufen am 12. September 2016).

**7.3.3** Wie die Vorinstanz darlegt, sind ihr die Grundsätze des Joint Venture bereits am 9. Februar 2016 zugestellt worden (vgl. angefochtener Entscheid, S. 13). Die Beschwerdegegnerin hat die Frage, wie hinsichtlich einer allfälligen zielgruppenspezifischen Werbung in ihren TV-Programmen zu verfahren ist, damit zum Thema des Verfahrens gemacht. Die Vorinstanz nimmt die Grundsätze im angefochtenen Entscheid (S. 13) unter dem Titel "Selbstbeschränkungen" zur Kenntnis, ohne sich weiter dazu zu äussern. Dies darf die Beschwerdegegnerin an sich dahingehend verstehen, dass die Vorinstanz diese "Selbstbeschränkungen" aus heutiger Sicht für ausreichend hält.

Unter diesen Umständen kann den Beschwerdeführenden im Rahmen der Legitimationsprüfung nicht entgegen gehalten werden, die Auswirkungen von zielgruppenspezifischer TV-Werbung seien von vornherein nicht Thema des Verfahrens. Die beschwerdeführenden Medienunternehmen müssen vielmehr geltend machen können, es seien bereits im laufenden Verfahren Anordnungen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG zu treffen. Ob dies zutrifft, wird sodann im Rahmen der materiellen Beurteilung zu prüfen sein.

**7.3.4** Die Parteistellung der beschwerdeführenden Medienunternehmen kann demnach auch nicht unter Hinweis darauf verneint werden, dass das BAKOM der Beschwerdegegnerin die Ausstrahlung zielgruppenspezifischer Werbung untersagt hat.

**7.4** Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid (S. 28) ferner aus, es sei zu berücksichtigen, dass das Joint Venture gemäss seinen Grundsätzen allen Medienunternehmen diskriminierungsfreien Zugang garantiere und diese von seinen Vermarktungsdaten profitieren lasse. Tatsächlich

heisst es in den Grundsätzen des Joint Venture, dieses sei offen, alle journalistischen TV-, Radio-, Online- und Print-Angebote zu vermarkten, wobei alle Inventare gleich behandelt würden, unabhängig davon, ob sie von einem Mitaktionär oder einem kommerziellen Partner bereitgestellt würden (vgl. Grundsatz 1). Auch die aufbereiteten Nutzerdaten würden gleichwertig eingesetzt (vgl. Grundsatz 2). Die Kommissionssätze des Joint Venture richteten sich grundsätzlich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien (vgl. Grundsatz 4).

**7.4.1** Die Beschwerdeführerinnen 2 halten dem entgegen, die Kooperationsmöglichkeiten der am Joint Venture nicht beteiligten Medienunternehmen seien nicht ausreichend geklärt. Auch sei eine Öffnung des Aktionariats für diese Medienunternehmen ausgeschlossen (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 2, Rz. 54). Die Beschwerdeführerinnen 3 wenden zudem ein, die Vorinstanz könne es nicht dabei bewenden lassen, sich auf eine Absichtserklärung der Joint-Venture-Partner zu verlassen. Gegebenenfalls habe sie die entsprechenden Verpflichtungen rechtsverbindlich zu verfügen (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 3, S. 22). Weiter machen die Beschwerdeführerinnen 3 geltend, indem die Vorinstanz es zulasse, dass die Beschwerdegegnerin ihre Tochtergesellschaft Publisuisse AG in das Joint Venture einbringe, entziehe sie deren Geschäftstätigkeit zukünftig dem Verfahren nach Art. 29 RTVG. Dies, weil die neue Gesellschaft nicht mehr als ein von der Beschwerdegegnerin beherrschtes Unternehmen gelte (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 3, S. 24 f.).

**7.4.2** Auch was den Zugang Dritter zu den Leistungen des Joint Venture betrifft, stellt sich somit die Frage, ob bereits im laufenden Verfahren Anordnungen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG zu treffen sind. In diesem Zusammenhang dürfte auch näher auf die Frage einzugehen sein, wie diesbezügliche Anordnungen in Zukunft ausgestaltet werden könnten. Denn grundsätzlich können nur die Beschwerdegegnerin und von ihr beherrschte Unternehmen Adressaten von Anordnungen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG sein.

**7.5** Es ergibt sich somit, dass den beschwerdeführenden Medienunternehmen Parteistellung einzuräumen ist.

## **8.**

Als Nächstes ist näher auf die Stellung des VSM einzugehen.

**8.1** Der VSM ist selber kein Medienunternehmen. Es handelt sich bei ihm aber um einen Verein nach Art. 60 ff. ZGB, dessen ordentliche Mitglieder

privatwirtschaftliche Medienunternehmen mit Sitz in der (deutschsprachigen) Schweiz sind. Der VSM soll sich unter anderem für die Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen dieser Mitglieder einsetzen (vgl. § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 der Statuten vom 2. April 2014 [Beilage 3 zur Beschwerde der Beschwerdeführenden 1; nachfolgend: Statuten]). Es stellt sich daher die Frage, ob der VSM in seiner Eigenschaft als Interessenvertretung von "anderen Medienunternehmen" im Sinn von Art. 29 RTVG am Verfahren teilnehmen kann.

**8.2** Gemäss der Praxis zur sogenannten "egoistischen Verbandsbeschwerde" kann ein Verband (neben eigenen Interessen) auch die Interessen seiner Mitglieder geltend machen. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um Interessen handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1; vgl. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.82).

**8.3** Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die grosse Mehrheit der Medienunternehmen, die Mitglieder des VSM seien, habe ihr gegenüber "eine beschränkte Reichweite" und spreche daher ganz andere Werbeauftraggeber an (vgl. Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-1703/2016 Rz. 90 und 91). Der VSM hält dem sinngemäss § 3 Abs. 5 der Statuten entgegen, wonach er zwecks Wahrung der Interessen seiner Mitglieder zur Verfahrensführung und Ergreifung von Rechtsmitteln legitimiert ist (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführenden 1 vom 8. Juli 2016 Rz. 32).

Der VSM überschätzt die Tragweite der erwähnten statutarischen Bestimmung. Diese ermächtigt ihn zwar, ohne vorgängige Konsultation seiner Mitglieder ein Verfahren zu führen. Doch ändert dies nichts daran, dass die verfahrensleitende Behörde jeweils zu prüfen hat, ob die Voraussetzungen für eine "egoistische Verbandsbeschwerde" erfüllt sind. Vorliegend ist dies indessen der Fall: Es sind keine überzeugenden Gründe ersichtlich, die es nahelegen, auf Stufe der Legitimation generell zwischen Medienunternehmen mit grösserer und solchen mit kleinerer "Reichweite" zu unterscheiden. So haben auch Unternehmen, die Medienerzeugnisse für einen lokalen oder regionalen Markt herstellen, die Möglichkeit, ihre Werbeinventare gemeinsam zu vermarkten und dadurch "überregionale" Werbeauftraggeber zu erreichen. Es kann daher nicht gesagt werden, eine erhebliche Beschränkung des Entfaltungsspielraums sei bei solchen Unternehmen ge-

nerell nicht glaubhaft. Weiter muss der VSM mit einer egoistischen Verbandsbeschwerde nicht die Interessen aller oder einer Mehrheit seiner Mitglieder geltend machen, sondern reicht es aus, dass es sich um die Interessen einer Grosszahl von Mitgliedern handelt. Nachdem die Joint-Venture-Partnerin Ringier, die gegenläufige Interessen vertritt, bereits im August 2015 aus dem VSM ausgetreten ist, steht dessen Teilnahme am vorliegenden Verfahren somit nichts entgegen.

**8.4** Auch dem VSM ist demnach Parteistellung einzuräumen.

**9.**

Es bleibt zu prüfen, ob auch die Goldbach Media vorliegend Parteistellung beanspruchen kann.

**9.1** Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, vom Schutz von Art. 29 Abs. 2 RTVG profierten Unternehmen, die publizistische Inhalte herstellten oder solche veröffentlichten. Marktteilnehmer in vor- oder nachgelagerten Märkten wie der Werbeakquisition, der Personalrekrutierung, der Programmverbreitung oder dem Marketing seien von diesem Schutz nicht erfasst (vgl. angefochtener Entscheid, S. 16 [oben]). Wie die Vorinstanz an anderer Stelle festhält, wird die Goldbach Media als reine Werbevermarkterin damit nicht vom Schutzzweck von Art. 29 Abs. 2 RTVG erfasst. Es könne jedoch offen gelassen werden, ob ihre Parteistellung allein schon daran scheitere (vgl. angefochtener Entscheid, S. 10).

**9.2** Die Beschwerdeführerinnen 3 halten in ihrer Beschwerde fest, das Joint Venture stehe in direkter Konkurrenz zur Goldbach Media. Diese erfülle als Vermarkterin der Werbeplätze der 3 Plus Group AG, der Pro Sieben Puls 8 TV AG und anderer privater Sendeunternehmen eine unabdingbarer Funktion im System dieser Unternehmen (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 3, S. 15).

Die Beschwerdegegnerin weist in ihrer Beschwerdeantwort auf die Ausführungen der Vorinstanz hin und macht geltend, die Goldbach Media sei als Werbevermarkterin in einem vorgelagerten Markt tätig und daher kein Medienunternehmen im Sinn von Art. 29 RTVG (vgl. Beschwerdeantwort vom 1. Juli 2016 im Verfahren A-2412/2016 Rz. 51 und 84).

Die Beschwerdeführerinnen 3 halten dem erneut entgegen, bei der Goldbach Media handle es sich "um den direktesten Konkurrenten von Admeira". Zudem liessen sich die 3 Plus Group AG und die Pro Sieben Puls 8 TV AG, die mit der Beschwerdegegnerin in Konkurrenz stünden, von der

Goldbach Media vermarkten (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen 3 vom 28. Juli 2016 Rz. 22).

**9.3** Die Goldbach Media bezweckt gemäss ihrem Handelsregisterauszug "die Vermarktung elektronischer Medien, insbesondere von Fernsehprogrammen jeder Art sowie die Erbringung von Dienstleistungen im Werbereich mit Schwerpunkt in der Schweiz". Gemäss den Angaben auf ihrer Website handelt es sich bei ihr um "die Vermarktungsorganisation der elektronischen Medien TV, Video und Digital out of Home". Zu ihren Dienstleistungen gehörten "Mediaplanung, Vermarktung, Buchung, Abwicklung und Controlling" für verschiedene Fernsehsender und Internet-TV-Plattformen (vgl. <[www.goldbachmedia.ch](http://www.goldbachmedia.ch)> über uns, abgerufen am 16. September 2016). Die Vorinstanz führt demnach zu Recht aus, es handle sich bei der Goldbach Media um eine reine Werbevermarkterin.

Demnach produziert oder veröffentlicht die Goldbach Media selber keine Medieninhalte. Damit handelt es sich bei ihr nicht um ein Medienunternehmen im Sinn von Art. 29 RTVG. Diese Bestimmung stellt für sie daher keine Schutznorm dar, weshalb sie im entsprechenden Verfahren keine Parteistellung beanspruchen kann.

**9.4** Daran ändert nichts, dass die Goldbach Media in direkter Konkurrenz zum Joint Venture steht. Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, begründet allein der Umstand, dass die Goldbach Media einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt sein wird, noch kein Rechtsschutzinteresse (vgl. E. 6.2).

Fehl geht ferner der Hinweis der Beschwerdeführerinnen 3, wonach sich verschiedene private Medienunternehmen, darunter die 3 Plus Group AG und die Pro Sieben Puls 8 TV AG, von der Goldbach Media vermarkten liessen: Entscheidend bleibt, dass nur Medienunternehmen, nicht aber Werbevermarkter vom Schutzzweck von Art. 29 Abs. 2 RTVG erfasst werden. Sollten die am Verfahren teilnehmenden Medienunternehmen befürchten, eine Schwächung der Marktposition der Goldbach Media werde sich indirekt auch für sie ungünstig auswirken, können sie dies ohne Weiteres geltend machen. Hierzu braucht der Goldbach Media selber keine Parteistellung eingeräumt zu werden.

**9.5** Die Goldbach Media kann somit keine Parteistellung beanspruchen.

**10.**

Es ergibt sich somit, dass den beschwerdeführenden Medienunternehmen und dem VSM Parteistellung einzuräumen ist (soweit sie Massnahmen beantragen, welche sie bzw. ihre Mitglieder vor einer erheblichen Beschränkung ihres Entfaltungsspielraums schützen; vgl. E. 6.3.4). Ihre Beschwerden sind demnach begründet. Hingegen kann die Goldbach Media keine Parteistellung beanspruchen, weshalb ihre Beschwerde abzuweisen ist.

**11.**

Hinsichtlich jener Beschwerden, die begründet sind, stellt sich die Frage, ob aus prozessökonomischen Gründen von einer Rückweisung an die Vorinstanz abzusehen und in der Sache zu entscheiden ist (vgl. E. 3).

**11.1** Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, allfällige Verfahrensmängel, die sich aus der Verneinung der Parteistellung ergeben hätten, könnten vom Bundesverwaltungsgericht geheilt werden. In erster Linie gehe es noch um die Einsicht in die von der Beschwerdegegnerin ins Verfahren eingebrachten Dokumente. Es sei damit zu rechnen, dass es im Fall einer Rückweisung diesbezüglich erneut zu Streitigkeiten vor der Vorinstanz kommen würde, die dann letztlich vom Bundesverwaltungsgericht zu klären wären. Aus prozessökonomischen Gründen sei daher ein Sachurteil des Bundesverwaltungsgerichts angezeigt (vgl. Vernehmlassungen vom 1. Juni 2016 [jeweilige Ziff. 4.2.1]).

**11.2** Die Beschwerdeführenden 1 sprechen sich für eine Rückweisung an die Vorinstanz aus. Da sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung rundfunkrechtlicher Fragen eine gewisse Zurückhaltung auferlege, führe ein Entscheid in der Sache zu einem Instanzen- und Kognitionsverlust (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 Rz. 61 bis 74). Aus den gleichen Gründen fordern auch die Beschwerdeführerinnen 2 eine Rückweisung (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 2, Rz. 58 bis 63). Ebenso macht die Beschwerdegegnerin geltend, es müsse gegebenenfalls eine Rückweisung an die Vorinstanz erfolgen (vgl. u.a. Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2016 im Verfahren A-2412/2016 Rz. 16).

Was die Beschwerdeführerinnen 3 betrifft, so wird aus deren Beschwerde nicht klar, ob sie einen Entscheid in der Sache oder eine Rückweisung bevorzugen. In ihrer Stellungnahme vom 28. Juli 2016 (Rz. 28) halten sie fest, eine Heilung von Verfahrensmängeln sei möglich, setze aber voraus, dass das Bundesverwaltungsgericht den Sachverhalt umfassend ermittle und das rechtliche Gehör gewähre.

**11.3** Gemäss der Rechtsprechung ist eine Rückweisung unter anderem dann angezeigt, wenn ein Ermessensentscheid im Streit liegt, bei dessen Überprüfung sich das Gericht Zurückhaltung auferlegt (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.195, und Urteil des BVGer A-2121/2013 vom 27. Januar 2015 E. 4.4). Insbesondere eine Heilung von Gehörsverletzungen ist nur möglich, wenn das Gericht die umstrittenen Fragen frei, d.h. mit uneingeschränkter Kognition, prüft (vgl. dazu MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.112, BGE 126 I 68 E. 2, BGE 116 Ia 94 E. 2 und Urteil des BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 8.7).

**11.4** In einem Urteil vom 20. November 2008 hatte das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen, ob ein Programmveranstalter bzw. dessen Programm im Sinn von Art. 60 Abs. 1 Bst. a RTVG "in besonderem Mass zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags beiträgt". Das Bundesverwaltungsgericht wies darauf hin, bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs komme dem BAKOM ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in den es nur mit Zurückhaltung eingreife (vgl. Urteil des BVGer A-8624/2007 vom 20. November 2008 E. 5.4). Das Bundesgericht hat diesen Entscheid bestätigt und festgehalten, es sei nicht rechtswidrig, wenn sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung des erwähnten unbestimmten Rechtsbegriffs eine gewisse Zurückhaltung auferlege und nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum des für die verfassungskonforme Ausgestaltung des rundfunkrechtlichen Mediensystems verantwortlichen BAKOM eingegriffen habe. Auch eine Rechtsmittelbehörde, der volle Kognition zustehe, solle in Gewichtigkeitsfragen den Beurteilungsspielraum der jeweiligen Vorinstanz respektieren (vgl. BGE 135 II 296 E. 4.4.3).

Im Verfahren nach Art. 29 RTVG ist eine "erhebliche Beschränkung des Entfaltungsspielraums anderer Medienunternehmen" zu prüfen. Es geht damit ebenfalls um die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs bzw. letztlich darum, das rundfunkrechtliche Mediensystem verfassungskonform auszugestalten. Der Vorinstanz ist demnach ein gewisser Beurteilungsspielraum zu belassen. Hinzu kommt, dass der Vorinstanz hinsichtlich der gegebenenfalls zu ergreifenden Massnahmen ein Auswahlermessen zukommt (vgl. E. 6.3.3). Nach dem soeben Gesagten muss sie auch diesbezüglich über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen. Das Bundesverwaltungsgericht hätte eine unangemessene Entscheidung zwar zu korrigieren, die Wahl unter mehreren sachgerechten Lösungen aber der Vorinstanz zu überlassen (vgl. dazu BGE 136 I 184 E. 2.2.1, BGE 135 II 296 E. 4.4.3 und BVGE 2010/19 E. 4.2).

**11.5** Der Vorinstanz ist im Verfahren nach Art. 29 RTVG somit ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu belassen. Es ist daher nicht angezeigt, dass das Bundesverwaltungsgericht vorliegend (nach Gewährung der Akteneinsicht und dem Einholen weiterer Stellungnahmen) selber darüber befindet, ob und gegebenenfalls welche Massnahmen nach Art. 29 Abs. 2 RTVG zu ergreifen sind. Entsprechend ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**12.**

Zusammengefasst sind die Beschwerden der beschwerdeführenden Medienunternehmen und des VSM gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache mit der Anweisung, diesen Beschwerdeführenden im Sinn von E. 10 Parteistellung zu gewähren, an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerde der Goldbach Media ist abzuweisen.

**13.**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

**13.1** Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen; unterliegt diese nur teilweise, so werden sie ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Einer Vorinstanz werden unabhängig vom Verfahrensausgang keine Kosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Bemessung der Verfahrenskosten richtet sich nach den Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2).

**13.1.1** Es drängt sich auf, die Kosten für die Zwischenverfügung vom 31. März 2016 im Verfahren A-1703/2016 vorab separat zu verlegen. Diese sind auf Fr. 500.– festzusetzen und den dort unterliegenden Beschwerdeführenden 1 aufzuerlegen.

**13.1.2** Die übrigen Verfahrenskosten sind auf Fr. 4'000.– festzusetzen und entsprechend dem Obsiegen und Unterliegen in der Hauptsache zu verlegen. Die Beschwerdeführenden 1 und die Beschwerdeführerinnen 2 obsiegen vollumfänglich. Hingegen trifft dies nur auf einen Teil der Beschwerdeführerinnen 3 zu, wird die Beschwerde der Goldbach Media doch abgewiesen. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die erwähnten Kosten zu 5/6 der Beschwerdegegnerin und zu 1/6 der Goldbach Media aufzuerlegen. Entsprechend hat die Beschwerdegegnerin Verfahrenskosten von Fr. 3'330.– und die Goldbach Media solche von Fr. 670.– zu tragen.

**13.1.3** Die von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschüsse sind zur Deckung der auferlegten Verfahrenskosten zu verwenden und im Übrigen zurückzuerstatten.

**13.2** Im Beschwerdeverfahren haben obsiegende Parteien Anspruch auf eine Parteientschädigung; obsiegt die Partei nur teilweise, wird die Entschädigung entsprechend gekürzt (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Sie wird in der Regel der unterliegenden Gegenpartei auferlegt, sofern eine solche vorhanden ist (vgl. dazu Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei; unnötiger Aufwand wird nicht entschädigt (Art. 8 VGKE).

**13.2.1** Da die Beschwerdeführenden 1 in der Hauptsache vollumfänglich obsiegen, haben sie Anspruch auf eine Parteientschädigung. Nachdem sie keine Kostennote eingereicht haben, ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anbetracht des mutmasslich notwendigen Arbeitsaufwands für das vorliegende Verfahren erachtet das Bundesverwaltungsgericht einen Betrag von Fr. 6'000.– (Anwaltshonorar inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) für angemessen. Die Beschwerdegegnerin als unterliegende Gegenpartei ist zur Bezahlung der entsprechenden Entschädigung verpflichtet. Im Zusammenhang mit der Zwischenverfügung vom 31. März 2016 schulden umgekehrt aber die Beschwerdeführenden 1 der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung. Diese ist auf Fr. 1'500.– festzusetzen. Unter Verrechnung der Forderungen resultiert demnach ein Betrag von Fr. 4'500.–, welchen die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführenden 1 zu bezahlen hat.

**13.2.2** Was den Anspruch der Beschwerdeführerinnen 2 auf Parteientschädigung betrifft, gelten die gleichen Überlegungen wie im Fall der Beschwerdeführenden 1. Doch schulden die Beschwerdeführerinnen 2 der Beschwerdegegnerin ihrerseits keine Entschädigung. Entsprechend ist ihnen der volle Betrag von Fr. 6'000.– zuzusprechen.

**13.2.3** Unter den Beschwerdeführerinnen 3 haben die 3 Plus Group AG und die Pro Sieben Puls 8 TV AG gegenüber der Beschwerdegegnerin einen Anspruch auf Parteientschädigung, während die Beschwerdegegnerin ihrerseits gegenüber der Goldbach Media einen solchen Anspruch hat. Es drängt sich daher auf, keine gegenseitigen Parteientschädigungen zuzusprechen. Die interne Verteilung der Parteikosten unter den Beschwerdeführerinnen 3 ist deren Sache.

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerdeverfahren A-1703/2016, A-2244/2016 und A-2412/2016 werden vereinigt.

**2.**

Die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1, der Beschwerdeführerinnen 2 sowie der 3 Plus Group AG und der Pro Sieben Puls 8 TV AG werden gutgeheissen. Der Entscheid der Vorinstanz vom 29. Februar 2016 wird aufgehoben und die Sache mit der Anweisung, diesen Beschwerdeführenden im Sinn von E. 10 Parteistellung zu gewähren, an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**3.**

Die Beschwerde der Goldbach Media (Switzerland) AG wird abgewiesen.

**4.**

Den Beschwerdeführenden 1 werden Verfahrenskosten von Fr. 500.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 2'500.– wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben die Beschwerdeführenden 1 dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung anzugeben.

**5.**

Den Beschwerdeführerinnen 2 werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben die Beschwerdeführerinnen 2 dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung anzugeben.

**6.**

Der Goldbach Media (Switzerland) AG werden Verfahrenskosten von Fr. 670.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 2'330.– wird den Beschwerdeführerinnen 3 nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung anzugeben.

**7.**

Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten von Fr. 3'330.– auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

**8.**

Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden 1 eine Parteientschädigung von Fr. 4'500.– und den Beschwerdeführerinnen 2 eine solche von Fr. 6'000.– zu bezahlen.

**9.**

Den Beschwerdeführerinnen 3 und der Beschwerdegegnerin werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**10.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden 1 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdeführerinnen 2 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdeführerinnen 3 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Andreas Meier

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: