



---

Abteilung I  
A-7778/2009  
{T 1/2}

## **Urteil vom 28. April 2010**

---

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz), Richter Alain Chablais,  
Richter Jérôme Candrian,  
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

---

Parteien

**Radio Argovia AG**, Bahnhofstrasse 41, Postfach,  
5001 Aarau,  
vertreten durch Rechtsanwalt Professor Dr. iur.  
Urs Saxer, Steinbrüchel Hüsey Rechtsanwälte,  
Grossmünsterplatz 8, 8001 Zürich,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Strassen ASTRA**,  
Filiale Zofingen, Brühlstrasse 3, 4800 Zofingen,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Signalisation Radiofrequenz.

**Sachverhalt:****A.**

Auf dem Nationalstrassennetz im Gebiet des Kantons Aargau sind an verschiedenen Stellen Signaltafeln mit Radio-Verkehrsinformationen angebracht. Diese weisen nebst dem Schriftzug "DRS" und der entsprechenden Sendefrequenz auch auf die Frequenz von Radio Argovia hin. Anfangs 2008 informierte das Bundesamt für Strassen (ASTRA) durch die Informationsbeauftragte der Filiale Zofingen die damalige Redaktionsleitung der Radio Argovia AG mündlich darüber, dass die Hinweisschilder nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprächen.

**B.**

Am 13. November 2009 verfügte das ASTRA gestützt auf Art. 104 Abs. 3 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21), die Signale "Radio-Verkehrsinformation" mit der Aufschrift Radio Argovia auf den Nationalstrassen seien zu entfernen bzw. abzudecken. Der Radio Argovia AG entstünden durch diese Massnahmen keine Kosten. Zur Begründung wurde ausgeführt, Radio Argovia sei kein Sender mit nationalem Programm. Da für Lokalradiostationen eine Signalisation nach Art. 62 Abs. 5 SSV nicht gestattet sei, sei es zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands notwendig und verhältnismässig, die vorhandenen Hinweisschilder zu entfernen. Nach Rechtskraft des Entscheides werde die zuständige Gebietseinheit des ASTRA mit der Entfernung bzw. Abdeckung der Schilder beauftragt.

**C.**

Gegen diese Verfügung erhebt die Radio Argovia AG (Beschwerdeführerin) am 15. Dezember 2009 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht; sie beantragt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die bestehende Signalisation beizubehalten. Sie begründet ihre Begehren im Wesentlichen damit, dass die Signalisation nicht rechtswidrig sei, sondern deren Entfernung bzw. Abdeckung vielmehr eine sachlich nicht begründete, rechtswidrige Behandlung darstelle. Der Begriff "nationaler Sender" in Art. 62 Abs. 5 SSV bedeute nicht zwangsläufig, regionale Sender seien ausgeschlossen. Hinzu komme, dass der administrative und finanzielle Aufwand, die Signalisation zu bedecken oder zu entfernen, völlig unnötig sei.

**D.**

In seiner Vernehmlassung vom 27. Januar 2010 beantragt das ASTRA (Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde. Es macht geltend, Art. 62 Abs. 5 SSV und insbesondere den Begriff "Sender mit nationalem Programm" im Sinne des Verordnungsgebers und damit richtig ausgelegt zu haben. Die Ungleichbehandlung von Sendern mit nationalem und solchen mit regionalem Programm erfolge im Hinblick auf die Sicherstellung einer überregionalen Verkehrslenkung nicht ohne sachlichen und vernünftigen Grund. Das Abdecken des Schriftzugs "Radio Argovia" und der entsprechenden Sendefrequenz auf den bestandenen Signaltafeln sei das mildeste geeignete Mittel zur Zielerreichung und auch aus Sicht der Verkehrssicherheit angezeigt. Bei einem Hinweis auf Lokalradiofrequenzen im Bereich von Nationalstrassen handle es sich zudem um eine Ankündigung in Schrift und somit um eine unzulässige Strassenreklame im Sinne von Art. 98 Abs. 1 SSV.

**E.**

Mit Eingaben vom 22. Februar 2010 resp. 15. März 2010 halten sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Vorinstanz an ihren Begehren fest.

**F.**

Auf weitergehende Ausführungen in den Rechtsschriften ist – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das ASTRA gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

**1.2** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur

Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen, sie belastenden Verfügung ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

**1.3** Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist deshalb einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

## **3.**

Die Vorinstanz verfügte die Entfernung resp. Abdeckung der Hinweisschilder auf die Radiofrequenzen der Beschwerdeführerin, weil die gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllt seien. So handle es sich bei der Beschwerdeführerin nicht um einen Sender mit nationalem Programm, sondern um ein Lokalradio. Die Beschwerdeführerin wirft demgegenüber der Vorinstanz vor, den massgeblichen Art. 62 Abs. 5 SSV falsch ausgelegt zu haben.

**3.1** Gemäss Art. 62 Abs. 5 SSV nennt das Signal "Radio-Verkehrsinformation" den Sender mit nationalem Programm und die Frequenz, auf dem der Fahrer Radio-Verkehrsinformationen empfangen kann. Nach Art. 89 Abs. 3 SSV wird es auf Autobahnen und Autostrassen nur aufgestellt, wo der Frequenzbereich wechselt (Bst. a), nach wichtigen Einfahrten und vor längeren Tunneln (Bst. b) oder im Bereich der Landesgrenze (Bst. c). Umstritten ist vorliegend, ob die Beschwerdeführerin als "Sender mit nationalem Programm" gilt.

**3.2** Ist die Bedeutung einer Rechtsnorm zweifelhaft, ist sie durch Gesetzesauslegung zu ermitteln. Auszugehen ist dabei vom Wortlaut der auszulegenden Norm, doch kann dieser nicht allein massgebend sein, namentlich wenn der Text unklar ist oder verschiedene Bedeutungen zulässt. Diesfalls muss unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente wie der Entstehungsgeschichte, des zeitgemässen Verständnisses und des Zwecks der Norm nach der wahren Tragweite der Rechtsnorm gesucht werden. Wichtig ist auch die Be-

deutung, welche der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (Systematik). Nach herrschender Meinung kommt keiner dieser Auslegungsmethoden ein grundsätzlicher Vorrang zu. Vielmehr befolgt das Bundesgericht einen "pragmatischen Methodenpluralismus" (BGE 135 V 50 E. 5.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 216 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.182 f.).

**3.3** Dem Wortlaut nach ist unter "national" (1) eine Nation betreffend, (flächendeckend) innerhalb einer Nation, nicht über Grenzen hinaus, (2) für eine Nation charakteristisch und (3) um die Interessen einer Nation bemüht zu verstehen (<<http://wiktionary.org>>; in diesem Sinne auch Duden, Das Bedeutungswörterbuch, 3. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2002). Der Begriff lässt sich zu "regional" – auf eine Region bezogen – oder "lokal" – örtlich, örtlich begrenzt, den Ort betreffend – abgrenzen (vgl. ebenfalls <<http://wiktionary.org>>; Duden, a.a.O.).

**3.4** Gemäss Art. 23 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) erbringt die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR idée suisse) einen Dienst für die Allgemeinheit. Sie erfüllt den verfassungsrechtlichen Auftrag im Bereich von Radio und Fernsehen (Programmauftrag) und versorgt unter anderem die gesamte Bevölkerung inhaltlich umfassend mit gleichwertigen Radio- und Fernsehprogrammen in den drei Amtssprachen (Art. 24 Abs. 1 Bst. a RTVG). Die Veranstaltung regionaler Programme ist der SRG SSR idée suisse untersagt (Art. 26 Abs. 1 RTVG). Nach Art. 26 Abs. 2 RTVG kann sie lediglich mit Genehmigung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zeitlich begrenzte regionale Fenster einfügen. Die Radio- und Fernsehprogramme der SRG SSR idée suisse werden mindestens in der betreffenden Sprachregion flächendeckend verbreitet (Art. 30 Abs. 1 RTVG).

Die SRG SSR idée suisse umfasst sechs Unternehmenseinheiten, eine davon ist das Schweizer Radio DRS (SR DRS), das sechs Programme in deutscher Sprache sendet. SR DRS nimmt damit im deutschsprachigen Raum den verfassungsmässigen Auftrag wahr, zur

Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beizutragen und die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen (vgl. Art. 93 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR. 101]).

Im Gegensatz dazu beschränken sich Regional- oder Lokalsender örtlich auf eine Region. So werden Konzessionen mit Gebührenanteil erteilt an Veranstalter lokal-regionaler Programme, die unter anderem ein Gebiet ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten mit Radio- und Fernsehprogrammen versorgen, welche die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information, insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge, berücksichtigen sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beitragen (Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG; vgl. auch Art. 43 Abs. 1 Bst. a RTVG für Konzessionen mit Leistungsauftrag ohne Gebührenanteil).

**3.5** Bei einem Sender mit nationalem Programm handelt es sich demnach um einen Sender, der die ganze Schweiz abdeckt, das heisst einerseits in der ganzen Schweiz empfangen werden kann, andererseits sich flächendeckend auf die ganze Nation bezieht. Diese Aufgabe fällt in der deutschsprachigen Schweiz SR DRS zu. Der Wortlaut von Art. 62 Abs. 5 SSV ist weder unklar noch lässt er verschiedene Bedeutungen zu. An der Auslegung der Bestimmung durch die Vorinstanz ist entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin somit nichts auszusetzen. Im Übrigen entspricht die wörtliche Auslegung der Norm auch dem Willen des Ordnungsgebers. Der Bundesrat begründete, wie die Vorinstanz – Fachbehörde für die Strasseninfrastruktur und den individuellen Strassenverkehr – ausführt, die Einschränkung auf den Sender mit nationalem Programm unter anderem damit, dass Verkehrsinformationen primär einer überregionalen Verkehrslenkung dienen sollen, was nur mit grossräumig ausgestrahlten Programmen möglich sei. Diese Auffassung ist sowohl von der Vorinstanz als auch vom UVEK in der Praxis stets so vertreten worden. Es soll demnach der Verkehrsteilnehmer auf den Radiosender hingewiesen werden, mit dem möglichst auf dem gesamten nationalen Strassennetz alle notwendigen Verkehrsinformationen empfangen werden können. Die Auslegung von Art. 62 Abs. 5 SSV durch die Vorinstanz ist somit nicht zu beanstanden.

**4.**

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Vorinstanz behandle Sender mit schweizweitem und solche mit regionalem Sendegebiet ohne sachlichen Grund ungleich und verletze damit das Rechtsgleichheitsgebot.

**4.1** Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV betrifft die Rechtsetzung auf allen Ebenen der staatlichen Tätigkeit. Er verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. statt vieler BGE 135 V 361 E. 5.4.1; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 750 ff.).

**4.2** Die umstrittene Bestimmung unterscheidet zwischen Sendern mit nationalem und solchen mit regionalem Programm. Lediglich Ersteren ist die Signalisation "Radio-Verkehrsinformation" mit der entsprechenden Radiofrequenz erlaubt. Wie die Vorinstanz ausführt, soll damit sichergestellt werden, dass Verkehrsinformationen in gleichbleibender Qualität gesamtschweizerisch empfangen werden können und somit jederzeit eine überregionale Verkehrslenkung gewährleistet ist. Diese Dienstleistung kann, wie zu Recht geltend gemacht wird, nur von Sendern erbracht werden, die national, das heisst schweizweit empfangen werden können. Somit liegt ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Behandlung von regional und national sendenden Radiostationen vor.

**4.3** Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren geltend, im Vergleich zu anderen Regionalsendern im Kanton Graubünden und im Raum Walensee ungleich behandelt zu werden, da diesen eine Signalisation gestattet werde.

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit geht dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall in der Regel vor. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, gibt das den Privaten, die sich in der gleichen Lage befinden, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden; es besteht somit grundsätzlich kein "Anspruch auf

Gleichbehandlung im Unrecht". Nur ausnahmsweise geht die Rechtsgleichheit vor, nämlich wenn eine ständige gesetzwidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und die Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenke (BGE 127 I 1 E. 3a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 518 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 770 ff.).

Die Beschwerdeführerin vermag sich angesichts dieser Rechtsprechung nicht auf einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zu berufen. Die Vorinstanz hat klar zum Ausdruck gebracht, dass sie – als seit dem 1. Januar 2008 für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständige Behörde – auch für das Anbringen und Entfernen von Signalen und Markierungen zuständig ist. Als solche habe sie bis anhin keine Kenntnis von anderen Lokalradiostationen gehabt, die auf dem Signal "Radio-Verkehrsinformation" auf ihre Frequenzen hinwiesen. Bei Hinweisen auf nicht rechtskonforme Signalisationen werde sie selbstverständlich umgehend darauf hinwirken, den rechtskonformen Zustand wieder herzustellen. Die Vorinstanz ist bei dieser Zusicherung zu behaften. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ist unter diesen Umständen nicht auszumachen.

## **5.**

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, der administrative und finanzielle Aufwand, die Signalisation zu bedecken oder zu entfernen, sei völlig unnötig und damit unverhältnismässig.

**5.1** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581). Zu prüfen ist folglich zunächst die Zwecktauglichkeit einer Massnahme. Diese Voraussetzung ist vorliegend ohne Weiteres gegeben, eignet sich doch das Abdecken oder Entfernen des Schriftzugs "Radio Argovia" auf resp. von den Signalisationstafeln, um den rechtskonformen Zustand wieder herzustellen.

**5.2** Die Massnahme muss sodann erforderlich sein, das heisst sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Ein mildereres Mittel als

das Entfernen resp. allenfalls das bloss Abdecken des Schriftzugs ist nicht ersichtlich, die Massnahme demnach erforderlich.

**5.3** Verwaltungsmassnahmen müssen zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit schliesslich auch zumutbar sein. Eine Massnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Das Abdecken des Schriftzuges und der Sendefrequenz wird von der Vorinstanz resp. deren Gebietseinheit VIII, NSNW, Sissach, im Rahmen des normalen betrieblichen Unterhalts besorgt werden. Die Kosten werden sich daher in einem vernünftigen Rahmen halten und insbesondere – wie schon in der angefochtenen Verfügung festgehalten – nicht der Beschwerdeführerin auferlegt werden. Die Massnahme kann daher durchaus als zumutbar bezeichnet werden.

**5.4** Die angefochtene Verfügung erweist sich somit als verhältnismässig.

## **6.**

Die Frage, ob die umstrittene Signalisation gleichzeitig eine unzulässige Strassenreklame im Sinne von Art. 98 Abs. 1 i.V.m. Art. 95 Abs. 1 SSV darstellt, bildet nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung. Auf die diesbezüglichen Ausführungen der Parteien ist daher nicht einzugehen.

## **7.**

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

## **8.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat die auf Fr. 1'500.-- zu bestimmenden Verfahrenskosten vor dem Bundesverwaltungsgericht zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

## **9.**

Der Beschwerdeführerin als unterliegende Partei steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- verrechnet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. J033-1242/Sur; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

André Moser

Mia Fuchs

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die

Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: