

## JAAC 54.31

Entscheidung des Bundesrates vom 1. November 1989

---

***Télévision. Recours au Conseil fédéral contre l'autorisation accordée par le DFTCE à la télévision régionale bernoise «Bernsehen» pour un essai local de télévision de courte durée.***

***Art. 33 OER. Non-entrée en matière du Conseil fédéral sur des griefs ayant trait à la partialité politique du programme, dont l'examen suit une procédure particulière.***

***Art. 55<sup>bis</sup> al. 3 Cst.; art. 1<sup>er</sup> LCD; art. 3 let. d, art. 7, art. 12, art. 15 al. 2 et 3, art. 19 al. 2 OER; art. 2 Concession SSR de 1987. Examen, par le Conseil fédéral, de griefs concernant le mode de financement («sponsoring»), la forme juridique de l'organisme requérant, l'hégémonie publicitaire créée, ainsi que la forme de l'autorisation et la coopération de la SSR, à titre de dénonciation, qu'il déclare infondée.***

---

***Fernsehen. Beschwerde an den Bundesrat gegen die Versuchserlaubnis des EVED für eine Kurzveranstaltung des Berner Regionalfernsehens «Bernsehen».***

***Art. 33 RVO. Nichteintreten des Bundesrats auf Rügen betreffend die politische Einseitigkeit des Programms, für deren Prüfung ein besonderes Verfahren besteht.***

***Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 3 BV; Art. 1 UWG; Art. 3 Bst. d, Art. 7, Art. 12, Art. 15 Abs. 2 und 3, Art. 19 Abs. 2 RVO; Art. 2 Konzession SRG von 1987. Prüfung von Rügen betreffend die Finanzierungsart («Sponsoring»), die Rechtsform der Trägerschaft, das Entstehen einer publizistischen Vormachtstellung sowie die Form der Bewilligung und die Mitwirkung der SRG, durch den Bundesrat, als Aufsichtsbeschwerde, der wegen Unbegründetheit keine Folge geleistet wird.***

---

**Televisione. Ricorso al Consiglio federale contro l'autorizzazione accordata dal DFTCE alla televisione regionale bernese «Bernsehen» per una breve prova locale.**

**Art. 33 OPR. Non entrata in materia del Consiglio federale su censure concernenti l'unilateralità politica del programma per il cui esame esiste una procedura speciale.**

**Art. 55<sup>bis</sup> cpv. 3 Cost; art. 1 LCS; art. 3 lett. d, art. 7, art. 12, art. 15 cpv. 2 e 3, art. 19 cpv. 2 OPR; art. 2 Concessione SSR del 1982 Esame, da parte del Consiglio federale, delle censure concernenti il sistema di finanziamento («sponsoring»), la forma giuridica dell'organizzatore richiedente, la nascita di un'egemonia pubblicitaria nonché la forma d'autorizzazione e la cooperazione della SSR, a titolo di denuncia all'autorità di vigilanza, che non ha avuto effetto per infondatezza.**

---

## **I**

**A.** Das EVED erteilte am 23. März 1988 der Interessengemeinschaft Berner Regionalfernsehen «Bernsehen» (im folgenden Interessengemeinschaft) als Veranstalterin die Erlaubnis, vom 29. April bis zum 1. Mai 1988 eine dreitägige lokale Fernseh-Kurzveranstaltung zu verbreiten (im folgenden Versuchserlaubnis). Diese Verfügung des EVED unterschrieb dessen Generalsekretär.

**B.** Am 11. Mai 1988 reichten die Schweizerische Journalistinnen- und Journalisten-Union, die Sozialdemokratische Partei der Stadt Bern, der Gewerkschaftsbund der Stadt Bern und Umgebung, der Arbeitnehmer-, Radio- und Fernsehbund, Bern, und das Syndikat Schweizerischer Medienschaffender, Gruppe Radio DRS, Studio Bern (im folgenden Beschwerdeführer) eine Eingabe an den Bundesrat ein, die folgende Überschrift trug: «Aufsichtsbeschwerde gegen das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement i. S. Erteilung einer Versuchserlaubnis für <Bernsehen>».

Darin formulierten die Beschwerdeführer die nachstehenden Anträge:

*«1. Es ist festzustellen, dass die Versuchserlaubnis für <Bernsehen> auf fehlerhaften Grundlagen erteilt worden ist.*

*2. Der Bundesrat lässt sich ein Konzept für die Aufsicht über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) vorlegen, in dem deren künftige Zusammenarbeit mit Dritten - analog zur Beteiligung an Satellitenveranstaltungen - geregelt und konzessionskonform durchgeführt wird. Von der SRG ist ein Bericht samt Begründung aufgrund ihrer Konzession für ihr Engagement beim <Bernsehen> zu verlangen; dieser Bericht ist zu veröffentlichen.*

*3. Die Dienststellen, welche die V vom 7. Juni 1982 über lokale Rundfunkversuche (RVO, SR 784.401) vollziehen, sind zu rechtmässigem Handeln anzuhalten. Sie sind vorsorglich für ein Jahr hinsichtlich der RVO-Anwendung fachlich einem andern Departement zu unterstellen, am besten dem EJPD und dessen Dienst für Medienrecht im Bundesamt für Justiz».*

**C.** Die Beschwerdeführer nennen für ihre Anträge im wesentlichen folgende Gründe:

**C.1.** Die Interessengemeinschaft habe die Versuchserlaubnis erhalten, obwohl eine Finanzierung des Fernsehversuchs vorgesehen sei, die der RVO nicht entsprochen habe; die Gesuchstellerin habe vorgängig erklären lassen, sie finanziere sich durch Beiträge der Privatwirtschaft.

Die RVO untersage die indirekte Werbung; die Interessengemeinschaft habe den Spendern die Namensnennung vorgängig zugesichert, was eine klassische Form des «Sponsoring» und damit der unerlaubten indirekten Werbung sei. Die Gesuchstellerin habe die finanziellen Mittel nicht in Übereinstimmung mit der RVO beschaffen können; das EVED hätte daher die Versuchserlaubnis nicht erteilen dürfen (Art. 15 Abs. 2 RVO). Die rechtlichen Voraussetzungen für eine RVO-konforme Finanzierung hätten nicht vorgelegen; deshalb hätte die Versuchserlaubnis wegen Fehlens der rechtlichen Gewähr im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. c RVO verweigert werden müssen.

**C.2.** Die Interessengemeinschaft sei als einfache Gesellschaft nicht rechtsfähig und komme daher als Veranstalterin nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b RVO nicht in Frage.

**C.3.** Die Bewilligung hätte ferner auch deshalb nicht erteilt werden dürfen, weil die Veranstalterin eine publizistische Vormachtstellung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. e RVO erlangt habe, indem die beiden führenden Zeitungen der Region Bern, «Der Bund» und die «Berner Zeitung», sich als Programmverantwortliche betätigt hätten.

**C.4.** Das EVED habe seine Aufsichtspflichten gegenüber der SRG nicht wahrgenommen. Die SRG habe sich an einem lokalen Fernsehversuch beteiligt, was in der Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft vom 5. Oktober 1987 (Konzession SRG von 1987, BBl 1987 III 813 f.) nicht vorgesehen sei. Das aufwendige Engagement der SRG und der Einsatz von nationalen Gebühren und Werbegeldern für eine ohnehin privilegierte Grossagglomeration seien konzessionsrechtlich nicht abgedeckt.

**C.5.** Die Versuchserlaubnis sei auch in formeller Hinsicht nicht in Ordnung; nur der Departementvorsteher könne dafür verantwortlich zeichnen; die Versuchserlaubnis sei aber vom Generalsekretär des EVED unterschrieben.

Sodann sei der Generalsekretär des EVED den Einwänden der Beschwerdeführer nicht nachgegangen, sondern habe erklärt, der Fall «Bernsehen» würde nur untersucht, wenn eine Beschwerde eingehe.

**C.6.** Im Programm der Interessengemeinschaft hätten sich die Einseitigkeit der Trägerschaft, die Dominanz der lokalen Grosszeitungen und deren bürgerliche Ausrichtung niedergeschlagen. Angesichts der politischen Schlagseite der

Sendungen der Interessengemeinschaft hätte die Aufsichtsbehörde der an der Sendung mitwirkenden SRG, also das EVED, einschreiten müssen, was nicht geschehen sei.

**D.** In seiner Vernehmlassung vom 4. Juli 1988 (im folgenden Vernehmlassung) hält das EVED zu den Anträgen der Beschwerdeführer folgendes fest:

*«- Die Versuchserlaubnis für <Bernsehen> ist unseres Erachtens auf korrekten Grundlagen erteilt worden.*

*- Die Zusammenarbeit der SRG mit den Veranstaltern von <Bernsehen> war konzessionskonform. Es besteht keine Notwendigkeit, ein Konzept für die Aufsicht über die SRG vorzulegen, in dem die künftige Zusammenarbeit der SRG mit Dritten geregelt wird. Ebenso wenig besteht für uns ein Anlass, von der SRG eine Rechtfertigung über ihr Engagement beim <Bernsehen> zu verlangen.*

*- Der Antrag, die Anwendung der Verordnung über lokale Rundfunk-Versuche für ein Jahr einem andern Departement zu übertragen, ist unseres Erachtens abwegig. Unseres Wissens ist in einzelnen Beschwerdefällen die Federführung anderen Stellen übertragen worden, noch nie indessen die generelle Anwendung von Rechtsnormen in einem bestimmten Aufgabenbereich des Bundes».*

Das EVED begründet seine abweisenden Anträge wie folgt:

**D.1.** In Art. 15 Abs. 3 RVO würden die Möglichkeiten, einen Rundfunkversuch zu finanzieren, nicht abschliessend aufgezählt. Weitere Arten der Finanzierung seien erlaubt, sofern diese so ausgestaltet würden, dass kein einseitiger Einfluss auf den Veranstalter ausgeübt werden könne. Von «Sponsoring» könne man nur sprechen, wenn der Spender eine bestimmte, ihm inhaltlich zum voraus bekannte Sendung mit entsprechenden Geldleistungen finanziere. Beim «Bernsehen» hätten die Spender, ohne den Inhalt vorgängig gekannt zu haben, eine RVO-Kurzveranstaltung ermöglicht; dabei sei es nicht um eine bestimmte Sendung, sondern um den Fernsehversuch als solchen gegangen.

Das Verbot der indirekten Werbung sei beachtet worden; die Veranstalterin habe nämlich mit einer klaren Trennung von Programm und Anhang der Sendung, in welchem die Namen der Spender aufgeführt worden seien, den Bestimmungen der RVO nachgelebt.

**D.2.** Eine einfache Gesellschaft stelle für Kurzveranstaltungen durchaus eine geeignete Rechtsform im Sinne von Art. 12 Abs. 1 RVO dar; die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 RVO würden teils durch die einzelnen Mitglieder, teils durch deren Gesamtheit erfüllt.

Indem das EVED der Interessengemeinschaft die Versuchserlaubnis erteilt habe, seien die einzelnen Mitglieder berechtigt und verpflichtet worden. Die Verantwortlichkeiten einer einfachen Gesellschaft seien im OR geregelt; die Adressen der einzelnen Mitglieder seien bekannt. Sodann bilde auch das Testen der Rechtsform eines Veranstalters einen Teil des Versuchs.

**D.3.** Die Frage nach der publizistischen Vormachtstellung sei bei Kurzveranstaltungen nicht zu prüfen. Die publizistische Angebotsvielfalt, die mit Art. 7 Abs. 1 Bst. e RVO geschützt werden solle, werde im vorliegenden

Falle nicht berührt. Der Öffentlichkeit habe der übliche Zugriff auf Zeitungen, Radio und Fernsehen vor, während und nach der Kurzveranstaltung offengestanden.

**D.4.** Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer habe sich die SRG nicht im Sinne von Art. 2 der Konzession SRG von 1987 am «Bernsehen» beteiligt; die SRG habe das Rahmenprogramm als Fremdproduktion zur Verfügung gestellt; die SRG sei nur Programmlieferantin, nicht jedoch verantwortliche Veranstalterin des Fernsehversuchs gewesen.

**D.5.** Zur «Kompetenzdelegation» (*recte*: Unterschriftendelegation) schreibt das EVED, es verzichte auf eine Stellungnahme und verweise stattdessen auf die Unterschriftendelegation (insbesondere deren Art. 5) des Vorstehers des EVED an sein Generalsekretariat vom 19. Januar 1988 (im folgenden Unterschriftendelegation).

Zum Vorhalt, der Generalsekretär des EVED habe gegenüber Medienvertretern erklärt, der Fall «Bernsehen» werde nur untersucht, wenn eine Beschwerde eingehe, nehme das EVED keine Stellung.

**D.6.** Zur Rüge der Beschwerdeführer, das Programm der Interessengemeinschaft sei inhaltlich einseitig, hält das EVED fest, zum Beurteilen des Programminhalts sei in erster Linie das Beschwerdeorgan der Veranstalterin zuständig. Deshalb äussere es sich zum Programminhalt im vorliegenden Verfahren nicht.

**E.** Im zweiten Schriftenwechsel halten die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 24. August 1988 an ihren Vorbringen fest.

Ergänzend bringen sie vor, Leistungen Dritter an Kurzveranstaltungen seien nur zulässig, wenn sie voraussetzungslos und ohne Namensnennung im Programm in die allgemeine Kasse des Veranstalters fliessen würden, was vorliegend nicht der Fall gewesen sei. Die für Bernsehen gewählte Finanzierungsart verstosse auch gegen Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 3 BV und Art. 1 des BG vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241).

Gemäss der Unterschriftendelegation könne das Generalsekretariat des EVED nur Verfügungen und Entscheide unterschreiben, die keine politischen Aspekte aufweisen. Das Erteilen einer Versuchserlaubnis enthalte demgegenüber politische Aspekte.

Die Art und Weise der Unterzeichnung der Versuchserlaubnis verletze Art. 62 Abs. 2 des BG vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG], SR 172.010). Danach hätten die ermächtigten Beamten im Namen des Departementvorstehers zu unterschreiben. Bei der Versuchserlaubnis für die Interessengemeinschaft fehle ein entsprechender Hinweis. Das EVED mache nicht geltend, es liege ein Versehen vor, so dass anzunehmen sei, es handle sich um gängige Praxis des EVED.

**F.** Das EVED hält im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels mit Eingabe vom 14. Oktober 1988 im wesentlichen an seinen Vorbringen fest; ergänzend führt es aus, eine Versuchserlaubnis von nur drei Tagen Dauer, für die kein Anspruch auf Wiederholung oder zeitliche Verlängerung bestehe und aus

der keinerlei Präjudizyen abgeleitet werden könnten, weise keine politischen Aspekte auf. Den Formfehler nehme es zur Kenntnis; das Generalsekretariat werde künftig im Namen des Departementvorstehers unterschreiben.

Im übrigen wird auf die Vorbringen der Beteiligten, soweit für die Beurteilung erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

**G.** Mit Eingabe vom 28. Oktober 1988 halten die Beschwerdeführer an der Aufsichtsbeschwerde fest. Sie führen darin aus, die unabhängige Beschwerdekommision «Bernsehen» habe die Programmbeschwerde teilweise gutgeheissen und die Auffassung vertreten, das EVED habe das Gesuch für das «Bernsehen» zu wenig kritisch gewürdigt.

...

## II

**1.** Im vorliegenden Fall ist zu unterscheiden zwischen den Rügen, die das Erteilen der Versuchserlaubnis betreffen (Konzessionsbeschwerde), und solchen, die sich auf den Programminhalt beziehen (Programmbeschwerde). Nachstehend wird vorerst die Zulässigkeit der Programmbeschwerde erörtert.

**1.1.** Das EVED beantragt, auf die Programmbeschwerde sei nicht einzutreten, weil dafür ein Rechtsmittel bestehe. Die Beschwerdeführer anerkennen dies zwar, machen aber sinngemäss geltend, angesichts des engen Zusammenhanges zwischen den Mängeln der Versuchserlaubnis und der Einseitigkeit der Sendung sei auf die Programmbeschwerde gleichwohl einzutreten.

**1.2.** Gemäss ständiger Praxis zu Art. 71 VwVG tritt der Bundesrat auf eine Aufsichtsbeschwerde nicht ein, wenn dem Beschwerdeführer ein ordentliches oder ausserordentliches Rechtsmittel oder eine Aufsichtsbeschwerde an eine untere Aufsichtsbehörde offensteht (vgl. *Knapp Blaise*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel/Frankfurt a.M. 1983, S. 231 f., Ziff. 894).

Gemäss Art. 33 Abs. 1 RVO kann das Publikum Beanstandungen gegen ausgestrahlte Sendungen bei einem vom Veranstalter eingesetzten Organ anbringen. Der Entscheid dieses Organs ist an die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen weiterziehbar (vgl. Art. 33 Abs. 3 RVO in Verbindung mit Art. 16 des BB vom 7. Oktober 1983 über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen [BB UBI], SR 784.45; vgl. BBl 1987 III 707 f.). Deren Entscheide können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans BGer weitergezogen werden (vgl. Art. 25 BB UBI).

Für die Programmbeschwerde besteht somit ein besonderer Rechtsweg, den die Beschwerdeführer beschritten haben; demzufolge ist auf diesen Teil der Aufsichtsbeschwerde nicht einzutreten.

2. Für die Konzessionsbeschwerde gestaltet sich der Rechtsweg wie folgt: Die Versuchserlaubnis vom 23. März 1988 bildet eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, da darin rechtsverbindlich aufgrund öffentlichen Rechts des Bundes Rechte und Pflichten in einem Einzelfall begründet werden.

2.1. Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Anfechtung einer solchen Verfügung mit der (ordentlichen) Verwaltungsbeschwerde berechtigt:

«a. wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat;

b. jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt.»

Eine besondere Legitimation zur Beschwerde nach Art. 48 Bst. b VwVG (Verbandsbeschwerde) besteht im vorliegenden Fall nicht, da das Bundesrecht keine Bestimmung enthält, welche die Beschwerdeführer oder einzelne von ihnen zur Beschwerde berechtigt.

Während zur Programmbeschwerde im Sinne einer formalisierten Aufsichtsbeschwerde grundsätzlich jedermann legitimiert ist (vgl. dazu Art. 14 BB UBI), verlangt Art. 48 Bst. a VwVG mit dem Erfordernis des Berührtseins, dass ein Beschwerdeführer «in einer besonderen, das heisst besonders nahen Beziehung zum angefochtenen Entscheid steht» (vgl. *Saladin Peter*, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, S. 174 f.; vgl. auch [BGE 103 Ib 339](#), [BGE 99 Ib 105](#)). Berührtsein im Sinne dieser Bestimmung setzt voraus, dass der Beschwerdeführer durch die angefochtene Verfügung «beschwert» ist; er muss durch sie *einen besonderen Rechtsnachteil* erlitten haben; dabei hat er ein eigenes Interesse an der Anfechtung einer Verfügung nachzuweisen (vgl. *Saladin*, a. a. O., S. 175; vgl. auch *Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 151 ff.).

Im vorliegenden Fall sind die Beschwerdeführer von der Bewilligung zu einem Fernsehversuch nicht anders als jede andere Person oder Organisation betroffen. Die Beschwerdeführer stehen dieser Verfügung nicht näher als ein beliebiger Dritter; sie trifft keine besondere Beschwer, was sie im übrigen auch selber nicht behaupten. Die Beschwerdeführer haben somit zu Recht die Legitimation zu einer (ordentlichen) Verwaltungsbeschwerde nicht beansprucht. Der Bundesrat hat daher den konzessionsrechtlichen Teil als *Aufsichtsbeschwerde* zu behandeln, sofern seine Zuständigkeit und ein aktuelles öffentliches Interesse als Eintretensvoraussetzungen gegeben sind.

2.2. Der Bundesrat ist zuständig, wenn er die vorgesetzte Behörde jener Amtsstelle ist, deren Verhalten gerügt wird, und somit keine untere Aufsichtsbehörde besteht (vgl. *Knapp*, a. a. O., S. 231). Die Aufsichtsbeschwerde richtet sich gegen das EVED als Vollzugsbehörde der RVO (vgl. Art. 6 Abs. 2

RVO) und als Aufsichtsbehörde über die SRG (Art. 21 Abs. 1 Konzession SRG, vgl. BBl 1987 III 813). Aufsichtsbehörde des EVED ist der Bundesrat. Folglich fällt die Aufsichtsbeschwerde in den Kompetenzbereich des Bundesrates.

3. Neben dem Fehlen eines ordentlichen Rechtsmittelweges (vgl. vorne E. 1.2) setzt das Eintreten auf eine Aufsichtsbeschwerde voraus, dass der Beschwerdeführer eine offensichtliche Verletzung klaren materiellen Rechts, wesentlichen Verfahrensrechts oder eine eindeutige Verletzung wichtiger öffentlicher Interessen rügt (Knapp, a. a. O., S. 231 f.); der Bundesrat tritt in ständiger Praxis auf Aufsichtsbeschwerden nur ein, wenn für deren Behandlung ein aktuelles öffentliches Interesse besteht (Gygi, a. a. O., S. 221 f.; vgl. VPB 42.56, VPB 42.21, VPB 42.86, VPB 46.41; vgl. auch [BGE 99 Ia 336](#), [BGE 97 I 10](#)). Ein solches öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn eine wiederholte oder konkret wiederholbare schwerwiegende Rechtsverletzung behauptet wird, die ein Rechtsstaat auf die Dauer nicht tolerieren kann (Saladin, a. a. O., S. 218; VPB 41.57).

Das Erteilen einer Versuchserlaubnis durch das EVED bildet einen konkret wiederholbaren Vorgang; das EVED kann nämlich, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen, jederzeit weitere solche Bewilligungen erteilen. Somit besteht ein aktuelles öffentliches Interesse abzuklären, ob das EVED beim Erteilen der Versuchserlaubnis offensichtlich gegen klares Recht verstossen oder wesentliche Verfahrensvorschriften eindeutig verletzt hat.

Auf die Aufsichtsbeschwerde (konzessionsrechtlicher Teil) ist demzufolge einzutreten.

4. Die Beschwerdeführer rügen im wesentlichen, das EVED habe der Interessengemeinschaft die Bewilligung für einen Fernsehversuch erteilt, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten; zudem sei die Erlaubnis nicht formgerecht erteilt worden. Die einzelnen Rügen werden nachstehend erörtert:

4.1. Die Beschwerdeführer bringen vor, die Interessengemeinschaft habe die Bewilligung für einen Fernsehversuch erhalten, obwohl eine rechtmässige Finanzierung nicht sichergestellt gewesen sei; insbesondere hätten die Gesuchsteller «Sponsoring» und indirekte Werbung als Finanzierungsquellen von allem Anfang an vorgesehen; den Spendern sei zugesichert worden, ihr Name werde im Programm erwähnt. Vertreter der beiden potentesten Geldgeber, der Firmen Loeb und Hasler, seien in den Sendungen ausführlich zu Wort gekommen, was auch gegen die Generalklausel von Art. 1 UWG verstosse. Für diese Finanzierungsart des Fernsehversuchs fehle nicht nur die gesetzliche Grundlage; vielmehr verstosse sie auch gegen Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 3 BV.

4.1.1. Art. 15 Abs. 3 RVO führt als Finanzierungsquellen «insbesondere» Zuwendungen der öffentlichen Hand sowie Mitglieder- und Teilnehmerbeiträge an. Der Ausdruck «insbesondere» verdeutlicht, dass Art. 15 Abs. 3 RVO diese Finanzierungsarten nur als Regelbeispiele erwähnt, die Frage aber nicht abschliessend regelt. Das EVED durfte daher - ohne gegen klares Recht zu verstossen - annehmen, die RVO schaffe Raum für andere Finanzierungsformen, wie die Beschwerdegegner sie im vorliegenden

Fall gewählt haben. Solche Modelle sind erlaubt, sofern sie - abgesehen von der Gefahr einseitiger Einflussnahme - nicht mittels unzulässiger Werbung finanziert werden.

**4.1.2.** Gemäss Art. 15 Abs. 2 RVO ist die Finanzierung so auszugestalten, dass kein einseitiger Einfluss auf den Veranstalter ausgeübt werden kann. Eine solche Einflussnahme des Veranstalters würde sich wohl im Programminhalt niederschlagen, sei dies mittelbar oder unmittelbar. Diese Frage gehört jedoch zur Programmbeschwerde, welche die unabhängige Beschwerdekommision «Bernsehen» mit Entscheid vom 10. Oktober 1988 teilweise guthiess. Soweit es um die Beurteilung des von der Veranstalterin ausgestrahlten Fernsehprogramms geht, prüft daher der Bundesrat mangels Zuständigkeit diese Rüge nicht (vgl. E. 1.2).

**4.1.3.** Die RVO unterscheidet zwischen zulässiger (Art. 16 RVO) und unzulässiger Werbung (Art. 19 RVO). Um bezahlte (zulässige) direkte Werbung im Sinne von Art. 16 RVO geht es im vorliegenden Fall unstreitig nicht, so dass darauf nicht weiter einzugehen ist. Ebenso wenig rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 19 Abs. 1 RVO, der sich mit verbotenen Werbearten (Inhalt, Form) befasst, und von Art. 19 Abs. 3 RVO, der Werbeverbote für bestimmte Produkte und Dienstleistungen ausspricht. Was das von den Beschwerdeführern angerufene Gebot des lautereren Wettbewerbs betrifft, wird später darauf eingegangen. Abs. 2 von Art. 19 RVO, der im vorliegenden Fall weiter in Betracht fällt, untersagt die bezahlte indirekte Werbung. Eine solche liegt vor, wenn ein Veranstalter von einem Interessierten geldwerte Leistungen für die Verbreitung von Aussagen über Waren oder Dienstleistungen entgegennimmt. Die Beschwerdeführer haben weder nachgewiesen noch finden sich dafür Anhaltspunkte in den Akten, dass Interessierte geldwerte Leistungen erbrachten, damit Aussagen über Waren- und Dienstleistungen ausgestrahlt werden. Insbesondere fehlen in den Unterlagen der Veranstalterin, die dem EVED eingereicht wurden und als Beurteilungsgrundlage für das Erteilen der Bewilligung dienten, eindeutige Anhaltspunkte, die auf Finanzierung bestimmter Sendungen mittels unerlaubter bezahlter indirekter Werbung schliessen lassen.

Den Ausdruck «Sponsoring», den sowohl die Beschwerdeführer wie das EVED verwenden, kennt die RVO nicht. «Sponsoring», was auch immer darunter verstanden wird, ist im Sinne von klarem Recht gemäss RVO nur verboten, sofern damit unzulässige Formen bezahlter direkter oder indirekter Werbung gemeint sind. Solche offensichtlichen Verstösse gegen das Werbeverbot liegen nicht vor.

Die Auffassung des EVED, der Kurz-Fernsehversuch sei nicht mittels verbotener Werbung oder mit einem unerlaubten Finanzierungsmodell gesichert worden, ist somit haltbar.

**4.2.** Unbegründet ist schliesslich auch die Berufung der Beschwerdeführer auf Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 3 BV; es ist nämlich weder ersichtlich noch substantiiert dargetan, dass die Erlaubnis für einen regionalen Fernsehkurzversuch von drei Tagen Dauer im Sinne klaren Rechts die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen verletzt oder die Autonomie in der Gestaltung der Programme offensichtlich verfassungsrechtlich missachtet. Die Auslegung von Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 3 BV durch die Beschwerdeführer, wonach nur bestimmte Medienschaffende Zutritt zu Mikrofon und Kamera hätten, gilt im übrigen

nicht als klares Recht (vgl. dazu: *Müller Jörg Paul*, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Bern/Zürich 1987, Art. 55<sup>bis</sup>, Rz 61 ff.).

**4.3.** Die Beschwerdeführer beanstanden, die vom EVED gebilligte Finanzierungsart verstosse gegen Art. 1 UWG. Gemäss dieser Bestimmung bezweckt das UWG, den lautereren und unverfälschten Wettbewerb im Interesse aller Beteiligten zu gewährleisten. Nach den bisherigen Erwägungen verstösst die Finanzierungsart nicht gegen die Werbevorschriften der RVO (vgl. vorne E. 4.1.3). Die Beschwerdeführer legen nicht weiter dar, und es ist aus den Akten nicht ersichtlich, inwieweit die gerügte Bewilligung für einen Fernseh-Kurzversuch im Sinne von «klarem Recht» gegen die allgemeine Zweckbestimmung des UWG verstösst, insbesondere inwieweit der Wettbewerb verfälscht wird. Diese Rüge ist daher unbegründet.

**4.4.** Die Beschwerdeführer rügen, die Rechtsform der Interessengemeinschaft sei mit Art. 7 Abs. 1 RVO nicht vereinbar, weil die Interessengemeinschaft keine juristische Person, sondern nur eine einfache Gesellschaft sei, deren Verantwortlichkeit einer klaren Regelung entbehre und die zudem zu einem «Kompetenzwirrwarr» führe.

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b RVO kann eine Versuchserlaubnis erteilt werden, wenn der Veranstalter das Schweizer Bürgerrecht besitzt oder eine juristische Person schweizerisch beherrscht ist; sodann muss der Veranstalter seinen Sitz oder Wohnsitz im Verbreitungsgebiet haben. Art. 12 Abs. 1 RVO verlangt, der Veranstalter habe durch eine geeignete Organisation dafür zu sorgen, «dass der Versuch nach dieser Verordnung durchgeführt werden kann».

Die Interessengemeinschaft umfasst 35 natürliche und juristische Personen, welche die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b RVO erfüllen, das heisst, sie verfügen über das schweizerische Bürgerrecht oder sind schweizerisch beherrschte juristische Personen; sie haben den Wohnsitz oder ihren Sitz im Verbreitungsgebiet. Der Wortlaut der genannten Bestimmungen der RVO lässt sowohl juristische wie auch natürliche Personen als Veranstalter zu; die RVO enthält keine Bestimmung, wonach eine einfache Gesellschaft als Veranstalterin in klarer Weise ausgeschlossen ist. Es kann daher nicht gesagt werden, das Erteilen einer Versuchserlaubnis an eine einfache Gesellschaft verstosse gegen klares Recht.

Dass auch das Erproben geeigneter Rechtsformen Gegenstand eines Versuchs sein kann, ergibt sich in haltbarer Weise aus Art. 3 Bst. d RVO, wonach auch die zweckdienlichen rechtlichen Vorkehren im Bereiche der Organisation zu den Versuchszielen gehören. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer brauchte der Schlussbericht der Interessengemeinschaft vom 30. Juni 1988 die Eignung der einfachen Gesellschaft als Veranstalterin nicht zwingend zu erörtern; die Auswertung kann anderweitig erfolgen.

**4.5.** Die Beschwerdeführer rügen, die Versuchserlaubnis hätte der Interessengemeinschaft nicht erteilt werden dürfen, weil die beiden grössten Tageszeitungen der Region Bern («Der Bund» und die «Berner Zeitung») Mitglieder der Interessengemeinschaft seien; diesen beiden Zeitungen käme zusammen eine publizistische Vormachtstellung zu, was Art. 7 Abs. 1 Bst. e RVO verbiete.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. e RVO gehört zu den weiteren Voraussetzungen für das Erteilen einer Versuchserlaubnis, dass der Veranstalter durch den Versuch im Versorgungsgebiet nicht eine publizistische Vormachtstellung erlangt.

Was unter einer publizistischen Vormachtstellung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. e RVO zu verstehen ist, umschreibt die RVO nicht näher und ist daher durch Auslegung zu ermitteln. Die Auffassung des EVED ist jedenfalls nicht willkürlich, bei einer Kurzveranstaltung von nur drei Tagen Dauer ohne Anspruch auf Verlängerung oder Wiederholung stelle sich das Problem der publizistischen Vormachtstellung nicht. Dies wird durch den zutreffenden Hinweis des EVED unterstrichen, der Öffentlichkeit habe das übrige Angebot von Zeitungen, des Radios und des Fernsehens vor, während und nach dem Kurzversuch zur Verfügung gestanden.

**4.6.** Die Beschwerdeführer halten dafür, das EVED habe seine Aufsichtspflichten gegenüber der SRG nicht wahrgenommen, da sich die SRG ohne entsprechende Konzession am Kurzversuch «Bernsehen» beteiligt habe. In der anfangs 1988 gültigen Konzession SRG seien die Veranstaltungen und Programmformen, welche die SRG durchführen dürfe, abschliessend aufgezählt; von lokalen oder regionalen SRG-Fernsehprogrammen sei in der Konzession nicht die Rede. Die SRG hätte daher für das Rahmenprogramm, das sie für das «Bernsehen» gestaltet habe, eine separate Konzession benötigt. Sie habe es jedoch unterlassen, eine solche einzuholen. Die SRG habe eine Moderatorin zur Verfügung gestellt; die Medienschaffenden hätten sich durch die SRG bevormundet gefühlt.

Gemäss Art. 2 der Konzession SRG von 1987 kann die SRG nationale Fernsehprogramme veranstalten und sich mit Genehmigung der Konzessionsbehörde an der Veranstaltung internationaler Fernsehprogramme beteiligen.

Nach dem Wortlaut von Art. 6 der Versuchserlaubnis war die SRG als solche nicht Veranstalterin des «Bernsehens». Die SRG hat Programmteile für diesen Fernsehversuch geliefert, und offenbar hat eine Moderatorin der SRG am «Bernsehen» mitgewirkt. Dieses Mitwirken der SRG an einem regionalen Fernsehprogramm war jedoch nicht derart intensiv, dass eindeutig auf eine Beteiligung der SRG an diesem Fernsehversuch zu schliessen wäre.

Die Auffassung des EVED, die SRG habe kein Konzessionsgesuch für die Mitwirkung am Fernsehversuch stellen müssen, da sie weder als Beteiligte noch als Veranstalterin aufgetreten sei, erweist sich daher als vertretbar. Gemäss Beschwerde sollen sich einzelne Medienschaffende über eine angebliche Bevormundung durch die SRG beklagt haben. Diese Rüge berührt das Verhältnis zwischen den Medienschaffenden und ihrer Arbeitgeberin und allenfalls jenes zwischen der Interessengemeinschaft als Veranstalterin und der SRG. Für das EVED bestand kein Anlass, aufsichtsrechtlich einzuschreiten, weil ein solches Vorgehen des EVED eine eindeutige Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften oder klarer Rechtsnormen durch die SRG voraussetzen

würde, was hier - wie erwähnt - nicht zutrifft. Die Rüge, das EVED hätte gegen die SRG aufsichtsrechtliche Massnahmen treffen müssen, ist daher unbegründet.

4.7. Die Beschwerdeführer beanstanden die Bewilligung auch unter formellen Aspekten.

4.7.1. Laut Ziff. 5 der Unterschriftendelegation des Vorstehers des EVED dürfe der Generalsekretär oder dessen Stellvertreter nur Verfügungen und Entscheide unterschreiben, die keine politischen Aspekte aufweisen. Das Erteilen einer Versuchserlaubnis für eine Fernsehsendung weise hingegen eindeutig politische Momente auf.

Die Unterschriftendelegation des Vorstehers des EVED an sein Generalsekretariat stützt sich auf Art. 62 Abs. 2 VwOG, wonach der Departementvorsteher seine Unterschriftsberechtigung in zum voraus bestimmten Fällen auf den Generalsekretär und dessen Stellvertreter übertragen kann. Der Vorsteher des EVED hat die Unterschrift gemäss Ziff. 5 der Unterschriftendelegation für «Verfügungen und Entscheide des Departements im Aufgabenbereich des Generalsekretariats, soweit diese keine politischen Aspekte aufweisen», delegiert.

Der Begriff «politische Aspekte» ist auslegungsbedürftig. Es ist in erster Linie Sache des Departementvorstehers, sich mit dem Generalsekretär und dessen Stellvertreter über die Unterschriftenbefugnis zu verständigen. Daher steht dem EVED für die Frage, was als «politisch» zu werten ist, ein relativ erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Die Auffassung des EVED, das Erteilen einer kurzfristigen Versuchserlaubnis weise keine politischen Gesichtspunkte auf, lässt sich vertreten, so dass kein Anlass für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Bundesrates besteht.

4.7.2. Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, gemäss Art. 62 Abs. 2 VwOG müssten die ermächtigten Beamten im Namen des Departementvorstehers unterschreiben. Dies sei beim Erteilen der Bewilligung für diesen Fernsehversuch nicht geschehen. Das EVED mache kein Versehen geltend, weshalb auf gängige EVED-Praxis zu schliessen sei.

Der Mangel bei der Unterschrift ist von untergeordneter Bedeutung. Mit der Aufsichtsbeschwerde können nur Verfahrensfehler schwerwiegender Art gerügt werden. Weiter fehlt es auch an der konkreten Gefahr der Wiederholbarkeit, da das EVED dieses Versehen zugestanden hat und künftig vermeiden will. Demzufolge besteht auch hier kein Anlass für ein aufsichtsrechtliches Vorgehen des Bundesrates.

4.7.3. Die Beschwerdeführer beklagen sich, der Generalsekretär des EVED sei ihren Einwänden nicht nachgegangen, sondern habe gegenüber Medienvertretern erklärt, der Fall «Bernsehen» werde nur dann geprüft, wenn eine Beschwerde eingehe.

Das EVED verzichtet ausdrücklich darauf, sich zu diesem Punkt vernehmen zu lassen.

Die Beschwerdeführer legen nicht dar, und es ist auch aus den eingereichten Unterlagen nicht ersichtlich, inwieweit das EVED durch angebliche Äusserungen seines Generalsekretärs gegen klares Recht verstossen oder wesentliche Verfahrensvorschriften eindeutig verletzt haben soll. Auch wenn

diese Bemerkungen so gefallen wären, wie die Beschwerdeführer behaupten, was offen bleiben kann, bestünde kein Anlass für aufsichtsrechtliche Massnahmen.

5. Auf die Aufsichtsbeschwerde ist daher, soweit sie eine Programmbeschwerde zum Gegenstand hat, nicht einzutreten (s. o. E. 1.1. und 1.2); im übrigen wird der Aufsichtsbeschwerde, soweit sie die Konzession und Versuchserlaubnis zum Gegenstand hat, keine Folge gegeben, da keine Verletzung von klarem materiellem Bundesrecht vorliegt; ebenso wenig sind wesentliche Bestimmungen des Verfahrensrechts oder wichtige öffentliche Interessen verletzt worden. Der Bundesrat verkennt dabei nicht, dass in der Öffentlichkeit solche Kurzversuche sehr kritisch beobachtet werden. Dem EVED kann aber nicht vorgeworfen werden, dass es anlässlich der Erteilung einer Bewilligung für einen Fernsehversuch das Gesuch nicht sorgfältig geprüft habe; im Gegenteil ist das EVED seinen Sorgfaltsverpflichtungen voll nachgekommen.

6. Nach Art. 10 der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (VwKV, SR 172.041.0) haben die Beschwerdeführer, die bei einer Aufsichtsbeschwerde unterliegen, die Kosten bei mutwilligen, aussergewöhnlich umfangreichen oder besonders schwierigen Aufsichtsbeschwerden zu tragen. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Von einer Kostenauflegung ist daher abzusehen.

---

## **JAAC 54.31 - Entscheid des Bundesrates vom 1. November 1989**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 190

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.