

# Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre



Universität Zürich

FS 2022

# Radio und Fernsehen

## § 18

---

### Leseplan:

Skript § 18

RTVG (z.T. RTVV)

BGer, Urteil 2C\_483/2020 vom 28. Oktober 2020

Verfügung BAKOM in Sachen Stiftung Telebasel

Vgl. <https://entdb.ofcomnet.ch/> (BAKOM)

BGE 139 I 306 ff.

BVGE 2009/64

### Selbststudium:

BGE 138 II 267 ff.; 135 II 296 ff.: Aufschaltverpflichtung



### **Art. 93 BV** Radio und Fernsehen

<sup>1</sup> Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.

<sup>2</sup> Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

<sup>3</sup> Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.

<sup>4</sup> Auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.

<sup>5</sup> Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden.

**Wie ist das Verhältnis von Art. 93 BV zu Art.17 BV?**

## **Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)**

**784.40**

vom 24. März 2006 (Stand am 1. Januar 2022)

---

### **1a. Abschnitt:<sup>9</sup> Unabhängigkeit vom Staat**

#### **Art. 3a**

Radio und Fernsehen sind vom Staat unabhängig.

## **Art. 16**      Meldung von Beteiligungen

Veranstalter schweizerischer Programme müssen dem BAKOM Änderungen des Kapitals und der Stimmrechtsverhältnisse sowie namhafte Beteiligungen an anderen Unternehmen melden.

**Erklären Sie Art. 16 RTVG.**

## Art. 4 Mindestanforderungen an den Programminhalt

1 Alle Sendungen eines Radio- oder Fernsehprogramms müssen die Grundrechte beachten. Die Sendungen haben insbesondere die **Menschenwürde** zu achten, dürfen weder diskriminierend sein noch zu Rassenhass beitragen noch die öffentliche Sittlichkeit gefährden noch Gewalt verherrlichen oder verharmlosen.

2 Redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt müssen Tatsachen und Ereignisse **sachgerecht** darstellen, so dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann. Ansichten und Kommentare müssen als solche erkennbar sein.

3 Die Sendungen dürfen die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die Wahrnehmung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz nicht gefährden.

4 **Konzessionierte Programme** müssen in der Gesamtheit ihrer redaktionellen Sendungen die **Vielfalt** der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen. Wird ein Versorgungsgebiet durch eine hinreichende Anzahl Programme abgedeckt, so kann die Konzessionsbehörde einen oder mehrere Veranstalter in der Konzession vom Vielfaltsgebot entbinden.

### BGer, Urteil 2C\_483/2020 vom 28. Oktober 2020

"Redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt sollen Tatsachen und Ereignisse "sachgerecht" wiedergeben, so dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann; Ansichten und Kommentare haben als solche erkennbar zu sein [...] Das aus dem Sachgerechtigkeitsgebot abgeleitete Gebot der Objektivität verlangt, dass sich der Zuschauer durch die vermittelten Tatsachen und Auffassungen ein möglichst zuverlässiges Bild machen kann und in die Lage versetzt wird, sich eine eigene Meinung zu bilden. Das Prinzip der Wahrhaftigkeit verpflichtet den Veranstalter, Fakten objektiv wiederzugeben; bei umstrittenen Sachaussagen ist der Zuschauer so zu informieren, dass er sich darüber möglichst selber ein Bild machen kann. Das Gebot der Sachgerechtigkeit verlangt hingegen nicht, dass alle Standpunkte qualitativ und quantitativ genau gleichwertig dargestellt werden. Massgebend ist vielmehr, dass der Zuschauer erkennen kann, dass und inwiefern eine Aussage umstritten ist."

## Art. 10 Werbeverbote

<sup>1</sup> Unzulässig ist Werbung für:

- a. Tabakwaren;
- b.<sup>19</sup> alkoholische Getränke, die dem Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932<sup>20</sup> unterstehen; der Bundesrat erlässt zum Schutz der Gesundheit und der Jugend weitere Einschränkungen;
- c.<sup>21</sup> ...
- d. politische Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind;
- e. religiöse Bekenntnisse und die sie vertretenden Institutionen und Personen.

<sup>2</sup> Unzulässig sind:

- a. Werbung für Heilmittel nach Massgabe des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000<sup>22</sup>;
- b. Verkaufsangebote für sämtliche Heilmittel und medizinischen Behandlungen.

<sup>3</sup> Unzulässig sind Schleichwerbung und unterschwellige Werbung.

<sup>4</sup> Unzulässig ist Werbung, welche:

- a. religiöse oder politische Überzeugungen herabmindert;
- b. irreführend oder unlauter ist;
- c. zu einem Verhalten anregt, welches die Gesundheit, die Umwelt oder die persönliche Sicherheit gefährdet.





<sup>5</sup> Der Bundesrat kann zum Schutz der Gesundheit und der Jugend weitere Werbesendungen als unzulässig erklären.

Verfügung

des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM in Sachen Stiftung Telebasel, Steinenschanze 2, 4002 Basel betreffend Verletzung der Werbe- und Sponsoringbestimmungen

Referenz/Aktenzeichen: 381.14/1000440905

Biel/Bienne, 1. Februar 2019

<https://entdb.ofcomnet.ch/> (BAKOM)

**Erörtern Sie die rechtspolitischen Hintergründe der Werbeverbote.  
(Zum Sponsoring: vgl. Art. 12 RTVG)**

## Art. 3<sup>8</sup>

Wer ein schweizerisches Programm veranstalten will, muss:

- a. dies vorgängig dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) melden; oder
- b. über eine Konzession nach diesem Gesetz verfügen.

## Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)

784.401

vom 9. März 2007 (Stand am 1. Januar 2022)

---

## Art. 2 Meldepflicht (Art. 3 Bst. a RTVG)

<sup>1</sup> Meldepflichtige Veranstalter haben dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)<sup>3</sup> insbesondere folgende Angaben zu liefern:

## **Art. 25** Konzession

<sup>1</sup> Der Bundesrat erteilt der SRG eine Konzession.

## **2. Abschnitt: Publizistisches Angebot**

### **Art. 26** Einschränkungen des regionalen Angebots

<sup>1</sup> Die Veranstaltung regionaler Programme ist der SRG untersagt.

<sup>2</sup> Die SRG kann in ihren Radioprogrammen mit Genehmigung des UVEK zeitlich begrenzte regionale Fenster einfügen. In solchen Fenstern ist das Sponsoring untersagt. Diese regionalen Fenster sind auf täglich maximal 1 Stunde zu beschränken.<sup>35</sup>

## **Art. 31**            Organisation der SRG

<sup>1</sup> Die SRG organisiert sich so, dass:

- a. ihre Autonomie und Unabhängigkeit vom Staat und von einzelnen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Gruppierungen gewährleistet sind;
- b. sie wirtschaftlich geführt wird und die Abgaben für Radio und Fernsehen ihrem Zweck entsprechend verwendet werden;
- c. die Anliegen der Sprachregionen berücksichtigt werden und eine nationale Leitung und Koordination sichergestellt ist;
- d. das Publikum in der Organisation vertreten ist;
- e. die redaktionelle Tätigkeit von den wirtschaftlichen Aktivitäten getrennt ist;
- f. sie nach aktienrechtlichen Prinzipien geleitet, überwacht und kontrolliert werden kann.

<sup>2</sup> Ihre Statuten müssen durch das UVEK genehmigt werden.

### BGE 139 I 306 ff., 311 E. 3.2.2

"Obwohl der Werbevertrag an sich den privatrechtlichen Regeln unterliegt [...], hat die SRG/publisuisse SA in diesem Bereich jedoch auch angemessen den Vorgaben von Art. 35 Abs. 2 BV Rechnung zu tragen. Danach ist an die Grundrechte gebunden und hat zu deren Verwirklichung beizutragen, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt. Dies ist bei der SRG im Rahmen ihres programmrechtlichen Auftrags im an sich von ihr privatrechtlich bewirtschafteten Werbebereich der Fall, da dieser als Nebenaktivität zur Finanzierung ihrer Programme dient ([...] [Aushängen von Plakaten im Bahnhof]). Sie ist als privilegierte Konzessionärin des Bundes (vgl. Art. 23 ff. RTVG) im Werbebereich nicht gleich frei wie Private ([...]). Im redaktionellen Teil des Programms kann die SRG sich unbeschränkt auf ihre Programmautonomie berufen (vgl. Art. 6 RTVG). Macht sie von der Möglichkeit, ihr Programm durch Werbung zu finanzieren, Gebrauch, kann sie sich bei der Auswahl der zugelassenen Werbesendungen indessen nicht in gleicher Weise auf ihre Programmautonomie berufen, da sie in diesem Bereich grundrechtsgebunden handeln muss, auch wenn der konkret abgeschlossene Werbevertrag zivilrechtlicher Natur ist. Im Vergleich zum Zugang zum redaktionellen Programm besteht beim Werbefernsehen eine geringere Autonomie der SRG, da und soweit dem Zuschauer gegenüber klar ist, dass es sich bei der entsprechenden Botschaft um die Auffassung eines Dritten im Rahmen eines (ideellen) Werbebeitrags handelt."

## 3. Kapitel: Andere Veranstalter mit Leistungsauftrag

### 1. Abschnitt: Konzessionen mit Leistungsauftrag und Abgabenanteil

#### Art. 38 Grundsatz

<sup>1</sup> Konzessionen mit Leistungsauftrag und Abgabenanteil (Konzessionen mit Abgabenanteil) können erteilt werden an Veranstalter lokal-regionaler Programme, die:

- a. 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;
- b. mit komplementären nicht gewinnorientierten Radioprogrammen zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags in Agglomerationen beitragen.

<sup>2</sup> Konzessionen mit Abgabenanteil geben einen Anspruch auf Verbreitung des Programms in einem bestimmten Versorgungsgebiet (Zugangsrecht) sowie auf einen Anteil am Ertrag der Abgaben für Radio und Fernsehen.

<sup>3</sup> Je Versorgungsgebiet wird eine Konzession mit Abgabenanteil erteilt.

### Art. 45 Konzessionierungsverfahren

<sup>1</sup> Konzessionen werden vom UVEK erteilt. Das BAKOM schreibt die Konzessionen in der Regel öffentlich aus; es kann die interessierten Kreise anhören.

<sup>1bis</sup> Konzessionen können ohne öffentliche Ausschreibung verlängert werden, insbesondere wenn die Situation in den Versorgungsgebieten oder technologische Veränderungen die Programmveranstalter vor besondere Herausforderungen stellen. Dabei wird die bisherige Erfüllung des Leistungsauftrags berücksichtigt.<sup>46</sup>

<sup>2</sup> Für die Erteilung von Konzessionen von kurzer Dauer kann der Bundesrat ein besonderes Verfahren vorsehen.

<sup>3</sup> Gehen in der Ausschreibung für eine Konzession mehrere Bewerbungen ein, so wird derjenige Bewerber bevorzugt, der am besten in der Lage ist, den Leistungsauftrag zu erfüllen. Sind mehrere Bewerbungen unter diesem Gesichtspunkt weitgehend gleichwertig, so wird jener Bewerber bevorzugt, der die Meinungs- und Angebotsvielfalt am meisten bereichert.

<sup>4</sup> Konzessionen für drahtlos-terrestrisch verbreitete Programme werden in der Regel vor der Ausschreibung der entsprechenden Funkkonzessionen nach Artikel 22a FMG<sup>47</sup> erteilt.<sup>48</sup>

## **BVGE 2009/64, E. 7.2**

"Art. 45 RTVG enthält klare Vorgaben, auf welche Kriterien die Vorinstanz beim Entscheid über die Konzessionserteilung abzustellen hat. Es bestehen keinerlei Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber die Berücksichtigung weiterer Kriterien vorsah oder zulassen wollte. Die Ausführungsbestimmungen richten sich denn auch nach den gesetzlichen Vorgaben. Es ist damit der Beschwerdeführerin grundsätzlich darin zuzustimmen, dass eine Berücksichtigung von ausschreibungsfremden Faktoren zumindest dann unzulässig ist, wenn ein Entscheid aufgrund der im Rahmen der Ausschreibung definierten Kriterien möglich ist. Damit ist vorab festzustellen, ob und inwiefern die Vorinstanz bei der Beurteilung des Konzessionsgesuchs tatsächlich auf den Ruf von Roger Schawinski abgestellt hat."



## 2. Abschnitt: Haushaltabgabe

### Art. 69 Allgemeine Bestimmungen

<sup>1</sup> Die Abgabepflicht der Mitglieder eines Haushalts beginnt am ersten Tag des Monats, welcher der Gründung des Haushalts folgt, und endet am letzten Tag des Monats, in welchem der Haushalt aufgelöst wird.

<sup>2</sup> Massgebend für die Erhebung der Abgabe ist die Haushaltsbildung, wie sie im kantonalen oder kommunalen Einwohnerregister registriert ist.

<sup>3</sup> Der Bundesrat regelt die Periodizität, die Fälligkeit und die Verjährung der Abgabe.

## 3. Abschnitt: Unternehmensabgabe

### Art. 70 Abgabepflicht der Unternehmen

<sup>1</sup> Abgabepflichtig ist ein Unternehmen, wenn es den vom Bundesrat festgelegten Mindestumsatz in der im vorangegangenen Kalenderjahr abgeschlossenen Steuerperiode nach Artikel 34 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009 <sup>68</sup> (MWSTG) erreicht hat.

### **BGE 141 II 182 ff., 188 f. E 3.4**

"Dass der Staat aufgrund gesetzlicher Bestimmungen eine öffentliche Aufgabe erfüllt und dafür eine Gebühr erhebt, schliesst ein mehrwertsteuerliches Leistungsaustauschverhältnis nicht aus [...] Als nicht hoheitlich, sondern als Tätigkeiten, die auch von Privaten durchgeführt werden können, erachtete die Rechtsprechung z.B. die Aufgaben der SUVA im Bereich der Unfallprävention wie Durchführung von Kontrollen, Überprüfung von Sicherheitskonzepten, Beratung und Unterstützung in Fragen der Arbeitssicherheit, Untersuchungen und Auswertungen von Berufsunfällen, Aus- und Fortbildung von Spezialisten, Schadstoffmessungen, Erarbeitung von Richtlinien und Verordnungen, Durchführung von arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen [...] Voraussetzung für die Steuerpflicht ist aber auch hier das Vorliegen eines Leistungsaustausches [...], d.h., dass die Gebühr die Gegenleistung für eine dem Gebührenpflichtigen konkret erbrachte (Haupt-)Leistung ist und nicht bloss eine bestimmte Tätigkeit in allgemeiner Weise fördert [...]"

### **BGE 141 II 182 ff., 197 f. E 6.7**

"Die Empfangsgebühr kann damit weder als Regalabgabe noch als Gegenleistung für eine andere vom Bund erbrachte Dienstleistung betrachtet werden. Sie ist eine hoheitlich erhobene Abgabe, die der Bund erhebt, um damit gebührenfinanzierte Veranstalter, namentlich die SRG, unterstützen zu können. Damit ist sie eher als eine Zwecksteuer oder Abgabe sui generis zu qualifizieren [...] Sie ist etwa vergleichbar mit einer Kurtaxe: Das Gemeinwesen erhebt von einem bestimmten Personenkreis eine Kurtaxe und leitet den Ertrag weiter an Kur- oder Verkehrsvereine, damit diese im öffentlichen Interesse bestimmte Leistungen erbringen, welche die Abgabepflichtigen zwar benützen können, aber keineswegs zwangsläufig benutzen, die dafür aber auch anderen Personen zugutekommen. [...] Gleichermassen dient die Empfangsgebühr der Finanzierung einer Aufgabe, die jedoch mit dem Objekt der Abgabe nur in einem lockeren Zusammenhang steht; sie stellt nicht im Mehrwertsteuerrechtlichen Sinne ein Entgelt für eine Dienstleistung dar."

Vgl. auch BGE 144 II 412: Rückerstattung zu Unrecht bezahlte Mehrwertsteuer

## **SRG-Gewerkschaft zu den neuen SRF-Leitlinien: «Ein Maulkorb für alle geht zu weit», Sonntag 09.Mai .2021**

Zum Beispiel «Arena»-Mann Sandro Brotz: Öffentlich auftretende Moderatoren sollen anders behandelt werden als Angestellte im Backstage, fordert die SRG-Gewerkschaft.

Für das Syndikat Schweizer Medienschaffender (SSM) sind die neuen publizistischen Leitlinien des Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) ein starkes Stück. Ein Gutachten soll klären, ob das Unternehmen die Treuepflicht der Mitarbeitenden zu streng auslegt.

Durch die überarbeiteten Leitlinien fühlen sich viele SRF-Mitarbeitende in ihrer Meinungsäusserungsfreiheit beschnitten. Das gilt vor allem für die neuen Dos and Don'ts beim Privatvergnügen auf den sozialen Medien, wie der Klein Report berichtete.

In ihrer Freiheit beschnitten fühlten sich vor allem Mitarbeitende, «die nicht am Bildschirm oder am Mikrofon auftreten und deshalb nicht öffentlich bekannte Angestellte der SRG sind», sagt Jérôme Hayoz gegenüber dem Klein Report.

Für den Zentralsekretär der SRG-Gewerkschaft ist sonnenklar: Wer bei der SRG arbeitet, gibt nicht automatisch sein Recht auf freie Meinungsäusserung ab.

«Bei politischen Äusserungen auf Social Media sollte unterschieden werden zwischen den öffentlich sichtbaren und hörbaren Aushängeschildern der SRG und den anderen Angestellten. Ein Maulkorb für alle ist nicht gerechtfertigt, das geht zu weit.»

Nach Informationen des Klein Reports hat die SRG-Gewerkschaft ein Gutachten in dieser Streitsache in Auftrag gegeben. Darauf angesprochen sagt Jérôme Hayoz: «Angestellte haben eine Treuepflicht gegenüber ihrem Arbeitgeber. Diese Treuepflicht wird von der SRG sehr weitgehend ausgelegt. Wir lassen derzeit abklären, ob diese Treuepflicht tatsächlich einen solch grossen Eingriff in die persönliche Meinungsäusserungsfreiheit rechtfertigt – oder eben nicht.» Ergebnisse seien noch ausstehend.

Als die SRF-Spitze die neuen publizistischen Leitlinien Anfang April publizierte, hiess es, dass noch bis zur Endversion im Herbst weitere Anpassungen möglich sind. Wie der Klein Report weiss, ist eine eigene E-Mail-Adresse eingerichtet worden, wo SRF-Mitarbeitende ihre Kommentare zu den Leitlinien deponieren können.

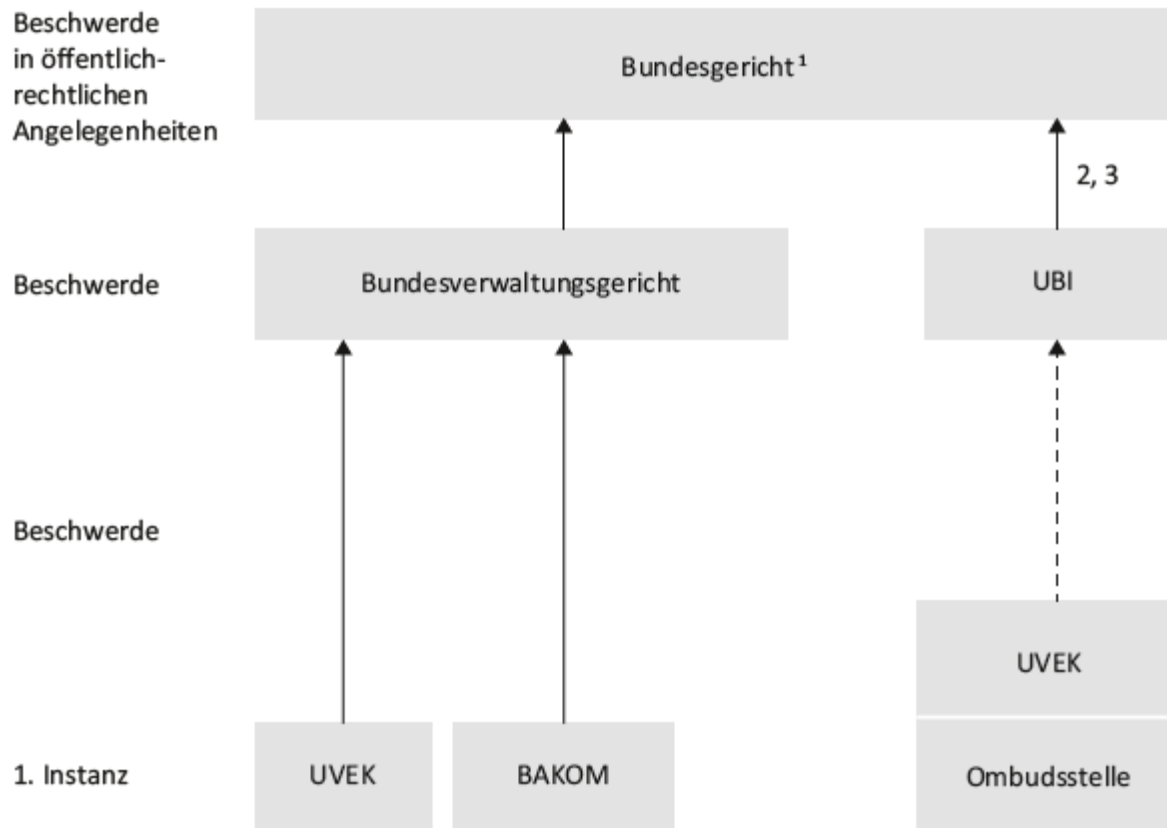
Über dieses Vorgehen wundert sich der SRG-Gewerkschafter. «Wir finden es unverständlich, dass die neuen publizistischen Richtlinien sofort in Kraft gesetzt werden, obwohl bis im Herbst noch Änderungen möglich sein sollen», sagt Jérôme Hayoz weiter zum Klein Report.

SRF hätte abwarten sollen bis die definitive Version steht. «Dann hätten wir diese Diskussion nicht öffentlich führen müssen.»

Quelle; <http://www.kleinreport.ch/news/srg-gewerkschaft-zu-den-neuen-srf-leitlinien-ein-maulkorb-fur-alle-geht-zu-weit-96995/>

Vgl. auch <https://publizistische-leitlinien.srf.ch/>

Schema 12: Instanzenzug bei Radio und Fernsehen



- 1 Ausgenommen Beschwerden betreffend Rundfunkkonzessionen, welche Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung waren (Art. 83 lit. p Ziff. 1 BGG)
- 2 Beschwerde gegen Radio-/Fernsehsendungen (Programmaufsicht) sowie Verweigerung des Zugangs zum Programm oder zum übrigen publizistischen Angebot der SRG sowie Inhalte der redaktionellen Beiträge
- 3 Direkte Beschwerdebefugnis des UVEK ohne Durchlaufen des Beanstandungsverfahrens

## **Das Massnahmenpaket in Kürze**

Die Vorlage führt die bewährte Medienpolitik weiter. Sie sieht verschiedene Massnahmen zugunsten der einheimischen Medien vor. Dazu gehören die Zustellermässigung für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen sowie für Vereins- und Verbandszeitschriften. Zusätzlich wird die Unterstützung für private Lokalradios und das Regionalfernsehen erhöht. Neu kommen eine Unterstützung der Frühzustellung abonnerter Zeitungen sowie die Förderung von Online-Medien hinzu. Zeitungen, private Radio- und Fernsehstationen und Online-Medien können wie bisher über alles berichten. Die Behörden können keinen Einfluss auf den Inhalt von Artikeln und Sendungen nehmen. Die Unabhängigkeit der Medien wird gewahrt. Eine Unterstützung ist an die Bedingung geknüpft, dass sich die Medien vorwiegend an ein schweizerisches Publikum richten und eine breite Palette von Themen behandeln. Die Vergünstigung bei der Zeitungszustellung sowie die Mittel für die Online-Medien sind befristet und fallen nach sieben Jahren weg.

Das Massnahmenpaket wird aus den Einnahmen der bestehenden Radio- und Fernsehabgabe und über den Bundeshaushalt finanziert. Es braucht keine neuen Abgaben. Insgesamt sind maximal 151 Millionen Franken jährlich vorgesehen.

*(abgelehnt in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022)*

<https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/organisation/rechtliche-grundlagen/abstimmungen/massnahmenpaket-zugunsten-der-medien.html>