

85.075

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk**

vom 20. Dezember 1985

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

20. Dezember 1985

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Mit dem vorliegenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss wird eine gegenüber der Radio- und Fernsehgesetzgebung vorgezogene Regelung des Satellitenrundfunks bezweckt. Dies ist mit Blick auf die rasche Entwicklung im Satellitenbereich aus gesellschafts-, medien- und wirtschaftspolitischen Gründen notwendig.

Der Geltungsbereich umfasst die Veranstaltung von Programmen sowie vergleichbaren Formen des Rundfunks über Rundfunksatellit und Fernmeldesatellit sowie die Übernahme so veranstalteter Programme durch Gemeinschaftsantennen- und Rundfunksendeanlagen. Im Bestreben, die allgemeine Gesetzgebung über Radio und Fernsehen so wenig wie möglich zu präjudizieren, beschränkt sich der Bundesbeschluss im wesentlichen auf die Regelung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Konzessionierung eines schweizerischen Satellitenrundfunksystems. Soweit die Verbreitung über Fernmeldesatellit und Kabel einbezogen wird, lehnt er sich an die einschlägigen Bestimmungen des Fernmelderechtes an. Die Einheit, die der Satellitenrundfunk als Regelungsmaterie darstellt, lässt es als angezeigt erscheinen, die im Fernmelderecht verankerten diesbezüglichen Kompetenzen in den vorliegenden medienrechtlichen Erlass überzuführen. Eine materielle Neuregelung soll dem Radio- und Fernsehgesetz vorbehalten bleiben.

Der Bundesbeschluss basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Ein schweizerischer Satellitenrundfunk soll einen Beitrag zur Erfüllung des in Artikel 55^{bis} BV verankerten Leistungsauftrags erbringen. Als spezifische Leistungen werden erwartet: Förderung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Präsenz der Schweiz im Ausland im Rahmen des Völkerrechts, Pflege der Beziehungen zu den im ausländischen Empfangsgebiet lebenden Schweizern; Beitrag zur Völkerverständigung und zum internationalen Kulturaustausch.
- Der Satellitenrundfunk hat verschiedenen programmlichen Bedingungen und Auflagen zu genügen. Indessen ist der Rahmen so abgesteckt, dass die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Veranstalter möglichst erhalten und ihre Autonomie, Programme zu veranstalten, respektiert bleiben.
- Staatliche Finanzierungshilfen werden ausgeschlossen. Satellitenrundfunk hat selbsttragend zu sein. Als Finanzquelle steht eine geordnete Werbung im Vordergrund.
- Satellitenrundfunk ist eine grenzüberschreitende Technik. Eine Zusammenarbeit mit dem Ausland ist geboten und ausdrücklich vorgesehen.
- Die technische Durchführung soll zu kostendeckenden Bedingungen durch die PTT erfolgen. Die Netzhoheit der PTT-Betriebe bleibt unangetastet.

Der Bundesbeschluss soll vom künftigen Radio- und Fernsehgesetz abgelöst werden. Er gilt bis zu dessen Inkrafttreten, längstens aber sechs Jahre.

Botschaft

- 1 **Allgemeiner Teil**
- 11 **Ausgangslage**
- 111 **Zweck des Bundesbeschlusses**

Am 13. Februar 1977 wurde in Genf ein Satellitenabkommen unterzeichnet, das auf internationaler Ebene die Grundlage für die Planung, die Erstellung und den Betrieb eines Rundfunksatellitensystems bildet (WARC-77).¹⁾ Seit 1. Januar 1979 für die Dauer von 15 Jahren in Kraft, bestimmt es die technischen Kriterien und die entsprechenden Koordinationsverfahren für die gemeinsame Nutzung des dem Rundfunk vorbehaltenen Frequenzbandes 11,7–12,5 Gigahertz in der Region Europa und Afrika durch gleichberechtigte terrestrische und Satelliten-Dienste. Ferner legt es die Orbitalpositionen der Satelliten, die Anzahl Übertragungskanäle, die Sendefrequenzen und den Überdeckungsbereich auf der Erde sowie die technische Spezifikation verbindlich fest.

Der Schweiz wurden, wie allen anderen Ländern, die mit einem einzigen Strahlenbündel überdeckt werden können, fünf Übertragungskanäle, ein klar definierter Überdeckungsbereich sowie eine Orbitalposition zugesprochen, die unser Land mit der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Frankreich, Belgien, Holland, Italien und Österreich gemeinsam teilt. Die für den unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmten Signale können aufgrund der starken Sendeleistung der Rundfunksatelliten von jedermann mit verhältnismässig kostengünstigen Parabolantennen (etwa 60–90 cm Durchmesser) empfangen werden. Die PTT-Betriebe haben 1981 bei der Internationalen Fernmeldeunion (UIT) in Genf zwecks internationaler Koordination vorsorglicherweise ein schweizerisches Rundfunksatellitensystem mit der neutralen Bezeichnung «HELVESAT» angemeldet und mit INTELSAT (Internationale Fernmelde-satellitenorganisation mit weltweitem Netz) gemäss INTELSAT-Abkommen koordiniert.

Mit Bundesratsbeschluss vom 5. September 1984 hat der Bundesrat vier Gesuche um Konzessionierung eines Satellitenrundfunksystems abgelehnt. Umstrittene Rechtsgrundlagen und rechtspolitische Überlegungen haben zu diesem Entscheid geführt. Die Frage, ob der Bund neben der Technik auch den Programmdienst regeln darf, war vor der Annahme des neuen Verfassungsartikels über Radio und Fernsehen (Art. 55^{bis} BV) umstritten. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vertrat in ihrem Bericht «Probleme des Satellitenrundfunks» vom 26. August 1982 (BBl 1982 III 777) die Meinung, dem Bundesrat fehle die Kompetenz, ein Satellitenrundfunksystem zu konzessionieren. Der Bundesrat hielt sich zwar für zuständig, beurteilte aber die zur Verfügung stehenden Rechtsgrundlagen als äusserst schmal.

¹⁾ Weltweite administrative Funkkonferenz über den Satellitenrundfunk von 1977 der Internationalen Fernmeldeunion (UIT/ITU), Schlussakte (World Administrative Radio Conference WARC-77).

In rechtspolitischer Hinsicht wollte der Bundesrat die zu erlassende Medienordnung nicht am Vorabend der Abstimmung über den Verfassungsartikel präjudizieren.

Der negative Entscheid bedeutet indessen keineswegs ein bundesrätliches Nein zum schweizerischen Satellitenrundfunk schlechthin. Der Bundesrat beurteilt vielmehr, ähnlich wie die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, den Satellitenrundfunk grundsätzlich positiv und die Errichtung eines schweizerischen Systems hält er, wenn auch nicht für unerlässlich, so doch für wünschenswert.¹⁾

Es sind gesellschafts-, medien- und wirtschaftspolitische Überlegungen, die zu diesem Urteil führen. Satellitenrundfunk ist heute eine Realität, mit der die Schweiz zu rechnen hat. Es besteht somit keine echte Wahl, ob man ihn einführen will oder nicht. Die Schweiz wird aktiv oder passiv von ihm betroffen. Eine aktive Gestaltung, eine Mitwirkung und Mitbestimmung eröffnet indes wesentlich günstigere Perspektiven als ein Abseitsstehen und passives Hinnehmen dessen, was aus dem Ausland herein kommt. Nur wenn die Schweiz mitwirkt, kann sie auch mitreden und so wesentliche Fragen wie Werbeordnung, europäische Rundfunkkonvention, eventuell Programmauflagen, usw. mitgestalten.

Die Medienbilanz unseres Landes ist überdies stark passiv. Ein Beitrag zu deren Ausgleich und ein Abbau medien- und kommunikationspolitischer Abhängigkeiten vom Ausland ist wünschbar.

Wirtschaftlich kann ein schweizerisches Satellitenrundfunksystem neue, anspruchsvolle und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze schaffen, vor allem in der sogenannten Software-Produktion. Die elektronischen Medien sind eine interessante Wachstumsbranche. Das Bedürfnis nach aufbereiteten Informationen nimmt in allen Bereichen der Gesellschaft zu. Die Erstellung der benötigten Infrastruktur, der sogenannten Hardware, bedingt den Einsatz von Spitzentechnologie und lässt Technologietransfer zu unseren Gunsten erwarten. Ferner verweisen Werbelcute auf ein ungenutztes, zum Teil auch ausländisches Werbepotential, das erschlossen und genutzt werden kann. Schliesslich kann unserer Wirtschaft und unserem Tourismus werbetechnisch der Zugang zu neuen Märkten eröffnet werden.

Nach Auffassung interessierter Kreise ist es aus betriebswirtschaftlichen Gründen von grosser Bedeutung, ein schweizerisches Satellitenrundfunksystem rasch zu verwirklichen und nicht erst zu beginnen, wenn die ausländische Konkurrenz sich bereits eingerichtet, etabliert und die wirtschaftlich interessanten Positionen besetzt hat.

¹⁾ Vgl.:

- Interpellation der GPK/S vom 8. Dezember 1981 und BRB vom 2. Juni 1982 (mündliche Beantwortung),
- Behandlung der Interpellation im Ständerat am 10. Juni 1982 (Amtl. Bull. S 1982 III 226),
- Bericht der GPK/N zu Problemen des Satellitenrundfunks vom 26. August 1982 (BB1 1982 III 777) und Stellungnahme des Bundesrates vom 3. November 1982 (BB1 1982 III 795),
- Behandlung des Berichtes GPK/N im Rat am 6. Dezember 1982 (Amtl. Bull. N 1982 V 1586).

Diesem Anliegen Rechnung tragend, beschloss der Bundesrat am 5. September 1984, nicht nur die vier Gesuche um Konzessionserteilung abzulehnen. Er äusserte sich vielmehr grundsätzlich positiv zu einem schweizerischen Rundfunksatellitensystem und beauftragte das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), die Arbeiten zur Vorbereitung von Rechtsgrundlagen für die Nutzung des der Schweiz zustehenden Rundfunksatelliten weiterzuführen. Das Departement stellte in Aussicht, nach Annahme des Verfassungssartikels 55^{bis} einen Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk vorzulegen.

Der zu erlassende Bundesbeschluss soll den Satellitenrundfunk erfassen. Es sollen tragfähige Rechtsgrundlagen geschaffen werden für diese technisch und gesellschaftspolitisch hochbedeutsame neue Möglichkeit der Rundfunkveranstaltung. Der Bundesrat beurteilte die Rechtsgrundlage für die Einführung des Satellitenrundfunks als schmal, aber immerhin als vorhanden. Dem widersprach die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission. Heute geht es nun darum, breite Rechtsgrundlagen zu schaffen und damit die Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Dabei ist die in Vorbereitung stehende gesetzliche Regelung von Radio und Fernsehen so wenig wie möglich zu präjudizieren. Das Departement beschränkte sich im Entwurf, der in die Vernehmlassung ging, deshalb konsequent auf Füllung der Gesetzeslücke. Der Bundesbeschluss will im wesentlichen auf Gesetzesstufe den Rahmen abstecken für die Nutzung der fünf Kanäle, die der Schweiz mittels WARC-77 zugeteilt worden sind.

Der Beschluss trägt der neuesten technischen Entwicklung Rechnung, indem er nicht nur die im WARC-77 im Vordergrund stehenden Hochleistungssatelliten sondern auch die neuen, wesentlich kostengünstigeren Satelliten, z. B. solche mittlerer Sendestärke (MPS), die ebenfalls zum Direktempfang geeignet und bestimmt sind, einschliesst.

Der Bundesrat erteilte den PTT-Betrieben überdies den Auftrag, ein technisches Pflichtenheft im Zusammenwirken mit den Interessenten zu erstellen und Offerten einzuholen. Dies um Zeit zu gewinnen und den Anliegen der an einer raschen Verwirklichung des Satellitenrundfunks interessierten Kreise nach Möglichkeit zu entsprechen.¹⁾

¹⁾ Zur Frage des Satellitenrundfunks sind in jüngster Zeit verschiedene Studien und Schriften (in deutscher Sprache) verfasst worden, auf die wir speziell Interessierte aufmerksam machen möchten und die beim EVED, Radio- und Fernsehdienst, 3003 Bern, bezogen werden können:

- Bundesratsbeschluss vom 5. September 1984 über vier Gesuche für die Verbreitung eines oder mehrerer Rundfunkprogramme über Direktrundfunksatelliten,
- Modell einer schweizerischen Trägerschaft für Satellitenrundfunk. Bericht der Arbeitsgruppe der interessierten Kreise vom 31. Oktober 1983, mit Anhängen,
- Studie der Generaldirektion PTT über ein schweizerisches Satellitenrundfunksystem vom 14. Januar 1981,
- Bericht des EVED zum Satellitenrundfunk vom April 1984.

112 Varianten des Satellitenrundfunks

Wir kennen heute Wissenschafts- und Nutzsatelliten. Zu den letzteren gehören die Telekommunikationssatelliten, wo man zwischen *Rundfunk-* und *Fernmeldesatelliten* unterscheidet. Beide sind gegenwärtig im Zusammenhang mit Satellitenrundfunk im Gespräch.

Rundfunk- oder Direktfernsehsatelliten werden künftig dazu dienen, Radio- und Fernsehprogramme in einem definierten Gebiet öffentlich zu verbreiten. Sie werden in Frequenzbereichen senden, die gemäss Internationalem Radioreglement dem Rundfunk zugewiesen sind; ihre Signale sind ausdrücklich zum unmittelbaren Empfang durch die Öffentlichkeit bestimmt. Aufgrund der starken Sendeleistung der Rundfunksatelliten können die Signale dereinst von jedermann mit verhältnismässig kostengünstigen Parabolantennen von 60–90 cm Durchmesser empfangen werden (Kosten vgl. Tabelle).

Seit kurzer Zeit zeichnen sich Möglichkeiten ab, Satellitenrundfunk kostengünstiger zu gestalten, indem neue, billigere Generationen von *Satelliten mittlerer Sendeleistung* (medium power satellites, MPS) geplant werden. Deren Einzelpfang sollte technisch ebenfalls möglich sein, bedingt aber eher grössere Antennen als der Hochleistungssatellit der ersten Generation. Für den Direktmpfang ist allerdings vorauszusetzen, dass die verwendeten Frequenzen im internationalen Radioreglement dem Rundfunk zugewiesen sind.

Fernmeldesatelliten stehen bereits seit Beginn der sechziger Jahre in Betrieb. Sie übertragen vor allem Fernmeldeverkehr (Ferngespräche, Daten usw.), aber auch Rundfunkprogramme (Radio- und Fernsehprogramme) zwischen einer definierten Anzahl autorisierter Bodenstationen (Punkt-zu-Punkt-Verbindungen), und zwar in besonderen, ausschliesslich diesem Zweck vorbehaltenen Frequenzbereichen. Die durch das Fernmeldegeheimnis geschützten Signale sind gemäss Internationalem Radioreglement nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Herkömmliche Fernmeldesatelliten-Bodenstationen wie z. B. Leuk (VS) verfügen über Antennen von 18–32 m Durchmesser (Investitionen: rund 20 Mio. sFr. pro Antenne mit zugehöriger Steuer-, Sende- und Empfangsanlage).

Seit einigen Jahren werden Fernmeldesatelliten auch für die Übertragung von Fernsehprogrammen von einer Sendestation an mehrere Empfangsanlagen eingesetzt. Auch diese Punkt-zu-Multipunkt-Verbindungen gehören gemäss Internationalem Radioreglement zum festen Satellitendienst und nicht etwa zum Satellitenrundfunkdienst. Ein Empfang ist deshalb nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Fernmeldeverwaltung gestattet. Die schwächere Sendeleistung der Fernmeldesatelliten bedingt für den Empfang auf der Erde technisch aufwendigere und verhältnismässig teure Einrichtungen. Für den autorisierten Empfang von Fernsehprogrammen ab Fernmeldesatelliten kommen deshalb praktisch nur Kabelverteilnetze in Frage.

Soweit die Fernmeldesatelliten ihrer ursprünglichen und eigentlichen Zweckbestimmung, dem Fernmeldeverkehr, d. h. der Individualkommunikation dienen, gilt für sie internationales Recht sowie das Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz (TVG) vom 14. Oktober 1922 (SR 784.10) mit den dazugehörigen Verordnungen. Gestützt auf das TVG ist ebenfalls die Einspeisung der über Fernmeldesatelliten verbreiteten ausländischen Programme und Dienste in inländische

Kabelnetze geordnet. Der Bundesrat hat sich schliesslich auch für kompetent gehalten, schweizerischen Interessen für die Verbreitung von Programmen und Diensten über Fernmeldesatellit Bewilligungen auszustellen. So hat er der Schweizerischen Trägervereinigung für Abonnementsfernsehen (STA) eine Konzession für einen befristeten Versuch erteilt. Dabei war er sich bewusst, dass die Rechtsgrundlage, was die programmliche Seite betrifft, schmal ist.

Tabelle: Kostenvergleich der verschiedenen Systeme
(Schätzungen der PTT-Betriebe)

Raumsegment und Sendebodenstation
(jährliche Kosten pro Kanal)

EUTELSAT (Fernmeldesatelliten)	rund 5,5 Mio. sFr.
Hochleistungs-Rundfunksatellit	20–25 Mio. sFr. ¹⁾
Rundfunksatellit mittlerer Leistung (Medium Power Satellites, MPS)	14–18 Mio. sFr.

Empfangsbodenstation
(Kaufpreis)

EUTELSAT (Ø 3 m; ohne Decoder)	28 000–58 000 sFr. ²⁾
Hochleistungs-Rundfunksatellit	1 500– 4 000 sFr. ^{3) 4)}
MPS	1 650– 4 400 sFr. ^{3) 4)}

113 Stand der Entwicklung in Europa

Bereits seit Mitte der sechziger Jahre werden Fernsehprogramme über *Fernmeldesatelliten* der INTELSAT übertragen. Als Beispiele sind etwa die Überspielung von Programmelementen oder Programmen an Rundfunksendeanstalten zum Zwecke der redaktionellen Bearbeitung im Hinblick auf die Eingliederung in die für die Öffentlichkeit bestimmten Programme zu nennen (Olympische Spiele, internationale Sportanlässe, wichtige Ereignisse von internationalem Interesse, Beiträge für die Nachrichtensendungen). Eine weitere Übertragungsvariante stellt die Überspielung einer Fernsehsendung vom Produktionsort via Fernmeldesatellit (der hier an die Stelle von Kabel und Richtfunkverbindung tritt) dar, entweder an terrestrische Rundfunksender, welche das Programm dann für den öffentlichen Empfang ausstrahlen (Ex: der sowjetische Fernmeldesatellit G-Horizont), oder an Kabelverteilstellen für die am Netz angeschlossenen Abonnenten (Ex: ECS I-F1 der EUTELSAT).

Die zuletzt genannte Übertragungsart (Punkt-zu-Multipunkt) ist seit wenigen Jahren aktuell geworden, indem besondere, zu diesem Zweck eigens geschaf-

¹⁾ Abhängig von der Anzahl Kanäle pro Satellit.

²⁾ 1–6 Kanäle.

³⁾ Abhängig von der Anzahl der empfangenen Kanäle.

⁴⁾ Falls die Fabrikation der Parabolantennen in Massenproduktion erfolgen kann, sind namhafte Verbilligungen zu erwarten.

fene Programme über Fernmeldesatelliten der EUTELSAT (Europäische Fernmeldesatellitenorganisation) und INTELSAT ausgestrahlt und interessierten, autorisierten Kabelverteilnetzen in ganz Europa angeboten werden.

Zurzeit beschränkt sich der Betrieb der privaten Bodenstationen schweizerischer Kabelnetzbetreiber auf den Empfang von Fernsehprogrammen, die über den ECS I-F1-Satelliten übertragen werden. Dieser Fernmeldesatellit steht allen Mitgliedern der EUTELSAT für die Übertragungen von Fernsehprogrammen und besonderen Rundfunkdiensten (z. B. Pay-TV) zur Verfügung. ECS I-F1 verfügt über insgesamt zwölf Transponder¹⁾, von denen neun gleichzeitig betrieben werden können. Davon hat EUTELSAT der Bundesrepublik Deutschland und Grossbritannien je zwei, Belgien, Frankreich, Italien, den Niederlanden und der Schweiz je einen Transponder zugeteilt.

Gegenwärtig – September 1985 – werden über die von den einzelnen Ländern gemieteten Transponder folgende Programme übertragen:

Grossbritannien	Sky Channel Music Box
Frankreich	TV 5 (frankophones Gemeinschaftsprogramm der französischen, belgischen und schweizerischen Sendeanstalten) sowie, zeitlich gestaffelt, das World Net-Informationsprogramm der USIA (US Information Agency)
Schweiz	Teleclub (Pay TV)
Italien	RAI I
Deutschland (BRD)	3 SAT PKS (Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk)
Belgien	Pay TV, Videokonferenzen, «World News» (noch nicht in Betrieb)
Niederlande	Pay TV (noch nicht in Betrieb)

Im Herbst 1986 wird das RAI-Programm über den dannzumal in Betrieb kommenden ECS I-F4-Satelliten ausgestrahlt. Den freiwerdenden Kanal ECS I-F1 erhält dann Luxemburg zugeteilt. Luxemburg benützt bereits als Übergangslösung den Reservetransponder Nr. 10 des ECS I-F1-Satelliten.

EUTELSAT wird voraussichtlich im Frühjahr 1986 einen weiteren Satelliten, den ECS I-F4, abschiessen. Infolge des Fehlstarts der ARIANE-Trägerrakete (V-15) im September 1985 wurde der Satellit ECS I-F3 zerstört und die Stationierung eines dritten Satelliten entsprechend verzögert. Acht der neun ab August 1986 verfügbaren Transponder sind bereits vermietet. Voraussichtlich werden den interessierten Kabelverteilnetzen mindestens fünf weitere Fernsehprogramme angeboten. Weitere TV-Programme, zum Teil direkt aus den USA, sollen in Kürze über INTELSAT-Satelliten übertragen werden.

¹⁾ Der Transponder ist ein Umsetzer an Bord des Satelliten, der die Signale von der Erde auf einer bestimmten Frequenz empfängt, verstärkt und auf einer anderen Frequenz zur Erde zurücksendet.

Die luxemburgische «Société européenne des satellites» plant den Betrieb eines mittelstarken Satelliten mit erhöhter Leistung, der 12–16 Fernsehprogramme übertragen soll und sich auch zum Direktempfang eignen könnte. Vorgesehen ist der Empfang auf der Erde mit Antennen von rund 0,9–1,2 m Durchmesser.

Wie die Entwicklung in den letzten Monaten zeigt, ist eine rasche Vermehrung des Programmangebotes zu erwarten, wobei inskünftig nicht nur Fernsehprogramme, sondern auch Radioprogramme übertragen werden sollen.

Im Bereiche der *Rundfunksatelliten* zeigt sich die Lage wie folgt:

- Der deutsche TV-SAT 1 soll im Mai 1986 und der französische TDF 1 im Juli 1986 mit der europäischen Trägerrakete ARIANE gestartet werden. Somit ist die Aufnahme des präoperationellen Betriebs für das vierte Quartal 1986 zu erwarten. *Deutschland* und *Frankreich* planen die Überführung des Versuchs in ein Betriebssystem mit je zwei Satelliten auf anfangs 1988.
- Über die Nutzung (Programme) des bundesdeutschen TV-SAT haben die Bundesländer zu bestimmen.
- Auf französischer Seite liegen für die Verwendung des TDF 1 noch keine Entscheide über die auszustrahlenden Programme vor. Für die Nutzung von TDF 1 wurde die «Société d'étude pour la TV par satellite SA» gegründet; sie soll zu einem späteren Zeitpunkt durch die «Société pour l'exploitation de la TV par satellite» abgelöst werden.
- Die Europäische Weltraumorganisation ESA entwickelt zur Zeit einen Mehrzwecksatelliten – früher L-SAT, heute Olympus genannt –, der neben Fernmelde- und experimentellen Nutzlasten auch über die notwendigen Ausrüstungen für die Verbreitung von zwei Fernsehprogrammen verfügen wird. Ein Fernsehkanal wird von *Italien* für eine vorwiegend nationale Versorgung gemäss Genfer Plan 1977 eingesetzt werden. Der zweite TV-Kanal wird den Mitgliedländern der Europäischen Rundfunkunion (UER) für nationalstaatliche Einzelprogramme oder für ein gemeinsames Europa-Programmexperiment zur Verfügung stehen. Der Start von Olympus soll gemäss heutiger Planung Mitte 1987 erfolgen.
- In *Grossbritannien* besteht seit längerer Zeit ein Mehrzwecksatellitenprojekt unter dem Namen UNISAT. Dieser Satellit sollte nebst einigen Fernmelde- transpondern auch über drei Rundfunktransponder nach Genfer Plan 1977 verfügen. UNISAT ist gegenwärtig das einzige europäische Rundfunksatellitenprojekt, das ohne finanzielle Beteiligung des Staates verwirklicht werden soll. Wegen Finanzierungsproblemen wird das Projekt zurzeit etwas schleppend bearbeitet.
- Die *skandinavischen Länder* planen unter Führung von Schweden ebenfalls einen Mehrzwecksatelliten (analog zu UNISAT), der sowohl über Fernmelde- wie auch über Rundfunktransponder verfügen soll (Tele-X). Das Projekt wird durch die privatrechtliche Firma NOTELSAT koordiniert, deren Aktien sich ausschliesslich im Besitz der norwegischen und schwedischen PTT befinden. Für den Flugkörper übernimmt die schwedische Weltraumorganisation die Verantwortung. Tele-X benützt die gleiche Plattform wie der deutsche und der französische Rundfunksatellit TV-Sat bzw. TDF-1 und soll im Juni 1987 abgeschossen werden.

Hochleistungsrundfunksatelliten sind teuer. Man befasst sich daher auch in Europa mit dem Gedanken, als Nachfolgesystem kostengünstigere Satelliten mittlerer Leistung für den Rundfunk einzusetzen. Dabei könnten eine Anzahl europäischer Länder die ihnen gemäss WARC-77 zugeteilten Kanäle in einem Pool zusammenfassen. Entweder würden alle Kanäle den gleichen Versorgungsbe- reich abdecken, d. h. den grössten Teil Westeuropas, oder die Kanäle könnten auf sich teilweise überlappende sprachregionale Versorgungsgebiete aufgeteilt werden.

Satelliten mittlerer Leistung bedingen zwar beim Empfänger etwas grössere Empfangsantennen am Boden. Dennoch erachten die Experten den Einzelempfang als technisch möglich.

Mit dem neuen Konzept könnten die jährlichen technischen Kosten pro Kanal spürbar reduziert werden. Gleichzeitig könnten die Veranstalter jedes Landes gleich viele potentielle Zuschauer bzw. Zuhörer erreichen. Dem Genfer Plan von 1977 liegt die nationale Versorgung zugrunde. Die Versorgungsbereiche wurden daher ausgelegt, um die Grenzen des entsprechenden Landes zu umschliessen. Die Überlappung auf andere Länder ist nur soweit technisch unvermeidbar zugelassen. Daraus ergeben sich für grosse Länder wesentlich grössere Überdeckungen und mehr erreichbare potentielle Nutzer als für kleinere wie z. B. die Schweiz. Das neue Konzept dagegen würde zur Chancengleichheit führen (vgl. Schaubild einer möglichen Neukonzeption des Satellitenrundfunks).

Eine vom Genfer Abkommen 1977 abweichende Verwendung der Satellitenkanäle bedingt jedoch eine neue Koordination zwischen den beteiligten Staaten. Nicht völlig auszuschliessen ist ferner, dass einzelne Kanäle wegen Störungen keine Verwendung mehr finden. Das Konzept könnte dazu führen, dass grössere Versorgungsbereiche mit dem Verzicht auf Kanäle erkauft werden müssen. Es setzt schliesslich eine genügend grosse Beteiligung interessierter Länder voraus.

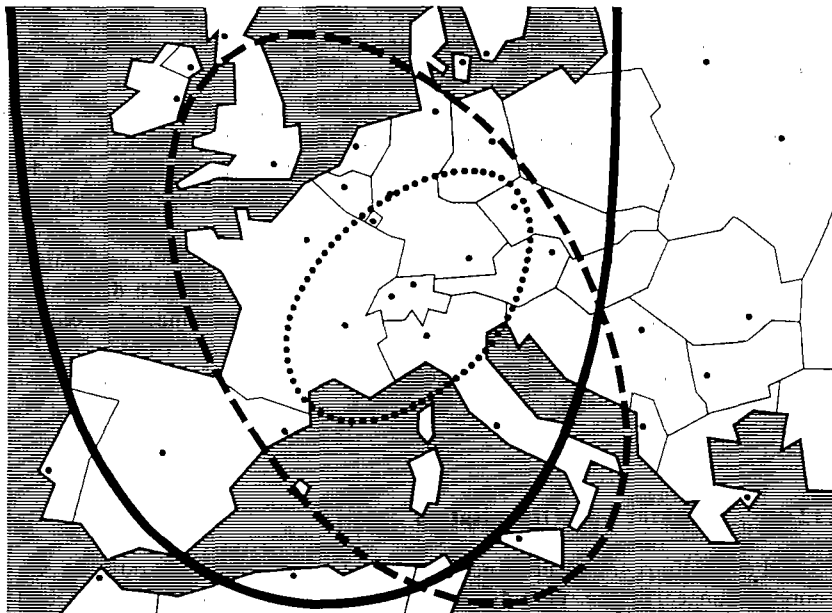
Zusammenfassend beurteilt eröffnen Rundfunksatelliten mittlerer Leistung aber interessante Möglichkeiten. Mit einer effektiven Inbetriebnahme solcher Satelliten dürfte frühestens ab 1989 gerechnet werden. Damit schweizerische Interessenten ihre Vorbereitungsarbeiten zeitgerecht vornehmen können, sollten die einschlägigen Rechtsgrundlagen aber wesentlich früher verabschiedet und in Kraft gesetzt werden können.

12 Elemente eines schweizerischen Satellitenrundfunks

121 Leistungsauftrag und Präsenz im Ausland

Satellitenrundfunk ist nicht ein neues Medium, sondern eine neue Technik zur Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen und von besonderen Rundfunkdiensten. Mit Blick auf das Inland ist es grundsätzlich möglich, alle drei im Leistungsauftrag des Artikels 55^{bis} Absatz 2 BV verlangten Leistungen – Beitrag zur freien Meinungsbildung, zur kulturellen Entfaltung und zur Unterhaltung – zu erbringen. Vom schweizerischen Satellitenrundfunk erwarten wir einen spezifischen Beitrag zur Erfüllung des Leistungsauftrages. Indessen werden Rund-

Schaubild einer möglichen Neukonzeption des Satellitenrundfunks



- Hochleistungssatellit
Individualempfang mittels Parabolantenne von 60–90 cm Durchmesser
- — — — — MPS
Individualempfang mittels Parabolantenne von 120 cm Durchmesser
- Fernmeldesatellit
Gemeinschaftsantenne von 350–470 cm Durchmesser, Einspeisung in Kabelnetz

funkprogramme und -dienste, die über einen Rundfunksatelliten ausgestrahlt werden, weiträumig verbreitet. Ein Grossteil der potentiellen Zuschauer und Zuhörer lebt im Ausland. Dem gilt es bei der Programmgestaltung im Rahmen des Völkerrechts Rechnung zu tragen. Der Satellitenrundfunk ist ein geeignetes Mittel, die nationale Identität im weitesten Sinne nach aussen zu vertreten. Er kann die aktive Präsenz der Schweiz im europäischen Mediensystem spürbar verstärken. Daran hat der Bund ein unmittelbares Interesse.

122 Programm

Für den Satellitenrundfunk bestehen breite Nutzungsmöglichkeiten. Von der Ausstrahlung von mehrheitsorientierten Vollprogrammen nach traditionellem Muster bis hin zu hochstehenden Spezialprogrammen für Minderheiten besteht

eine vielfältige Palette. Es ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, diese einzuschränken. Eine Politik, welche die Interessen der Zuhörer und Zuschauer in den Mittelpunkt stellt, erfordert, dass diese entscheiden können, was sie sehen und hören wollen. Die Programmgestaltung wird deshalb Sache staatsunabhängiger Konzessionäre sein.

Ein Minimum an Programmbestimmungen ist indessen unerlässlich. Verpflichtungen zu einer sachgerechten und wahrheitsgetreuen, der Vielfalt der Meinungen Rechnung tragenden Berichterstattung drängen sich mit Blick auf den Schutz der schweizerischen Rezipienten auf und werden in Artikel 55^{bis} BV ausdrücklich geboten.

Eine Bestimmung betreffend Vereinbarungen, die Exklusivrechte verschaffen, kann insbesondere zum Schutz der Informationsfreiheit, aber auch der schweizerischen Filmwirtschaft und der SRG die Programmbestimmungen vervollständigen (Art. 6). Überdies können in die Konzession Auflagen zur Förderung der schweizerischen Filmproduktion aufgenommen werden (Art. 15 Abs. 2, in Verbindung mit Art. 14 Bst. f).

123 Struktur und Organisation

Satellitenrundfunk soll nicht zu neuen publizistischen Vormachts- oder gar Monopolstellungen führen. Grundsätzlich soll der schweizerische Satellitenrundfunk einer Mehrzahl von Interessenten zugänglich sein. Indessen scheinen Erstellung und Betrieb von Rundfunksatelliten vorläufig so kostspielig zu sein, dass die in unserem Lande verfügbaren Kräfte nach Möglichkeit gebündelt und auf die Erreichung eines gemeinsamen Ziels ausgerichtet werden müssen. Einer ausländischen Beteiligung steht nichts im Wege, sie ist mit Blick auf die Kostenteilung sogar erwünscht, doch muss die Wahrnehmung schweizerischer Interessen gesichert sein.

Nutz- und Netzträgerschaft sind voneinander zu trennen. Die Netzträgerschaft liegt, sofern für die Verbreitung der Programme nicht ein ausländischer Satellit benützt wird, bei den schweizerischen PTT-Betrieben. Diese erstellen und betreiben das technische System im Auftrag und auf Kosten der Nutzträgerschaft. Die PTT tätigen die Netzinvestitionen und sind Träger der Netzanlagen.

Die Nutzträgerschaft ist Trägerin der Programmkonzession. Sie bestellt das technische System bei den PTT-Betrieben und trägt – allenfalls mit einer Finanzierungsgesellschaft – das volle finanzielle Risiko. Die Nutzträgerschaft hat gegenüber der Netzträgerschaft angemessene finanzielle Sicherheit zu leisten.

124 Technik

Die im internationalen Recht stipulierte Verantwortung und die offenen Fragen im Zusammenhang mit dem Fehlen eines schweizerischen Weltraumrechts lassen es angezeigt erscheinen, dass die PTT-Betriebe die technische Infrastruktur

erstellen und betreiben und Gewähr für die Einhaltung internationaler Normen und Vereinbarungen bieten. Dies schliesst nicht aus, dass sich die PTT im Rahmen der rechtlichen Schranken nach den Wünschen der potentiellen Nutzer richten. Die Nutzer sollen den PTT-Betrieben die Kosten abgelten. Um Verluste für die PTT-Betriebe zum vornherein auszuschliessen, erscheint es sinnvoll, dass die Nutzerkonzession erst in Kraft tritt, wenn die notwendigen finanziellen Garantien erbracht worden sind.

Die technische Entwicklung ist indes keineswegs abgeschlossen. Die bereits zitierte Studie der Generaldirektion der PTT-Betriebe von 1981 ist in verschiedenen Bereichen heute überholt. Der Bundesrat hat u. a. aus diesem Grunde den PTT-Betrieben am 5. September 1984 den Auftrag erteilt, ein technisches Pflichtenheft für ein Rundfunksatellitensystem zu erstellen und Offerten einzuholen. Dabei wird den Satelliten mittlerer Sendeleistung, den MPS, besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Arbeiten dürften anfangs 1986 abgeschlossen werden.

125 Finanzierung

Satellitenrundfunk soll in erster Linie mittels Verkauf von Sendezeit für die Werbung und z. T. mittels Teilnehmerentgelten (Abonnementsfernsehen, Pay-TV) finanziert werden. Es liesse sich nicht rechtfertigen, einen Teil der Gebühreneinnahmen, welche von den schweizerischen Zuhörern und Zuschauern bezahlt werden, für einen möglicherweise stark internationalen Satellitenrundfunk abzuzweigen. Die Gebühreneinnahmen sollen für die Inlandversorgung verwendet werden. Auch Bundesbeiträge – direkte Subventionen und indirekte Leistungen, etwa durch nichtkostendeckende Leistungen der PTT-Betriebe – sind nicht vorgesehen.

Wenn Werbung als eine der Haupteinnahmequellen genannt wird, ist zugleich an Absatz 4 des Radio- und Fernsehartikels der Bundesverfassung zu erinnern, welcher vom Rundfunkgesetzgeber Rücksichtnahme auf die anderen Kommunikationsmittel, vor allem auf die Presse, verlangt. Dafür sind Werbezeitbeschränkungen das taugliche Mittel. Überdies sollen die herkömmlichen Werberegulungen (klare Abgrenzung von den redaktionellen Programmen; Verbot, Sendungen zu unterbrechen; Blockprinzip; Jugendschutz usw.) aus kultur-, wettbewerbs- und konsumentenpolitischen Gründen beibehalten werden.

Alle anderen privatrechtlichen Finanzierungsmöglichkeiten sollen ohne weiteres möglich sein. Einzig für das sogenannte Sponsoring sind lauterkeitsrechtliche Rahmenbedingungen vorgesehen.

126 Internationale Zusammenarbeit

Es besteht kein Zweifel, dass der grenzüberschreitende Satellitenrundfunk sich zur internationalen Zusammenarbeit besonders eignet, ja eine solche gebietsrisch verlangt. Es sind verschiedene Zusammenarbeitsformen denkbar. Diese reichen von einer ausländischen Kapitalbeteiligung an einer schweizerischen

Nutzträgerschaft über die Mitbenutzung eines schweizerischen Satelliten bis hin zur Einmietung der schweizerischen Nutzträgerschaft auf einem ausländischen Satelliten oder der Ausstrahlung von gemeinsamen Programmen über schweizerische oder ausländische Satelliten. Selbstverständlich ist auch die programmliche Zusammenarbeit der öffentlichen Rundfunkanstalten als Möglichkeit darin eingeschlossen.

Es ist in erster Linie Aufgabe der Veranstalter, über die zweckmässigste Kooperation zu entscheiden. Unsere diplomatischen Dienste können sie flankierend unterstützen und Vermittlerdienste leisten.

Aufgabe der öffentlichen Hand ist es hingegen, u. a. im Rahmen des Staatsvertragsrechts für die Festlegung koordinierender internationaler Rahmenbedingungen zu sorgen. Solche sind vor allem im technischen Bereich notwendig (Festlegung von Orbitalpositionen der Satelliten, Frequenzschutz, Frequenzkoordination, usw.). Insbesondere sind die von der Schweiz genehmigten internationalen Übereinkommen über INTELSAT (SR 0.784.17) und EUTELSAT (SR 0.784.601) sowie der Internationale Fernmeldevertrag (SR 0.784.16) zu beachten.

Überdies müssen gemeinsame internationale Vorstellungen über die Ausgestaltung der Werbeordnung angestrebt werden. Einschlägige Arbeiten haben im Rahmen des Europarates bereits zu einer Empfehlung des Ministerrates an die Mitgliedländer (Empfehlung Nr. R[84]3 vom 23. Februar 1984 betreffend die Prinzipien der Fernsehwerbung) geführt. Der Europarat hat sich auch mit grundsätzlichen Fragen der Benützung von Satellitenkapazitäten befasst und hier ebenfalls eine Empfehlung des Ministerrates an die Mitgliedländer erlassen (Empfehlung Nr. R[84]22 vom 7. Dez. 1984 betreffend die Benützung von Satellitenkapazitäten für Fernsehen und Rundspruch). Der Europarat ist der Auffassung, dass die komplizierte Materie des Satellitenrundfunks vorerst mit Empfehlungen geregelt werden soll, da für einen Konventionstext die Konsensregel nur relativ wenig weitgehende Fassungen erlaubt. Im technischen Bereiche sind zentrale Fragen bereits geregelt (vgl. PTT-Studie über ein schweizerisches Satellitenrundfunksystem, Bern 1981).

13 Ergebnis der Vernehmlassung¹⁾

Zur Vernehmlassung wurden namentlich die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft, die Berufs- und Branchenverbände des Medienwesens, die SRG, die Schweizerische Trägervereinigung für Abonnementsfernsehen, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband eingeladen. Weitere Organisationen reichten von sich aus Vernehmlassungen ein.

Der Entschluss des Bundesrates, durch einen *vorgezogenen Bundesbeschluss* unverzüglich eine breite Rechtsgrundlage zu schaffen und die Rechtslücke beim

¹⁾ Wir verweisen auf den ausführlichen Bericht des EVED zu den Ergebnissen der Vernehmlassung vom August 1985.

Satellitenrundfunk zu füllen, wird von einer Mehrheit der Vernehmlasser unterstützt. Befürworter erwarten, dass der Satellitenrundfunk in Europa eine Zukunft hat, und sind der Ansicht, dass die Chance, die Möglichkeiten, die unserem Lande zustehen, zu nutzen, nicht durch Zeitverlust zunichte gemacht werden darf. Als Landesinteresse werden etwa aufgeführt: die Präsenz und Eigenständigkeit der Schweiz im internationalen Medienwesen; die politische Kontrolle der Entwicklung. Sodann wird der Zeitbedarf schweizerischer Projektinteressenten und ihre Abhängigkeit von einer rechtzeitigen Klärung der Rechtslage hervorgehoben. Gegen eine vorgezogene Regelung wandten sich namentlich zwei Kantone, die Sozialdemokratische Partei, die Partei der Arbeit, der Schweizerische Gewerkschaftsbund, die Verbände der Journalisten und Medienschaffenden, die Verbände der Filmbranche, der Schweizerische Konsumentenbund sowie eine Mehrheit der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption. Befürchtet wird vor allem eine Verzögerung und Präjudizierung des Radio- und Fernsehgesetzes.

Eine aus Vertretern aller politischen Richtungen und unterschiedlicher Interessen zusammengesetzte Mehrheit der Vernehmlasser spricht sich für den *Einbezug der indirekten Programmverbreitung* über Fernmeldesatelliten, Kopfstation und Kabel aus. Die Ziele, welche mit der Forderung nach Einbezug dieser Verbreitungsart verfolgt werden, sind unterschiedlich und zum Teil gegensätzlich. Einerseits verspricht man sich davon eine Vergrösserung des Programmangebots, insbesondere durch Zulassung neuer schweizerischer Veranstalter, andererseits jedoch eine Eindämmung des Angebots durch restriktive Einspeisungsvorschriften.

Umstritten waren überdies die im Vernehmlassungsentwurf noch enthaltenen Bestimmungen über die Organisationsstruktur (ein- oder zweistufige Struktur, Varianten des zweistufigen Modells). Diese hätten nicht die Wesentlichkeit von Gesetzesmaterie, auf detaillierte Regelung der Struktur des Konzessionärs könne verzichtet werden.

Ein dritter Schwerpunkt der Kritik betrifft die Programmbestimmungen, die Interpretation des Leistungsauftrages, d. h. die Möglichkeit, dass die einzelnen Programme oder Rundfunkdienste nur einen Teil der in Artikel 4 Absatz I des Vernehmlassungsentwurfs genannten Ziele anstreben können. Einzelne sehen darin die Preisgabe des Gedankens, Rundfunk sei von seinem gesellschaftlichen Dienstcharakter her zu verstehen und zu konzipieren. Andere sprechen sich dagegen für eine eingehende Überprüfung der einschlägigen Bestimmungen im Sinne einer Vereinfachung und Liberalisierung aus. Der Entwurf verrate obrigkeitliches Denken und sei im internationalen Kontext und mit Blick auf den zu erwartenden Konkurrenzdruck wirklichkeitsfremd.

Interessant scheint schliesslich die Tatsache, dass einzelne Vernehmlasser ausdrücklich ihr Interesse an einer Konzession bekunden, also durchblicken lassen, dass sie Satellitenrundfunk betreiben möchten.

Der vorliegende Beschlussexentwurf trägt dem Vernehmlassungsergebnis insofern Rechnung, als die indirekte Verbreitung von Rundfunkprogrammen und -diensten über Fernmeldesatellit und Kabelnetz in den Geltungsbereich einbezogen worden ist.

Mit Blick auf den auch in der Vernehmlassung häufig und mit Nachdruck vorgetragenen Wunsch, das kommende Radio- und Fernsehgesetz so wenig wie möglich zu präjudizieren, wird aber auf die Konzipierung einer neuen Konzessionierungs- und Kabeleinspeisungspolitik verzichtet. Im wesentlichen werden die im Fernmelderecht begründeten einschlägigen Kompetenzen in den Bundesbeschluss und damit ins Medienrecht übergeführt. Überdies wird im Sinne zahlreicher Vernehmlasser darauf verzichtet, die Organisationsstruktur der Konzessionäre auf Stufe Bundesbeschluss detailliert zu ordnen. Schliesslich konnten diverse Anregungen von begrenzter Tragweite berücksichtigt werden.

2 Erläuterung der einzelnen Artikel

Artikel 1 Geltungsbereich

Dem Gesetzgeber stellt sich die Frage, ob der zu erlassende allgemeinverbindliche Bundesbeschluss nur den Satelliten*rundfunk*, für dessen Konzessionierung (wie im allgemeinen Teil erläutert) keine genügende Rechtsgrundlage besteht, oder aber jede Art der Nutzung von Satelliten zur Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen und vergleichbaren Formen des Rundfunks erfassen soll.

Das EVED beschränkte sich im Entwurf, über den das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, auf die Lückenfüllung im Bereich der Rundfunksatelliten. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist, wie dargelegt, diesbezüglich zwispältig: Einerseits überwiegt bei den Vernehmlassern eindeutig die Auffassung, die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen über Satelliten aller Art stelle eine einheitliche Regelungsmaterie dar; andererseits ist aber auch die Meinung verbreitet, die Gesamtregelung im Radio- und Fernsehgesetz solle möglichst wenig präjudiziert werden. Die Verbreitungsweise mittels Kabel wirft nun aber schwerwiegende Rechtssetzungsprobleme im Zusammenhang mit der Einspeisung der Programme in die Kabelnetze auf. Der Einbezug des Fernmeldesatelliten könnte also zu einer unerwünschten und – da hier keine Rechtslücke besteht – unnötigen Präjudizierung des Radio- und Fernsehgesetzes führen.

Wir schlagen Ihnen deshalb eine Regelung vor, die dem Gedanken der Einheit des Satellitenrundfunks Rechnung trägt, aber dennoch jede unnötige Präjudizierung vermeidet, indem im Bereich der Übernahme in Gemeinschaftsantennen- und Rundfunksendeanlagen soweit möglich die *bestehende* Praxis in diesen ersten medienrechtlichen Erlass auf Gesetzesstufe übergeführt wird. Allfällige neuartige Regelungen dieses Teils der Materie bleiben somit grundsätzlich dem Radio- und Fernsehgesetz vorbehalten.

Der *Geltungsbereich* umfasst somit die Veranstaltung von Programmen sowie vergleichbaren Formen des Rundfunks über Rundfunksatellit und Fernmeldesatellit sowie die Weiterverbreitung so veranstalteter Programme. Bestimmungen der Verordnung 1 vom 17. August 1983 (TVV 1) zum Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz (TVG) (SR 784.101), die diesem Beschluss entgegenstehen sollten, würden durch ihn entkräftet.

Artikel 2 Begriffe

Absatz 1

Mit dem Veranstalterbegriff wird die Grenze der rechtlichen Regelung, namentlich der Konzessionspflicht festgelegt. Wesentlich ist, dass als Veranstalter nur gilt, wer Programme schafft oder zusammenstellt *und* verbreiten lässt. Dadurch werden die reinen Produzenten von Programmelementen, wie Schallplattenhersteller, Filmproduzenten, vom Veranstalter unabhängige Videoagenturen usw., klar aus dem Regelungsbereich ausgeschlossen. Erst der Veranstalter wird den Inhalt dieser Produktionen würdigen und für die massenmediale Verbreitung die Verantwortung übernehmen müssen.

Artikel 3 Grundsätze der Information

Das 1. Kapitel gilt sowohl für die Veranstaltung über Rundfunksatellit als auch für diejenige über Fernmeldesatellit.

Artikel 55^{bis} BV (Radio- und Fernsehartikel) gibt dem Gesetzgeber den Auftrag, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die unter Wahrung der in Absatz 3 zugesicherten Unabhängigkeit und Programmgestaltungsautonomie dazu beitragen, dass die *Gesamtheit der Veranstalter* von Radio- und Fernsehprogrammen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen den in Absatz 2 erteilten *Leistungsauftrag* erfüllt. Die *positiven* Erwartungen, die in diesen Leistungsauftrag eingegangen sind, müssen durch eine zweckmässige Erteilung und Ausgestaltung von Konzessionen und Bewilligungen erfüllt werden, da die Leistungen nicht durch den Staat, sondern nur durch die unabhängigen und autonomen elektronischen Medien selbst erbracht werden können (siehe dazu insbesondere die Art. 12, 13, 14, 15, 25–28 dieses Beschlusses).

Absatz 2 des Verfassungsartikels enthält aber nicht nur Leistungserwartungen, sondern in seinem dritten Satz eine *Richtlinie* für die Verantwortlichen für Radio- und Fernsehprogramme: Radio und Fernsehen

stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

Diese Regel muss der Gesetzgeber übernehmen und nötigenfalls konkretisieren.

Absätze 1 und 2

Absatz 1 greift das Erfordernis der Sachgerechtigkeit auf, Absatz 2 konkretisiert es durch die Erfordernisse der «Wahrheit» und der «journalistischen Fairness», wobei das Wort «insbesondere» zum Ausdruck bringt, dass die Sachgerechtigkeit damit noch nicht erschöpfend dargestellt ist und Raum für weitere Konkretisierung durch den Vollzug, d. h. vor allem durch die Praxis der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, eventuell auch durch detailliertere Konzessionsbestimmungen, bleibt.

Die Delegiertenversammlung des Verbandes der Schweizer Journalisten (VSJ) genehmigte am 17. Juni 1972 eine «Erklärung der Pflichten und Rechte des Journalisten», auf die der VSJ auch in seiner Vernehmlassung zu diesem Bundesbeschluss hinwies. Diese Erklärung enthält eine Verpflichtung auf die

«Wahrheit» (Ziff. 1) sowie Verpflichtungen, die Konkretisierungen des Gebotes der journalistischen Fairness sind. Dies bestätigt, dass die in Absatz 2 aufgestellten Gebote zumutbar und auch im Hinblick auf den Vollzug realistisch sind.

Im *geltenden Recht* finden sich folgende vergleichbaren Berichterstattungsregeln, die allerdings noch nicht aufgrund von Artikel 55^{bis} BV erlassen wurden:

- Konzession der *Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)* (BBl 1981 I 285 1151), Artikel 13, zweiter Satz:

Sie haben eine objektive, umfassende und rasche Information zu vermitteln...

- Verordnung vom 7. Juni 1982 über lokale Rundfunk-Versuche (RVO) (SR 784.401), Artikel 23 Absatz 1:

Die Berichterstattung muss wahrheitsgetreu sein und soll die Mannigfaltigkeit der Ereignisse und Meinungen angemessen zum Ausdruck bringen.

Absatz 3

Diese Bestimmung richtet sich gegen eine besondere Art unwahrhaftiger und oft auch unfairer Berichterstattung: das Ausgeben von Meinungen als Tatsachen. Bereits Artikel 23 Absatz 3 RVO hält fest:

Nachrichten, Kommentare und Stellungnahmen müssen als solche erkennbar sein.

Es genügt allerdings, zu verlangen, dass «Meinungen» – seien sie in Kommentaren, Stellungnahmen oder anderen journalistischen Gestaltungsformen enthalten – «als solche erkennbar» sind.

Absatz 4

Nach Artikel 55^{bis} Absatz 2 BV bringen Radio und Fernsehen «die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck». Wenn man davon ausgeht, dass die *positiven* Erfordernisse des Leistungsauftrags durch *Teilleistungen* einzelner Veranstalter erbracht werden dürfen¹⁾, darf «angemessen» auf das konkrete Programm bezogen werden: Einem politischen oder weltanschaulichen Bekenntnisprogramm darf demnach zugestanden werden, dass es ihm «angemessen» ist, anderen Grundsatzpositionen weniger Raum einzuräumen als den eigenen; es soll das Gebot der Meinungsvielfalt im Rahmen seines Spektrums, seines spezifischen Beitrags erfüllen. Deshalb *kann* das Gebot der Meinungsvielfalt als Berichterstattungsgrundsatz auf Gesetzesstufe wiederholt werden, und es *sollte* wiederholt werden, weil auch das Gebot der Sachgerechtigkeit wiederholt wird.

Artikel 4 Unzulässige Sendungen

Auch die Polizeigüter müssen in der Regel gestützt auf eine gesetzliche Grundlage geschützt werden.²⁾ Eine solche ist für vorhersehbare Fälle der Gefährdung

¹⁾ Siehe dazu die Erläuterungen zu Artikel 12 Absatz 2, mit Materialiennachweisen.

²⁾ *Imboden/Rhinow*: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Band II, Nr. 131 III a, S. 973).

auch in diesem Bundesbeschluss zu schaffen, wie auch für den Schutz der äussern Sicherheit. Mit Rücksicht auf die verbreitete und gerechtfertigte Besorgnis über ein wachsendes Angebot extrem brutaler, das sittliche Empfinden verletzender Filme, und um die diesbezügliche kantonale Gesetzgebung nicht unterlaufen zu lassen, werden auch Sendungen, die eine verrohende Wirkung haben, unzulässig erklärt.

Artikel 5 Verbreitungspflichten

Diese Bestimmung dient der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Sie entspricht dem geltenden Recht (Art. 13 Abs. 5 der Konzession SRG [BBl 1981 I 285]; Art. 25 Abs. 3 RVO [SR 784.401]). Die Pflicht zur unverzüglichen und unentgeltlichen Verbreitung von Alarmmeldungen und polizeilichen Bekanntmachungen (Abs. 1 Bst. a) wird auf Mitteilungen von nationaler Bedeutung beschränkt. Eine ausserordentliche Veröffentlichung von Bundesgesetzen und Verordnungen über Rundfunk (Abs. 1 Bst. b) findet dann statt, wenn wegen Naturkatastrophen, Epidemien und ähnlichen Ereignissen eine rechtzeitige Publikation in der eidgenössischen Gesetzgebung nicht möglich ist.

Artikel 6 Unzulässige Wettbewerbsbehinderung

In *Absatz 1* geht es darum, die Informationsfreiheit des Publikums zu sichern. Dieses Postulat darf seit den Fällen «Seelig» (BGE 80 II 26, bzw. Prof. Jäggi Kritik an diesem Entscheid¹⁾) und «Temps présent»²⁾ als juristisch etabliert und akzeptiert gelten.

Absatz 2 gewährleistet im Interesse des Publikums eine Übertragung wichtiger Ereignisse in der ganzen Schweiz oder gegebenenfalls in der ganzen Sprachregion. Im vorliegenden Zusammenhang geht es vor allem um den Fall eines Veranstalters, der sich der Fernmeldesatellitentechnik bedient. Seine Programme können nur von Abonnenten eines Kabelnetzes empfangen werden. Dadurch würde rund die Hälfte der schweizerischen Haushalte von der Wiedergabe ausgeschlossen, und zwar – einmal mehr – in ländlichen, dünn besiedelten Gebieten. Der SRG soll eine starke Stellung eingeräumt werden. Die ungleichen technischen Versorgungsbedingungen und der Versorgungsauftrag der SRG sprechen für eine solche Lösung. Klarheit schafft die Vorschrift aber auch für neue Veranstalter: Sie können rechtzeitig von der SRG Aufschluss darüber verlangen, ob sie ein bestimmtes Ereignis übertragen werde. Praktisch folgt aus dieser Vorschrift, dass sich die SRG und der Satellitenrundfunkveranstalter frühzeitig ins Einvernehmen setzen müssen, und dass in jedem Fall eine Signallieferungspflicht, sei es nach Absatz 1 Buchstabe b oder nach Absatz 2, entsteht.

Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, vergleichbare Fälle von gleichem kommunikationspolitischem Gewicht in einer Verordnung zu regeln. Der Bundesrat kann – das ist der Hauptfall – Schutzvorschriften für Kinospielefilme einführen. Daran besteht nicht etwa bloss ein gewerbepolitisches Interesse (Schutz der Kinobranche), sondern überwiegend ein kulturpolitisches: Das Kino ist wegen der Vorführqualität (Leinwandformat-, Farbfilm-Bildauflösung, nicht Fernseh-Zei-

¹⁾ Schweiz. Juristen-Zeitung 50. Jahrgang (1954) S. 353 ff.

²⁾ Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung Jahrgang 83 (1982) S. 219 ff.

lenauflösung) der beste Vorführort für (anspruchsvolle) Filme. – Soweit Absatz 3 weitere künftige Probleme zur Lösung an den Bundesrat delegiert, soll dadurch den heute bestehenden Unsicherheiten über möglicherweise unerwünschte Folgen überbordender Konkurrenz im Medienwesen Rechnung getragen werden.

Artikel 7 Konzessionspflicht

Absätze 1 und 2

Jeder Radio- oder Fernsehveranstalter, der einen Beitrag zur Erfüllung des Leistungsauftrags von Artikel 55^{bis} Absatz 2 BV leistet, erbringt einen öffentlichen Dienst. Dies gilt auch für denjenigen, der einen Satelliten nutzt. Ausserdem kann er die Erbringung öffentlicher Dienste durch bestehende Medien unterstützen und beeinflussen. Deshalb ist eine Konzessionsordnung angebracht. Eine solche bietet die besten Voraussetzungen dafür, dass der Bund der Verantwortung, die ihm Artikel 55^{bis} im Bereich der Massenkommunikation auferlegt, gerecht werden und – im Rahmen des internationalen Rechts und der guten Nachbarschaft – für den optimalen Einsatz dieser neuen technischen Möglichkeiten zum Ausbau der Präsenz der Schweiz im Ausland sowie der Beziehungen zu den im ausländischen Empfangsgebiet lebenden Schweizern sorgen kann.

Die Schaffung einer Konzessionsordnung ist durchaus vereinbar mit dem Willen, der privaten Initiative Entfaltungsraum zu schaffen und sie zu ermutigen. Dieser Wille muss sich hauptsächlich in einer zurückhaltenden Belastung der künftigen Veranstalter mit Auflagen zeigen. Im Hinblick auf die relativ hohen Investitionen und Betriebskosten (insbesondere eines Rundfunksatellitenveranstalters) ist es ausserdem auch für den Unternehmer ein nicht zu unterschätzender Vorteil, dass die Konzession ihm eine eigentümerähnliche Rechtsstellung vermittelt¹⁾; die Entschädigungsbestimmungen dieses Entwurfes für die Fälle von Änderung, Einschränkung, Suspendierung und Widerruf der Konzession verweisen denn auch auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Eigentumsgarantie (Art. 10 Abs. 2 und 11 Abs. 2).

Dass der *Bundesrat* die Konzession erteilt, ist gegenüber der Funktionszuweisung an Bundesrat und Verwaltung, die das Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz; VwOG [SR 172.010]) vornimmt, nur haltbar, wenn und solange jeder Konzessionserteilung eine entsprechende politische Bedeutung zukommt; von routinemässigen Verwaltungshandlungen ist der Bundesrat dagegen zu entlasten. Diese hinreichende politische Bedeutung muss zumindest für die Phase des Einstiegs der Schweiz in die Rundfunksatellitenutzung bejaht werden; bisher werden alle Konzessionen und Versuchserlaubnisse an Radio- und Fernsehveranstalter durch den Bundesrat erteilt, mit Ausnahme der Erlaubnisse für Kurzveranstaltungen nach Artikel 6 Absatz 2 RVO.

¹⁾ *Nikola Corrodi*: Die Konzession im schweizerischen Verwaltungsrecht. Jur. Diss. Zürich 1973, S. 35, mit Hinweisen.

Absatz 3

Absatz 3 enthält ein typisches Merkmal einer Konzessionsordnung. Er befreit aber die Konzessionsbehörde nicht von der Pflicht, ihr Ermessen nach den Grundsätzen von Artikel 4 BV auszuüben, also insbesondere Rechtsgleichheit und Willkürverbot zu respektieren.¹⁾

Artikel 8 Dauer und Erlöschen

Es handelt sich bei Artikel 8 um eine in Konzessionsordnungen übliche Regelung.

Artikel 9 Wirtschaftlicher Übergang

Wie die Artikel 12, 13 und 14 deutlich machen, beruht die Erteilung einer Konzession in hohem Masse auf einer Einschätzung der persönlichen Fähigkeit des Bewerbers, die Zwecke der Konzessionsordnung zu verfolgen und die Bestimmungen seiner Konzession und der Rechtsordnung im allgemeinen einzuhalten. Sind die Voraussetzungen in der (juristischen) Person des Konzessionärs, die zur Konzessionserteilung geführt haben, nicht mehr gegeben, kann die Konzession widerrufen werden (Art. 11 Abs. 1 Bst. c). Umso weniger darf der Konzessionär die Konzession veräussern. Die Konzessionsbehörde kann sie jedoch übertragen: Die förmliche Übertragung kommt der Aufhebung der alten und Erteilung einer neuen Konzession gleich und bedarf keiner besonderen Ermächtigung der Konzessionsbehörde.

Von «wirtschaftlichem Übergang» spricht man, wenn eine juristische Person zwar ihre rechtliche Identität beibehält, aber die Beteiligungen an ihrem Kapital oder ihren Stimmrechten zu einem wesentlichen Teil die Hand ändern. Die Identität der juristischen Person wird im Verwaltungsrecht grundsätzlich anerkannt; ein gesetzlich unregelter sogenannter Durchgriff einer Verwaltungsbehörde durch die juristische Person auf die an ihr beteiligten natürlichen Personen, eine im Gesetz nicht vorgesehene «wirtschaftliche Betrachtungsweise», beeinträchtigt die Rechtssicherheit²⁾ und ist nur in Ausnahmefällen zulässig.³⁾ Jedenfalls ist vorzuziehen, dass die ausnahmsweise Unbeachtlichkeit der Identität der juristischen Person im Gesetz verankert und geregelt wird.

Absatz 1

Absatz 1 macht den gesamten oder teilweisen wirtschaftlichen Übergang genehmigungspflichtig: Das Abstützen des Konzessionsentscheids auf die Persönlichkeitsmerkmale, die bei einer juristischen Person meist wesentlich durch die Beteiligungsverhältnisse bestimmt sind, hat zur Folge, dass die blosser Aufrechterhaltung der rechtlichen Identität nicht als hinreichende Gewähr für den Fortbestand der persönlichen Konzessionierungsvoraussetzungen betrachtet werden kann.

¹⁾ *André Grisel*: *Traité de droit administratif*, volume I, Neuchâtel 1984, p. 287.

²⁾ *Peter Forstmoser*: *Schweizerisches Aktienrecht*, Band I/Lieferung 1, Zürich 1981, § 1, N. 100.

³⁾ *Imboden/Rhinow*, Band I, Nr. 26.

Absatz 2

Absatz 2 schafft im Rahmen des Möglichen Rechtssicherheit, indem er festhält, dass ein Beteiligungs- oder Stimmrechtsübergang im Umfang von mehr als 20 Prozent auf jeden Fall als teilweiser wirtschaftlicher Übergang der Konzession zu behandeln ist.

Absatz 3

Absatz 3 sichert den Fortbestand der persönlichen Konzessionierungsvoraussetzungen in bezug auf einzelne Rechte und Pflichten des Konzessionärs.

*Artikel 10 Änderung**Absatz 1*

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

Absatz 2

Absatz 2 verweist auf die Praxis des Bundesgerichts zur Eigentumsgarantie, insbesondere zur materiellen Enteignung (vgl. dazu BBl 1983 I 791 f.).

Absatz 3

Nach Absatz 3 kann die Konzession auf Antrag des Konzessionärs auch in ihren nichtvertraglichen Teilen geändert werden, sofern die Erteilung einer solchermaßen abgeänderten Konzession zulässig wäre.

Wie aber aus dem Wortlaut deutlich wird, gehört diese Änderung auf Antrag des Konzessionärs in den Zusammenhang der *Erteilung* der Konzession, auf die kein Anspruch besteht. Daraus ergibt sich, dass die zur Erteilung zuständige Behörde selber entscheiden muss – in Abweichung von der in Artikel 35 Absatz 2 aufgestellten Regel, die die Anfechtbarkeit mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ermöglicht –, dass aber der Konzessionär nicht in seinen Rechten geschmälert wird, weil er ohnehin keinen Anspruch geltend machen könnte.

Unabhängig von Absatz 3 kann der Konzessionär bei unvorhergesehener grundlegender Veränderung der Ausgangslage (*clausula rebus sic stantibus*) die Änderung der Konzession *verlangen*.¹⁾

*Artikel 11 Einschränkung, Suspendierung und Widerruf**Absatz 1*

Im Gegensatz zu Artikel 10 regelt Artikel 11 unzweifelhafte Schmälerungen der Konzessionsrechte. Die Gründe für solche Massnahmen können auf der Seite des Konzessionärs eintreten – mit oder ohne dessen Verschulden –, aber auch in wichtigen Landesinteressen bestehen.

¹⁾ *André Grisel: Traité de droit administratif, volume I, Neuchâtel 1984, p. 291.*

Absatz 2

Absatz 2 stellt klar, dass eine Entschädigung nur entrichtet wird, sofern der Konzessionär den Eintritt der Gründe, die die Massnahme erforderlich machen, nicht verschuldet oder mitverschuldet hat.

Im Fall der wichtigen Landesinteressen (Abs. 1 Bst. d) ist die Entschädigung durch das Sonderopfer des Konzessionärs begründet. Dies ist bei Absatz 1 Buchstabe c nicht der Fall, weshalb eine Entschädigung nur zu entrichten ist, soweit der Bund für das Dahinfallen der Voraussetzungen einzustehen hat.

Da nach Artikel 35 Absatz 2 die Entschädigungsverfügungen durch das Departement erlassen werden, ist gegen sie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

Artikel 12 Ziele

Absatz 1

Die Ausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen mittels Rundfunksatellit in die Schweiz untersteht dem *Leistungsauftrag* von Artikel 55^{bis} Absatz 2 BV. Deshalb hat die Konzessionserteilung zunächst zum Zweck, drei zentralen Elementen dieses Leistungsauftrags zu dienen: der kulturellen Entfaltung, der freien Meinungsbildung, der Unterhaltung (Bst. a). Die Verbreitung mittels Rundfunksatellit ist eine grenzüberschreitende Veranstaltungsweise. Als solche dürfte sie nicht wie das sprachregionale Fernsehen und Radio in der Lage sein, die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen; sie erhält dafür andere, ihr angemessene Aufträge: Sie soll der Förderung der Beziehungen zu den im ausländischen Empfangsgebiet lebenden Schweizern dienen (Bst. c), Beiträge zur Präsenz der Schweiz im Ausland, zur Völkerverständigung und zum internationalen Kulturaustausch ermöglichen (Bst. d). Zudem soll ihr – über den Wortlaut des Leistungsauftrages von Artikel 55^{bis} Absatz 2 BV hinaus – die Förderung des schweizerischen Kulturschaffens aufgetragen werden (Bst. b).

Es ist in diesem Zusammenhang nicht zu übersehen, dass die Zuteilungen und Vorschriften der WARC-77 eine *nationale* Versorgung mit Satellitenrundfunk bezwecken. Es ist aber technisch nicht möglich, eine Übereinstimmung der Empfangsgebiete mit den entsprechenden nationalen Territorien herzustellen, so dass die WARC-77 das technisch unvermeidliche Senden in fremdes Territorium (unavoidable spill-over) gestatten musste. Ungefestigt ist allerdings die völkerrechtliche Grundlage einer Nutzung des spill-over zur Bedienung ausländischer Zuschauer und Zuhörer mit eigens für sie gestalteten Sendungen (*intended spill-over*). So erliess die 37. UNO-Generalversammlung eine Resolution (Nr. 37/92 vom 10. Dez. 1982), die den intended spill-over an das Einverständnis der Regierungen der Empfangsländer binden will und die Regierungen für alle Sendungen über ihre Satelliten verantwortlich macht. Die Resolution kam mit der Mehrheit der sozialistischen Länder und der Staaten der Dritten Welt zustande, die sich der Schaffung eines freien Weltmarktes für Satelliteninformation widersetzen. Aber selbst in Westeuropa hat sich gegen den intended spill-over gelegentlich Widerstand geregt, der mit der Gefahr begründet wurde, ein nationales Mediensystem könnte vom Ausland her aus den Angeln gehoben werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass künftig Forderungen erhoben werden,

die Nutzung der Überlappungen durch Abkommen einzuschränken.¹⁾ Zurzeit werden allerdings in Westeuropa Bestrebungen in der entgegengesetzten Richtung unternommen: So setzt sich die Kommission der Europäischen Gemeinschaften für die Schaffung eines gemeinsamen Satellitenrundfunkmarktes ein.²⁾ Absatz 1 stellt die Konzessionserteilung ohne Vorbehalt in den «Rahmen des Völkerrechts». Eine völkerrechtswidrige Konzessionspolitik der Schweiz kommt nicht in Frage. Die auslandbezogenen Leistungsaufträge werden dadurch nicht in Frage gestellt. Es ist wahrscheinlich, dass der Bundesbeschluss WARC-77 überdauert oder dass ein westeuropäisches Regionalvölkerrecht durch Verträge zustandekommt (vgl. PTT-Konzept für die neunziger Jahre). Schlimmstenfalls sind diese Leistungsaufträge für einige Zeit unerfüllbar; der Bundesrat kann dem nach Absatz 2 ohne weiteres Rechnung tragen.

Absatz 2

Einige Vernehmlasser zogen die Befugnis des Gesetzgebers in Zweifel, für Rundfunksatelliten-Konzessionen nur einen Teil des Leistungsauftrags von Artikel 55^{bis} BV als massgeblich zu bezeichnen. Demgegenüber ist auf die Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1981 (BB1 1981 II 885, insb. 945) über den Radio- und Fernsehartikel hinzuweisen, wo es heisst:

Dabei könnten sich mehrere Veranstalter in diese Aufgabe teilen ...

Der Bundesrat hat diese Auslegung, die der Angebotsvielfalt und dem Meinungpluralismus im Medienwesen Raum lässt, auch in den Beratungen der eidgenössischen Räte aufrechtgehalten (Amtl. Bull. S 1983 I 49 und 53). Und in seinen Erläuterungen für die Stimmberechtigten schrieb er:

Diese Aufgaben von Radio und Fernsehen gelten für die Programme in ihrer Gesamtheit. Nicht jedes einzelne Programm muss den gesamten Leistungsauftrag erfüllen.

Artikel 13 Voraussetzungen der Konzessionserteilung

Artikel 13 gestaltet eine allgemeine, durch den Zweck der Konzessionsordnung bedingte *Sorgfaltspflicht des Konzedenten* bei der Auswahl des Konzessionärs oder der Konzessionäre aus.

¹⁾ Vgl. *Walter Rudolf/Klaus Abmeier*: «Satellitendirektrundfunk und Informationsfreiheit», Archiv des Völkerrechts Band 21 (1983) S. 1 ff.; *Adrian Bueckling*: «Grenzüberschreitendes Direktfernsehen durch Satelliten – rechtlich gesehen», Neue Juristische Wochenschrift 1981, S. 1113 ff.; *Adrian Bueckling*: «Rechtspolitische Diskriminierung bei grenzüberschreitender TV-Werbung durch Satelliten? Eine Problemübersicht», Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 31. Jahrgang (1982), S. 235 ff.

²⁾ Vgl. «*Fernsehen ohne Grenzen*», «Grünbuch» der EG-Kommission vom 14. 6. 1984 «über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel». Dieses als Diskussionsgrundlage gedachte Papier ist in den Hauptstädten der EG-Mitgliedstaaten nicht durchwegs auf Zustimmung gestossen. Die Nicht-EG-Staaten ihrerseits streben danach, dass der Europarat medienpolitisch eine Harmonisierung herbeiführt, damit Westeuropa nicht in zwei Lager gespalten wird.

Absatz 1

Buchstabe a verleiht Artikel 12, dem Zielartikel, Bestimmungskraft: Es sollen nur Projekte konzessioniert werden, die im Sinne des Gesamtsystemansatzes dazu beitragen, die in Artikel 12 Absatz 1 genannten Ziele zu erreichen.

Die Gründung einer *juristischen Person* (Bst. b) ist eine unentbehrliche Voraussetzung für die erwünschte Kontinuität im Betrieb von Unternehmungen der hier in Betracht kommenden Grössenordnung. Normalerweise wird eine Aktiengesellschaft zu bilden sein; die Vereinsform wird nur mit Rücksicht auf die laufenden Konzessionen, deren Träger Vereine sind (SRG, STA), zugelassen. Ungeeignete Strukturen kann die Konzessionsbehörde nach Artikel 17 in Verbindung mit Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe h verhindern. Das Vernehmlassungsverfahren hat bestätigt, dass Konzessionen nur an *schweizerisch beherrschte* juristische Personen erteilt werden sollen (Näheres unten zu Absatz 2). Bewerber, die durch ihr bisheriges Verhalten oder durch Absichtserklärungen ernste Zweifel an ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit hervorgerufen haben, das *anwendbare Recht zu beachten* (Bst. c), sollen als Konzessionäre nicht in Frage kommen. Das Erfordernis *finanzieller* und *unternehmerischer* Vertrauenswürdigkeit (Bst. d) soll zusammen mit der Garantieleistung nach Artikel 20 und der Versicherungspflicht nach Artikel 21 den Bund und insbesondere die PTT-Betriebe vor Verlusten bewahren. Das Unternehmerrisiko bleibt dabei ungeteilt beim Konzessionär.

Aus den Voraussetzungen von Buchstaben b und d erwächst dem Bewerber die entsprechende Obliegenheit, der Konzessionsbehörde die Vermögensverhältnisse und Herkunft der Mittel offenzulegen.

Absatz 2

Der Gesetzgeber kommt auch im Fall des Satellitenrundfunks nicht um eine Bewertung einer allfälligen ausländischen Beteiligung herum. Dabei fällt ins Gewicht, dass ausländisches Kapital dazu beiträgt, ja unentbehrlich sein kann, ein Projekt mit einem schweizerischen Charakter im Sinne dieses Bundesbeschlusses zu verwirklichen. Eine Bestimmung, die es bedingungslos verbietet, eine Konzession zu erteilen, wenn die ausländische Beteiligung eine Mehrheit erreicht, kann ein negatives Ergebnis erzielen: die Fernhaltung von Schweizern vom Markt, jedenfalls soweit sie auf eine schweizerische Konzession angewiesen sind.

Wir schlagen Ihnen vor, ausländische Beherrschung sei zu vermuten, wenn alternativ oder kumulativ folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- Weniger als die Hälfte des Aktien-, Stamm- oder Genossenschafts- und gegebenenfalls des Partizipationsscheinkapitals ist in schweizerischem Besitz;
- Schweizer Bürger verfügen über weniger als zwei Drittel der Stimmen in der General- oder Gesellschaftsversammlung.

Nach Artikel 30 kann die Aufsichtsbehörde jederzeit die notwendigen Auskünfte über die aktuellen Beteiligungsverhältnisse verlangen, und nach Artikel 15 Absatz 2, insbesondere Buchstabe a, können diesbezügliche Bestimmungen in die Konzession aufgenommen werden. Ein nachträglicher Verlust der schweizerischen Beherrschung kann eine Verletzung einer nach Artikel 15 Ab-

satz 2 Buchstabe a erlassenen Konzessionsbestimmung und/oder ein Grund zu einer Massnahme nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe c sein.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmungen durch die Voraussetzung der Konzessionserteilung nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a flankiert werden.

Artikel 14 Vorzugskriterien

Artikel 14 stellt eine Konkretisierung von Artikel 12 dar: Wird nicht allen Bewerbern, die die Voraussetzungen nach Artikel 13 erfüllen würden, eine Konzession erteilt, so sollen jene den Vorzug erhalten, die sich bei Anwendung der hier aufgeführten Kriterien als besser geeignet erweisen, zur Erfüllung der in Artikel 12 Absatz 1 genannten Ziele beizutragen. Allerdings kann ein Bewerber einem andern bezüglich eines Teils dieser Kriterien überlegen, bezüglich eines andern dagegen unterlegen sein. Der Beschluss kann die in einem solchen Fall notwendige Abwägung und Gesamtbeurteilung nicht abstrakt vorwegnehmen: Sie bleibt in der Verantwortung der Konzessionsbehörde. Eine Sonderstellung unter den Kriterien von Artikel 14 nimmt dasjenige von Buchstabe g ein: Hier wird klargestellt, dass nach den Buchstaben a und c-f nicht derjenige vorzuziehen ist, der die verheissungsvolleren Absichtserklärungen abgibt, sondern derjenige, von dessen Projekt mehr zu erwarten ist. Voraussetzung jeden Beitrags eines schweizerischen Rundfunksatellitenkonzessionärs an die vielfältige und freie Meinungsbildung, an das schweizerische Kulturschaffen, Voraussetzung jeder Berücksichtigung der einheimischen Film- und Programmproduktion ist die *Selbstbehauptung des Veranstalters* in einem *internationalen Wettbewerb*. Deshalb erfüllen Selbstverpflichtungen und Auflagen die ihnen zugedachten Zwecke nur, wenn sie die Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährden.

Es liegt auf der Hand, dass Bewerber, die ihre Leistungsfähigkeit im Medien-sektor bereits bewiesen haben, über einen eingespielten publizistischen Apparat und eine kräftige Kapitalbasis verfügen, die Vorzugskriterien eher erfüllen dürften als andere. Gäben allein Kriterien der Leistungsfähigkeit den Ausschlag, könnte dies einen unerwünschten und vermeidbaren Ausbau einer publizistischen Machtstellung zur Folge haben. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, mit dem Kriterium von Buchstabe b ein Korrektiv in die «Gesamtrechnung» einzubringen. Dieses Korrektiv kann einem starken Interessenten auch den Entscheid erleichtern, schwächere in eine echte Partnerschaft einzubeziehen und sich gemeinsam mit ihnen um eine Konzession zu bewerben.

Artikel 15 Inhalt der Konzession

Artikel 15 führt in Absatz 1 obligatorische Konzessionsinhalte auf und weist in Absatz 2 auf das Recht des Bundesrates hin, weitere Bestimmungen in die Konzession aufzunehmen, die zum Vollzug dieses Beschlusses notwendig sind.

Absatz 1

Bei Absatz 1 ist hervorzuheben, dass die Konzession Finanzierung und Organisation im einzelnen vorzuschreiben hat. Transparenz der Finanzierung der elektronischen Medien ist bereits ein Prinzip des geltenden Rechts. Entsprechende Bestimmungen enthält die SRG-Konzession, und selbst die Versuchserlaubnisse

für Lokalrundfunk, bei denen es um unvergleichlich geringere finanzielle Aufwendungen geht, müssen die Art der Finanzierung festlegen (Art. 10 Abs. 1 Bst. d RVO) und können organisatorische Auflagen machen (Art. 10 Abs. 2 Bst. a RVO). Im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c dieses Beschlusses wird die Konzessionsbehörde bei der Festlegung dieser Konzessionsbestimmungen darauf achten, dass Finanzierungsweise und Organisation den zu erwartenden hohen Anforderungen genügen. Die Finanzierung ist Sache des Konzessionärs, aber Transparenz der Finanzierung ist für den Vollzug des Beschlusses und für die Aufsicht unerlässlich.

Absatz 2

Die Konzession ist das wichtigste Instrument der Konzessionspolitik. Die in Absatz 2 vorgenommene Bindung der Aufnahme weiterer Bestimmungen an die konzessionspolitische Notwendigkeit stellt eine Begrenzung der Ermessensfreiheit der Konzessionsbehörde bei der Ausgestaltung der Konzession dar. Die bei Buchstaben a und b angeführten Beispiele ermöglichen die rechtsverbindliche Festschreibung von Feststellungen und Absichtserklärungen, die nach den Artikeln 12–14 dem Konzessionierungsentscheid zugrunde gelegt werden. Bestimmungen nach Buchstabe c könnten einer schweizerischen Politik der guten Nachbarschaft, Bestimmungen nach Buchstabe d der Sicherung des möglichen Wettbewerbes unter mehreren Veranstaltern dienlich sein.

Artikel 16 Inkrafttreten der Konzession

Diese Bestimmung nimmt bezug auf Artikel 20, nach dessen Absatz 1 der Veranstalter gegenüber den PTT-Betrieben das volle finanzielle Risiko zu tragen und dafür Garantien beizubringen hat. Sie vermittelt zwischen den Sicherheitsbedürfnissen der PTT-Betriebe und des Veranstalters: Letzterem kann frühzeitig die Konzession erteilt und damit eine solide Rechtsgrundlage für seine Dispositionen gegeben werden. Nötigenfalls ist auf Verordnungsstufe zu regeln, wann die Garantien als geleistet gelten.

Artikel 17 Anforderungen und Auflagen

Absatz 1

Der unternehmerischen Verantwortung des Konzessionärs entspreche an sich seine Freiheit, sich nach seinem eigenen Urteil zweckmässig zu organisieren. Absatz 1 verlangt grundsätzlich nichts anderes von ihm, macht aber daraus eine Rechtspflicht, die der Konzessionsbehörde und später allenfalls auch der Aufsichtsbehörde ausdrücklich gestattet, auch ihrerseits die Eignung der Organisation des Konzessionärs zu beurteilen und nötigenfalls Änderungen zu verlangen. Dies ist gerechtfertigt durch die in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c festgehaltene Aufgabe der Konzessionsbehörde, die Eignung des Konzessionsbewerbers zur beschlusskonformen Nutzung der Konzession zu überprüfen. «Die Organisation im einzelnen» ist denn auch nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe h ein Teil des obligatorischen Inhalts der Konzession.

Absatz 2

Der Veranstalter muss faktisch ohnehin eine Geschäftsordnung erlassen. Sie

schafft Transparenz und substituiert insoweit die Impressumspflicht der gedruckten Medien.

Absatz 3

Im Zuge einer Öffnung von Märkten und einer Erweiterung der Vielfalt im Medienwesen bestätigt und verdeutlicht es sich, dass es zwei Möglichkeiten gibt, dafür zu sorgen, dass bestimmte Medien einen Beitrag zur Erfüllung des Leistungsauftrags, insbesondere eben zur freien Meinungsbildung leisten: Publizistischer Wettbewerb einerseits, repräsentative oder binnenpluralistische Programmgestaltung andererseits. Ist der publizistische Wettbewerb nicht möglich oder wird er nicht im notwendigen Masse wirksam, kommt der Bund nicht umhin, seine Verpflichtung aus Artikel 55^{bis} Absätze 1 und 2 BV durch den Erlass von Bestimmungen zu erfüllen, die die Repräsentativität der Programme fördern. Bei der Programmgestaltung über Rundfunksatelliten zeichnet sich einerseits ein harter internationaler Wettbewerb ab, andererseits dürfte ein schweizerisches Programm trotz seiner teilweise internationalen Ausrichtung auch in einen bereichsweisen Wettbewerb mit inländischen Programmen treten. Die Gefahr, dass es als ganzes oder teilweise ein publizistisches Monopol erlangen würde, kann wohl ausgeschlossen werden. Wir erachten es deshalb als genügend, wenn der Bundesrat als Konzessionsbehörde (abgesehen von den Mitwirkungsrechten nach Art. 18) ausdrücklich berechtigt wird, vom Konzessionär die Einsetzung eines repräsentativen Konsultativorgans für Programmfragen zu verlangen.

Artikel 18 Behördliche Mitwirkung bei Ernennungen

Artikel 18 stellt eine Sonderbestimmung für Alleinkonzessionäre dar. Aufgrund der Erwartung, dass einerseits auch ein Konzessionär, der in einer Sprachregion als einziger gestützt auf eine Konzession des Bundesrates tätig würde, publizistisch im Wettbewerb mit ausländischen und bereichsweise mit inländischen Veranstaltern stände, und andererseits die Rundfunksatellitenprogramme für die Erfüllung des verfassungsmässigen Leistungsauftrags kaum die Bedeutung der SRG erlangen werden, geht Artikel 18 weniger weit als Artikel 9 Absätze 1 und 3 der *SRG-Konzession*, wonach die Konzessionsbehörde den Zentralpräsidenten, neun Mitglieder und vier Ersatzmitglieder des Zentralvorstandes, die Hälfte der Mitglieder der Programmkommission für Schweizer Radio International, in unterschiedlicher Zahl Delegierte und Vorstandsmitglieder für die sprachregionalen Gesellschaften wählt und die Wahl des Generaldirektors genehmigt.

Artikel 19 Übertragungstechnische Einrichtungen

Absatz 1

Erstellung und Betrieb der übertragungstechnischen Einrichtungen des Satellitenrundfunks fallen unter das Fernmelderegal des Bundes. Es ist Sache des Gesetzgebers, im Regalbereich den Umfang des Monopols der PTT zu bestimmen, eine Konzessionsordnung einzuführen, bestimmte Produkte oder Dienste dem Wettbewerb zu überlassen oder – wie nach Artikel 2 Absatz 2 TVG – ihre Entlassung aus dem Monopol im Rahmen des Gesetzesvollzugs zu gestatten.

Theoretisch wäre eine Bestimmung in diesem Beschluss denkbar, welche es dem Bundesrat erlauben würde, unter bestimmten Voraussetzungen Interessenten für die Erstellung und den Betrieb der übertragungstechnischen Einrichtungen des Satellitenrundfunks eine technische Konzession zu erteilen, beispielsweise wenn Private anböten, sie kostengünstiger zu erstellen und zu betreiben. Der in einem solchen Fall notwendige unproduktive Aufwand der PTT für die Kontrolle der Einhaltung des internationalen Fernmelderechts, deren Kosten der Veranstalter zu tragen hätte, lässt aber eine solche Lösung praktisch nicht zu. Zudem sprechen auch internationale Vereinbarungen für die Betrauung der PTT-Betriebe mit dieser Aufgabe.

Nachdem die PTT-Betriebe bereits am 14. Januar 1981 eine «Studie über ein schweizerisches Satellitenrundfunksystem» vorgelegt haben, erfüllen sie gegenwärtig den Auftrag des Bundesrates vom 5. September 1984, ein technisches Pflichtenheft für ein Satellitensystem zu erarbeiten und gestützt darauf Offerten einzuholen. 1985 haben die PTT ein *Konzept für die neunziger Jahre* vorgestellt (siehe vorne, Ziff. 113, mit Schaubild). Sie werden in der Lage sein, Erstellung und Betrieb der technischen Einrichtungen zu übernehmen.

Es ist möglich, dass Programme aufgrund eines nach Artikel 36 abgeschlossenen Staatsvertrages oder einer Vereinbarung zwischen einem schweizerischen Veranstalter und einem Betreiber eines ausländischen Satellitensystems verbreitet werden könnten; Artikel 19 Absatz 1 lässt dies zu, wobei von einem ausländischen Satelliten nach Sinn und Zweck der Artikel 19–21 nur die Rede sein kann, wenn ausser für die Benutzung schweizerischer Frequenzen jede fernmelde- und weltraumrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz ausgeschlossen ist.

Absatz 2

Absatz 2 hält fest, dass eine Subventionierung des Satellitenrundfunks durch die PTT von der Interessenlage her nicht in Frage kommt.

Absatz 3

Eine Regelung, welche dem Konzessionär das ungeteilte Unternehmerrisiko aufbürden, ihm aber keinerlei Einfluss auf die Kosten der übertragungstechnischen Realisierung gewähren würde, wäre unausgewogen. Da der Konzessionär von Gesetzes wegen zur Zusammenarbeit mit den PTT-Betrieben gezwungen ist, soll über schwerwiegende Meinungsverschiedenheiten betreffend Erstellung und Betrieb der übertragungstechnischen Einrichtungen die Konzessionsbehörde entscheiden können.

Artikel 20 Finanzielle Garantien

Absatz 1

Als selbstverständliche Konsequenz des Subventionierungsverbots von Artikel 19 Absatz 2 trägt der Veranstalter nach Artikel 20 Absatz 1 zunächst sein eigenes Unternehmerrisiko. Ausgeschlossen wird darüber hinaus aber auch die theoretisch denkbare Übernahme eines marktwirtschaftlichen Unternehmerrisikos durch die PTT-Betriebe als Anbieter der technischen Einrichtungen: Angesichts des zu erwartenden Umfangs der Investitionssummen und Betriebskosten

verbieten das öffentliche Interesse an einer gesunden finanziellen Entwicklung der PTT-Betriebe und die tarifpolitischen Schranken ihrer unternehmerischen Freiheit die Übernahme eines derartigen Risikos.

Absatz 2

In Absatz 2 wird festgehalten, dass in Übereinstimmung mit der grundsätzlichen Regelung in Artikel 35 auch für die Anordnung der Garantieleistung der Bundesrat Vollzugsorgan ist. Bei der für die Bemessung der Garantie notwendigen Abschätzung des Risikos wird er sich stark auf die Berechnungen und Annahmen der PTT-Betriebe stützen, kann aber immerhin auch Einwendungen des Veranstalters in seine Beurteilung einbeziehen.

Nach Artikel 16 tritt zwar die Konzession erst *in Kraft*, nachdem der Veranstalter den PTT-Betrieben die Garantie geleistet hat. Sie kann aber schon vorher *erteilt* werden und ist danach nur noch nach Artikel 11 entziehbar.

Artikel 21. Versicherungspflicht

Der Grundsatz der Selbstfinanzierung der Rundfunksatellitenveranstaltung erstreckt sich auch auf die Versicherung der Weltraumhaftpflicht des Bundes.

Artikel 22. Zuwendungen

Vorbemerkungen zu den Finanzierungsarten

Für Programmveranstaltung über Rundfunksatellit kommt nur eine marktwirtschaftliche Finanzierung in Frage. Für Bundesbeiträge wird keine gesetzliche Grundlage geschaffen. Einer Gebührenfinanzierung steht entgegen, dass dem schweizerischen Gebührenpflichtigen nicht zugemutet werden kann, für eine gebührenfreie Nutzung im Ausland mitaufzukommen. Vor allem aber muss die künftige Verwendung der Gebühren im Gesamtzusammenhang des Radio- und Fernsehgesetzes beurteilt werden.

Absatz 1

Die Pflicht zur Auskunft über Zuwendungen Dritter soll dazu beitragen, dass Abhängigkeiten, welche sich auf das Programmschaffen auswirken könnten, erkannt werden. Sie soll die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit der konkurrierenden Informationsangebote erleichtern. Dadurch trägt sie auch zur Erfüllung der bedeutenden Aufgabe der elektronischen Medien im Dienste der Meinungsbildung und der Demokratie bei.

Absatz 2

Durch Zuwendungen finanzierte Sendungen (Sponsoring) können ein Programm qualitativ und quantitativ bereichern und seine Beachtung steigern: Sie können sogar private Kulturförderung darstellen (Konzerte, Theateraufführungen, Spielfilme usw.). In Europa ist Sponsoring in Deutschland und Italien für private Rundfunkveranstalter, in Österreich für die öffentliche Rundfunkanstalt zulässig, in den USA stark verbreitet und praktisch uneingeschränkt möglich.¹⁾ In der Regel ist es zur Erreichung des Beitragszwecks ohnehin unent-

¹⁾ Leo Schürmann: Medienrecht, Bern 1985, § 26 VII 1, S. 246 f.

behrrlich, dass der Sponsor sich als solcher zu erkennen gibt. Im Hinblick auf Ausnahmefälle ist es dennoch notwendig, dies vorzuschreiben. Und da nur ein *transparentes* Sponsoring mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist, verlangt Absatz 1 überdies die Nennung allfälliger Bedingungen des Sponsors.

Absatz 3

Sponsorsendungen sollen das Programm bereichern, nicht aber die Werbebestimmungen, insbesondere die Gebote der Trennung der Werbung vom übrigen Programm und der klaren Kennzeichnung (Art. 23) sowie allfällige Werbezeitbeschränkungen (Art. 24 Abs. 3), unterlaufen dürfen.

Absatz 4

Die Schaffung einer neuen, kostspieligen Möglichkeit der Einwirkung auf die demokratischen Entscheidungsverfahren liegt kaum im öffentlichen Interesse; vgl. dazu allerdings die Erwägungen zur politischen Werbung in den Erläuterungen zu Artikel 24 Absatz 2.

Absatz 5

Publizistische und kommerzielle Verantwortung sind arbeitsvertraglich abzugrenzen und zuzuweisen. Daran soll Absatz 4 nichts ändern. Er will aber dazu beitragen, die bestehenden Regeln vor einer allfälligen Infragestellung durch Sponsoring zu schützen.

Absatz 6

Dieser Absatz soll der (vor allem auch in Journalistenkreisen) verbreiteten Skepsis gegenüber dem Sponsoring entgegenkommen. Sie ermöglicht dem Bundesrat, auf allfällige negative Erfahrungen mit zusätzlichen Bestimmungen zu reagieren.

Artikel 23 Werbung

Es liegt nahe, in diesem Bundesbeschluss die Bestimmungen über die Werbung an die gemeinsamen diesbezüglichen Elemente¹⁾ der Weisungen des Bundesrates vom 15. Februar 1984 über die Fernsehwerbung (BBl 1984 I 364, 1985 II 1419), der RVO und der Teletext-Konzession anzulehnen. Gewisse Abweichungen drängen sich aber auf: in Richtung Lockerung, wenn eine nicht unbedingt notwendige Einschränkung im internationalen Wettbewerb nur für die schweizerischen Konkurrenten gelten würde, aber auch in Richtung Verschärfung, wenn eine solche zur Erfüllung einer künftigen völkerrechtlichen Verpflichtung der Schweiz im Rahmen der von ihr angestrebten internationalen Zusammenarbeit (vgl. Art. 36) erforderlich würde.²⁾

Die Bestimmungen von Artikel 23 gehören nach vorherrschender Ansicht zum unverzichtbaren Kern des Werberechts für die elektronischen Medien, weshalb der Bundesrat in bezug auf sie keinen Gestaltungsraum erhält.

¹⁾ *Schürmann*, a. a. O., § 26 VI 4, S. 246.

²⁾ Das Ministerkomitee des Europarates legt den Mitgliedstaaten in der Empfehlung R(84)3 nahe, den negativen Folgen, welche die Werbung für Tabak, Alkohol, pharmazeutische Produkte und Heilmittel haben könne, sowie der Möglichkeit, solche Werbung einzuschränken oder zu verbieten, grösste Aufmerksamkeit zu schenken.

Artikel 24 Werbeverbote und Werbezeitbeschränkungen

Absatz 1

Hier wird ausdrücklich auf die in den Erwägungen zu Artikel 23 erwähnten bestehenden Bestimmungen verwiesen, aber auch auf andere Erlasse (Art. 42 Bst. b des Alkoholgesetzes [SR 680], Art. 420 d der eidgenössischen Lebensmittel-Verordnung [SR 817.02], Art. 13 Abs. 2 des interkantonalen Konkordates über die Heilmittelkontrolle in Verbindung mit Artikel 7 des dazugehörigen Regulativs). Entscheidungsraum für die Anpassung an die internationalen Wettbewerbsverhältnisse besteht bei der Tabakwarenwerbung, da die Lebensmittelverordnung im Gegensatz zu den Weisungen über die Fernsehwerbung kein absolutes Verbot enthält, nicht jedoch bei der Alkoholika- und Heilmittelwerbung. Dagegen besteht in diesen Bereichen Entscheidungsraum für Regelungen, die strenger sind als das Gesundheitsrecht.

Absatz 2

Politische und religiöse Propaganda ist für die Fernsehprogramme der SRG nach Artikel 9 Buchstabe b der Weisungen über die Fernsehwerbung, für den Lokalrundfunk nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe d RVO und für Teletext nach Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b der Konzession vom 19. Dezember 1983 (BBl 1984 I 29) für die Teletext Trägerschaft SRG/SZV verboten.

Was die politische Werbung betrifft, ist allerdings auf einen Zielkonflikt hinzuweisen: Für ein Verbot spricht das Anliegen, die Bedeutung der Verfügbarkeit finanzieller Mittel für die Verfolgung politischer Ziele nicht weiter zu steigern. Andererseits ist Fernsehwerbung eine besonders breitenwirksame Form der Werbung, die die politische Beteiligung und insbesondere auch die Resonanz der Parteien kräftig fördern könnte.

Es drängt sich auf, dieses Dilemma im Rahmen des Radio- und Fernsehgesetzes zu beraten und zu prüfen, ob das Verbot z. B. durch geeignete Zeitbeschränkungen und Tarifbestimmungen ersetzt werden könnte.

Die Bestimmung von Absatz 2 Buchstabe b entspricht Artikel 9 Buchstabe g der Weisungen über die Fernsehwerbung.

Absatz 3

Da nach Artikel 55^{bis} Absatz 4 BV «auf Stellung und Aufgabe anderer Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen» ist, muss der Bundesbeschluss dem Bundesrat die Möglichkeit geben, zum Schutz dieser Kommunikationsmittel die Werbung über Rundfunksatellit zu beschränken. Dies soll aber nicht ohne den Nachweis geschehen, dass eine Gefährdung tatsächlich vorliegt und Beschränkungen, die einseitig den schweizerischen Rundfunksatellitenveranstalter treffen, ihren Zweck erfüllen können. Es steht nicht fest, dass die Inlandmedien mit einer ins Gewicht fallenden Abwanderung von Werbeaufträgen zu Rundfunksatellitenprogrammen mit internationalen Empfangsgebieten rechnen müssen. Die Werbung mit den Inlandmedien wird immer den Vorzug der präziseren Ausrichtung auf ein Zielpublikum haben.

Artikel 25 Konzessionserteilung

Über Fernmeldesatellit kann grundsätzlich jede Art von Radio- oder Fernsehprogramm oder vergleichbarer Form des Rundfunks verbreitet werden.

Nach *Absatz 1* wird die Fernmeldesatellitenkonzession «grundsätzlich nach Massgabe der Bestimmungen des 2. Kapitels», d. h. nach den Bestimmungen betreffend die Veranstaltung über Rundfunksatellit erteilt.

Die *Absätze 2 und 3* gestatten dem Bundesrat aber gewisse Abweichungen für Projekte, auf die das 2. Kapitel nicht zugeschnitten ist.

So kann der Bundesrat namentlich für Vollprogramme für eine schweizerische Region zusätzlich zu den für Rundfunksatelliten geltenden Bestimmungen ganz oder teilweise die für solche Rundfunkprogramme bestimmte Konzessionsordnung anwenden (*Abs. 2*). Eine solche Konzessionsordnung besteht heute indessen noch nicht.

Umgekehrt kann der Bundesrat für Programme mit beschränktem Inhalt und für einen begrenzten Empfängerkreis (Spartenprogramme wie z. B. Börsenfernsehen) die Vorschriften über die Konzessionsvoraussetzungen (Art. 13) und die behördliche Mitwirkung bei Ernennungen (Art. 18) lockern (*Abs. 3*).

Artikel 26 Voraussetzung des Inkrafttretens

Die Nutzung eines Fernmeldesatelliten der PTT zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen ist im Verhältnis zum nichtöffentlichen Fernmeldebetrieb, der über ihn abgewickelt wird, von untergeordneter Priorität. Die PTT-Betriebe stellen konzessionierten Veranstaltern verfügbare Kapazitäten zur Verfügung, ohne dabei medienrechtliche oder medienpolitische Entscheidungskompetenzen auszuüben.

Artikel 27 Schweizerische Programme

Die Artikel 27 und 28 übernehmen weitgehend das bisher in der TVV 1 geregelte Verfahren.

Nach Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe f TVV 1 berechtigt die *Gemeinschaftsantennenkonzession*

Rundfunkprogramme und besondere Rundfunkdienste zu verbreiten, die mit Erlaubnis der PTT-Betriebe, welche sich mit dem Departement ins Einvernehmen setzen, von Fernmeldesatelliten empfangen werden.

Daran soll nichts geändert werden, weshalb in Artikel 27 die fernmelderechtlichen Bewilligungen vorbehalten werden. Dieses fernmelderechtliche Verfahren erfasst die Weiterverbreitung von Programmen, die über Rundfunksatelliten verbreitet werden, nicht. Für sie gilt Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe a, welcher die Weiterverbreitung ohne Bewilligung zulässt.

Dieselben Regeln gelten für die drahtlose Weiterverbreitung über Umsetzer, welche heute einer *Rundfunksendekonzession* bedarf. Die PTT-Betriebe können Gemeinschaftsantennenkonzessionen und Rundfunksendekonzessionen nach Artikel 19 TVV 1 verweigern (siehe Kommentar zu Art. 28).

Artikel 28 Ausländische Programme

Der Bundesrat veröffentlichte in seinem Geschäftsbericht 1984 (S. 301) die Grundsätze, nach denen die nach Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe f TVV 1 erforderliche Bewilligung für die Weiterverbreitung von Fernmeldesatellitenprogrammen erteilt wird:

... Ausgehend von der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem ungeschriebenen Grundrecht der Informationsfreiheit stimmte das Departement der Einspeisung in schweizerische Kabelnetze grundsätzlich zu, und zwar unter folgenden Bedingungen:

Das Programm darf die schweizerischen Medien nicht existentiell gefährden; die Werbung darf den wesentlichen Grundsätzen der schweizerischen Werbeordnung nicht widersprechen; die Sendungen dürfen den «ordre public» nicht gefährden; das Satellitenprogramm eines schweizerischen Veranstalters kann auch im Sendeland unter ähnlichen Bedingungen eingespielt werden (Prinzip der Gegenseitigkeit)....

Die genannten Bedingungen stellen Konkretisierungen von Artikel 19 Absatz 1 TVV 1 dar, wonach Konzessionen im allgemeinen, und damit auch Gemeinschaftsantennenkonzessionen und Rundfunksendekonzessionen, verweigert werden können,

wenn ernsthafte Gründe für die Annahme bestehen, dass die Fernmeldeanlagen zu einem Zweck betrieben werden sollen, der:

- a. rechtswidrig ist;
- b. gegen die guten Sitten oder die öffentliche Ordnung verstösst oder
- c. wichtige Interessen des Landes, der PTT-Betriebe oder des Rundfunks beeinträchtigt.

Gemäss dem Grundsatzentscheid des Bundesrates, wonach materielle Änderungen der Medienpolitik des Bundes wenn irgendwie möglich im Radio- und Fernsehgesetz vorgenommen werden sollen, sind diese Bedingungen im wesentlichen unverändert in den Bundesbeschluss zu übernehmen: Lediglich verweist Absatz 2 Buchstabe c auf Artikel 4 statt auf den «ordre public», und wird Absatz 2 Buchstabe d beigefügt, der dazu beitragen soll, Umgehungen dieses Beschlusses zu verhindern.

Der Gesetzgeber hat zu entscheiden, ob die Weiterverbreitung von ausländischen Rundfunksatellitenprogrammen unter denselben Bedingungen wie diejenige von Fernmeldesatellitenprogrammen zugelassen werden soll. Dabei braucht er nur in beschränktem Rahmen auf eine Praxis Rücksicht zu nehmen: Die PTT-Betriebe kamen bisher nicht in die Lage, entscheiden zu müssen, ob ein Rundfunksatellitenprogramm eine Voraussetzung für die Verweigerung einer Gemeinschaftsantennenkonzession nach Artikel 19 TVV 1 erfüllte, da solche Programme noch gar nicht verbreitet wurden. Allerdings verboten sie gestützt auf Artikel 78 Absatz 3 TVV 1 die Weiterverbreitung der Programme von Radiosendern, die unter Umgehung der RVO und unter Verletzung des internationalen Fernmelderechts aus dem benachbarten Ausland eingestrahlt wurden. Dabei machten die PTT-Betriebe unter anderem das Landesinteresse am Schutz der Medien- und Werbeordnung geltend.

Der Bundesrat hat für den vorliegenden Beschluss auch eine Regelung geprüft, nach welcher nicht die Unterscheidung zwischen inländischen und ausländi-

schen Veranstaltern ausschlaggebend wäre, sondern die Unterscheidung zwischen den Satellitentypen. Danach wäre die Übernahme auch von ausländischen Rundfunksatellitenprogrammen ohne Bewilligung möglich. Für diese Variante spricht die Gleichbehandlung aller ausländischen Rundfunksender, ungeachtet dessen, ob die Programme mittels terrestrischer Sendeanlagen oder mittels Satelliten verbreitet werden. Ebenso würde der Empfang über Kabelnetz dem freien Antennenempfang weitgehend gleichgestellt. Auch unter dem Gesichtswinkel der Informationsfreiheit hätte eine solche Lösung Vorteile. Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention lässt aber Einschränkungen zu. Im Interesse der Gleichbehandlung aller ausländischen Satelliten und des Schutzes der schweizerischen Medienordnung hat der Bundesrat deshalb die oben dargestellte Regelung vorgezogen.

Artikel 29 Aufsicht

Absatz 1

Der Bundesrat hat in Artikel 25 Konzession SRG, Artikel 32 Absatz 1 RVO, Artikel 21 Absatz 1 Konzession STA und Artikel 15 Absatz 1 Konzession Teletext das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement als Aufsichtsbehörde eingesetzt. Diese Regelung übernimmt nun Artikel 29 Absatz 1. Auch Widerruf, Suspendierung und Änderung begünstigender Verfügungen sowie allfällige Entschädigungsverfügungen sind nach Artikel 35 Absatz 2 durch das Departement zu erlassen, damit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht geführt werden kann.

Absatz 2

Entsprechend der bestehenden Regelung für Radio und Fernsehen ist die Aufsichtsbehörde im Bereich der Programm- und Dienstinhalte nur zu selbständigen Massnahmen befugt, wenn Sendungen «die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die völkerrechtlichen Beziehungen gefährden» (Art. 2 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 7. Okt. 1984 über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen; SR 784.45); in andern Fällen kann sie aber ein Verfahren vor der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen auslösen.

Artikel 30 Auskunft- und Berichterstattungspflicht

Artikel 13 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021) über das Verwaltungsverfahren (VwVG) verpflichtet die Parteien eines Verwaltungsverfahrens,

an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken:

- a. in einem Verfahren, das sie durch ihr Begehren einleiten;
- b. in einem anderen Verfahren, soweit sie darin selbständige Begehren stellen;
- c. soweit ihnen nach einem anderen Bundesgesetz eine weitergehende Auskunft- oder Offenbarungspflicht obliegt.

Artikel 30 schafft eine solche Auskunftspflicht «nach einem anderen Bundesgesetz». Dies ist für die Ausübung der Aufsichtsfunktion unentbehrlich. Eine Auskunftspflicht enthält bereits Artikel 32 Absatz 2 RVO. Die hier eingeführte

Auskunftspflicht geht insofern über den Anwendungsbereich von Artikel 13 Absatz 1 VwVG hinaus, als die Verpflichtung auch für Konzessionäre und Weiterverbreiter gilt, die nicht Partei im Sinne von Artikel 6 VwVG sind.

Absatz 2

Die regelmässige Berichterstattung ist eine Form der Auskunft, für die eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage zu schaffen ist, weil sie vom Pflichtigen einen besonderen Aufwand verlangt.

Artikel 31 Beschwerdewesen

Nach Artikel 16 des Bundesbeschlusses über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen werden Beanstandungen von Sendungen lokaler Veranstalter «von der Beschwerdeinstanz behandelt, wenn vorgängig das zuständige Organ des Veranstalters Stellung genommen hat». Diese Bestimmung wurde auf Antrag der Kommission des Ständerates beschlossen, und zwar «zur Entlastung der in diesem Gesetz eingesetzten allgemeinen Beschwerdeinstanz», wie der Kommissionsberichtersteller erklärte (Amtl. Bull. S 1982 IV 465).

Konzessionären, von deren Programmen keine übermässige Belastung der Beschwerdeinstanz befürchtet wird, wurde keine Verpflichtung auferlegt, ein eigenes Organ einzusetzen (vgl. die Konzessionen STA und Teletext). Im Hinblick auf die höchst unterschiedlichen Programme und vergleichbaren Formen des Rundfunks, die insbesondere über Fernmeldesatellit veranstaltet werden können, ist es zweckmässig, den Entscheid, welche Veranstalter kein eigenes Beanstandungsorgan einsetzen müssen, weiterhin dem Bundesrat zu übertragen. Nach Artikel 37 dieses Beschlusses wird Artikel 16 des Bundesbeschlusses über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen so geändert, dass er auf alle Veranstalter mit eigenem Beanstandungsorgan anwendbar ist.

Artikel 32–34 Sanktionen

Die üblichen Sanktionen rechtswidrigen Verhaltens von Konzessionären sind Androhung des Widerrufs und Widerruf der Konzession¹⁾ sowie Androhung und Vornahme der Einschränkung oder Suspendierung der Konzession (Art. 11). Bei vereinzelt Handlungen können diese Instrumente unangemessen sein; besser eignet sich die Verwaltungsbusse. Diese kann auch über einen vom Konzessionär verschiedenen Veranstalter verhängt werden. Die Artikel 32–34 gestatten ein angemessenes Vorgehen zum Schutz der Konzession und der Rechtsordnung insgesamt: Einzelverstösse werden – nötigenfalls wiederholt – gebüsst; verdichten sie sich zu einer unzulässigen Praxis, kommt es zur Androhung und allenfalls zur Verhängung von Massnahmen nach Artikel 11.

Das *Legalitätsprinzip* der Bundesverfassung verlangt, dass jede Strafbestimmung die Strafbarkeit sorgfältig und einlässlich abgrenzt.²⁾ Insbesondere müssen der Täterkreis und die Tatbestandsmerkmale klar bestimmt sein. Sodann verlangt ein weiteres Verfassungsprinzip – dasjenige der *Verhältnismässigkeit* –, dass die Strafe der objektiven Schwere des Delikts entspricht.

¹⁾ *Grisel*, *Traité de droit administratif*, vol. I, p. 293.

²⁾ *Hans Schultz*: Einführung in den allgemeinen Teil des Strafrechts, 1. Band, S. 52.

Die Regelung, die wir Ihnen vorschlagen – eine Kombination besonderer, nur die schwersten Verstöße erfassender Normen mit einer Generalklausel gegen Ungehorsam – ist keineswegs ungewöhnlich: Beispiele sind die Artikel 39–43 TVG und die Artikel 21–22a des Bundesgesetzes vom 28. September 1962 über das Filmwesen (Filmgesetz [SR 443.1]). Bei der Beurteilung des *Bussenrahmens*, den wir vorschlagen, ist zu berücksichtigen, dass nach Artikel 58 des Strafgesetzbuches (SR 311.0) Gegenstände oder Vermögenswerte, «die durch eine strafbare Handlung hervorgebracht oder erlangt worden sind», *eingezogen* werden können.

Zu Artikel 34 ist anzumerken, dass zur Beurteilung der in Artikel 32 Absatz 2 vorbehaltenen Straftatbestände des StGB und des MStG natürlich allein der Strafrichter zuständig ist.

Artikel 35 Vollzug

Absatz 2

Würden diese Verfügungen durch den Bundesrat erlassen, wären sie nach Artikel 98 Buchstabe a OG nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar; gegen Verfügungen des Departements ist diese jedoch zulässig, und damit insbesondere auch gegen die Regelung der Entschädigungsfragen.

Artikel 36 Internationale Zusammenarbeit

In seinem Geschäftsbericht 1984 (S. 301) bezeichnete der Bundesrat den Satellitenrundfunk als ein Paradebeispiel für eine Entwicklung, die sich mit Internationalisierung der Programme umschreiben lasse. Was seit Jahren bei den Printmedien und im Radiobereich üblich, geschehe nun auch beim Fernsehen. Je länger desto mehr beeinflussten sich nationale Systeme und Ordnungen gegenseitig. Diese Entwicklung sei wohl überwiegend positiv zu werten. Das reichere Angebot an Information und Wissen über benachbarte Staaten könne zur Völkerverständigung beitragen. Die Verflechtung bringe aber auch Probleme. Was nütze das Verbot, Werbung für alkoholische Getränke, Heilmittel und Tabak zu betreiben, wenn empfangbare ausländische Programme diese Einschränkung nicht kennen? Mithin müssten die Anstrengungen für ein Minimum an europäischen Regeln verstärkt werden und beim Erlass nationaler Normen seien die ausländischen Einflüsse vermehrt zu berücksichtigen.

Wenn der Gesetzgeber dem Bundesrat (lediglich) die Kompetenz zur *innerstaatlichen* Regelung eines Gegenstandes erteilt hat, ist «in jedem einzelnen Fall abzuklären», ob diese «auch als Ermächtigung zum Abschluss von Staatsverträgen in der übertragenen Materie legitimiert». ¹⁾ Da im Bereich des Satellitenrundfunks internationale Vereinbarungen voraussichtlich eine wichtige Rolle spielen werden, drängt sich deshalb als Klärung der Rechtslage eine ausdrückliche Kompetenzerteilung an den Bundesrat auf.

Artikel 37 Änderung des bisherigen Rechts

Siehe die Erläuterungen zu Artikel 31.

¹⁾ Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 42 (1978) III No. 76, S. 357.

Artikel 38 Übergangsbestimmung

Konzessionäre stehen unter dem Schutze eigentumsähnlicher verfassungsmässiger Rechte¹⁾, an die der Gesetzgeber gebunden ist. Da die Inhaber von Bewilligungen nach Artikel 78 Absatz 1 TVV 1 dadurch nicht geschützt sind, ist Artikel 38 faktisch nur für die STA-Konzession bedeutsam.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Finanzielle Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden

Die Kosten, die aus dem zusätzlichen Arbeitsanfall bei der Behandlung von Konzessionsgesuchen und im Bereich der Aufsicht entstehen, gehen zulasten des Bundes. Da es sich um einen vergleichsweise geringen Aufwand handeln wird und es sich rechtfertigt, allfällige Konzessionäre gleich zu behandeln wie die SRG, verzichten wir auf ein besonderes Gebührenrecht für die Behandlung von Gesuchen, Aufsichtstätigkeiten usw. Aus den gleichen Gründen soll auf die Erhebung einer Konzessionsabgabe verzichtet werden. Alle diese Fragen sind im Rahmen des Radio- und Fernsehgesetzes zu regeln. Der Bundesrat wird in allfälligen Satellitenrundfunkkonzessionen festhalten, dass später erlassene gesetzliche Vorschriften über Gebühren und Konzessionsabgaben auch für Konzessionäre nach diesem Beschluss gelten werden.

Für Kantone und Gemeinden ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Für die Aufsicht sind jährlich wiederkehrende Kosten von etwa 100 000 Franken zu veranschlagen.

32 Personelle Auswirkungen

Der Radio- und Fernsehdienst des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes wird die Prüfung von Konzessionsgesuchen und die Erteilung von Konzessionen vorbereiten. Sodann wird er die Beobachtungs- und Überwachungsfunktion, die dem Bundesrat bzw. dem Departement die Aufsicht ermöglichen, wahrzunehmen und im Namen des Departementes Aufsichtsmaßnahmen zu vollziehen haben. Der Radio- und Fernsehdienst ist aber bereits durch seine heutigen Aufgaben – insbesondere durch den Vollzug des Lokalrundfunkversuchs nach RVO – voll ausgelastet. Es ist mit einem zusätzlichen Personalbedarf von etwa 1 Personaleinheit zu rechnen.

4 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 (BB1 1984 I 157) nicht angekündigt. Sie konnte nicht in die Richtlinien aufgenommen werden, weil die Annahme des Verfassungsartikels 55^{bis} BV durch Volk und Stände, die am 2. Dezember 1984 erfolgte, Voraussetzung für das Tätigwerden des Gesetzgebers war. Der Bundesrat hat allerdings frühzeitig in Aussicht ge-

¹⁾ Vgl. vorne, Erläuterungen zu Artikel 7 Absätze 1 und 2.

stellt, dass er nach allfälliger Annahme des Verfassungsartikels dem Parlament einen Bundesbeschluss unterbreiten werden.

5 Verfassungsmässigkeit

Dieser Beschluss stützt sich auf den neuen Radio- und Fernsehartikel (Art. 55^{bis} BV). Soweit er auch fernmelderechtliche Fragen regelt, stützt er sich auf Artikel 36 Absatz 1 BV. Verfassungsmässige Gesetzgebung erfordert ausserdem die Beachtung der aus *Artikel 4 BV* abgeleiteten Grundsätze (namentlich Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Gebot der Verhältnismässigkeit der Regelungen), der betroffenen *Freiheitsrechte* sowie allfälliger *Auftragsnormen* der Verfassung, deren Regelungsmaterie in einem Zusammenhang mit dem zu beschliessenden Erlass steht. Der vorliegende Beschlussesentwurf enthält keine Unterscheidungen, die vor Artikel 4 BV nicht haltbar wären; die Verhältnismässigkeit der Regelungen wurde in den Erläuterungen durch Hinweise auf eine bewusste, auf die Einführungssituation und die unternehmerischen Anforderungen an den Konzessionär Rücksicht nehmende Zurückhaltung in der Erteilung von Auflagen belegt. Von den Freiheitsrechten findet die Meinungsäusserungsfreiheit einen besonderen Schutz durch die Grundsätze der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen und der Programmgestaltungsautonomie nach Artikel 55^{bis} Absatz 3 BV, die in diesem Entwurf beachtet wurden. Der Eigentumsgarantie wird durch die Bestimmungen über die Entschädigung in Fällen unverschuldeter Einbusse von Konzessionärsrechten Rechnung getragen (Art. 10 und 11). Als Auftragsnormen wurden der Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen (Art. 55^{bis} Abs. 2 BV), an dessen Erfüllung die Rundfunksatellitenveranstalter ergänzende Beiträge leisten sollen (Art. 12), aber auch Artikel 31^{quinquies} BV (Konjunkturartikel) berücksichtigt, nach dessen Absatz 1 die Bundesbehörden zu einer innovationsfördernden Rechtssetzung gehalten sind.

Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 36 und 55^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. Dezember 1985¹⁾,
beschliesst:

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

1. Abschnitt: Geltungsbereich und Begriffe

Art. 1 Geltungsbereich

Dieser Beschluss regelt

- a. die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen sowie vergleichbaren Formen des Rundfunks mittels Satelliten;
- b. die Übernahme von Radio- und Fernsehprogrammen sowie vergleichbaren Formen des Rundfunks, die mittels Satelliten veranstaltet werden.

Art. 2 Begriffe

¹ *Veranstalter* ist, wer Programme schafft oder zusammenstellt und verbreiten lässt.

² *Übernahme* ist das zeitgleiche, vollständige und inhaltlich unveränderte Empfangen und Weiterleiten von Programmen durch Gemeinschaftsantennen- und Rundfunksendeanlagen.

2. Abschnitt: Inhalt der Programme und Pflichten des Veranstalters

Art. 3 Grundsätze der Information

¹ Ereignisse sind in den Programmen sachgerecht darzustellen.

² Insbesondere hat die Berichterstattung der Wahrheit zu entsprechen und haben Berichterstattung und Kommentar der journalistischen Fairness zu genügen.

³ Meinungen müssen als solche erkennbar sein.

¹⁾ BBl 1986 I 421

⁴ Die Vielfalt der Ansichten ist angemessen zum Ausdruck zu bringen.

Art. 4 Unzulässige Sendungen

Unzulässig sind Sendungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die öffentliche Sittlichkeit zu gefährden, oder die eine verrohende Wirkung haben.

Art. 5 Verbreitungspflichten

¹ Der Veranstalter ist verpflichtet,

- a. zur Wahrung wichtiger gesamtschweizerischer Interessen behördliche Alarmmeldungen und dringliche polizeiliche Bekanntmachungen unverzüglich zu verbreiten;
- b. die Öffentlichkeit über Erlasse zu informieren, die nach Artikel 6 des Rechtskraftgesetzes¹⁾ durch ausserordentliche Veröffentlichung bekanntgemacht werden.

² Für solche Sendungen ist die Behörde verantwortlich, die sie veranlasste.

Art. 6 Exklusivverträge

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

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

² Schliesst ein Veranstalter einen Exklusivvertrag für die Wiedergabe öffentlicher Ereignisse von gesamtschweizerischem Interesse ab, so muss er diese der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zu angemessenen Bedingungen vollständig überlassen.

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

3. Abschnitt: Konzession im allgemeinen

Art. 7 Konzessionspflicht

¹ Die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen sowie vergleichbaren Formen des Rundfunks mittels Rundfunksatellit bedarf einer Rundfunksatellitenkonzession des Bundesrates.

¹⁾ SR 170.513.1

² Die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen sowie vergleichbaren Formen des Rundfunks mittels Fernmeldesatellit bedarf einer Fernmeldesatellitenkonzession des Bundesrates.

³ Niemand hat Anspruch auf eine Konzession.

Art. 8 Dauer und Erlöschen

¹ Die Konzession wird auf bestimmte Zeit erteilt.

² Sie erlischt bei Verzicht durch den Konzessionär, bei Widerruf nach Artikel 11 oder bei Ablauf ihrer Dauer.

Art. 9 Wirtschaftlicher Übergang

¹ Der gesamte oder teilweise wirtschaftliche Übergang der Konzession ist nur mit Genehmigung der Konzessionsbehörde zulässig; diese wird erteilt, wenn die Voraussetzungen der Konzessionserteilung erhalten bleiben.

² Als teilweiser wirtschaftlicher Übergang gilt die Übernahme

a. von Teilen des Aktien-, Stamm- oder Genossenschafts- und gegebenenfalls des Partizipationsscheinkapitals,

b. von Stimmrechten

durch andere oder neue Beteiligte, wenn danach für die Konzessionsbehörde keine Gewissheit mehr besteht, dass die Voraussetzungen der Konzessionserteilung noch gegeben sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn mehr als 20 Prozent des Aktien-, Stamm- oder Genossenschafts- und gegebenenfalls des Partizipationsscheinkapitals oder der Stimmrechte übernommen wurden.

³ Sollen nur einzelne Rechte und Pflichten auf einen Dritten übertragen werden, so bedürfen die darüber abgeschlossenen Vereinbarungen der Genehmigung durch die Konzessionsbehörde.

⁴ Der Bundesrat legt die Meldepflichten des Konzessionärs fest.

Art. 10 Änderung

¹ Wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sich geändert haben und zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen eine Änderung der Konzession notwendig ist, kann das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Departement) einzelne Bestimmungen der Konzession vor Ablauf ihrer Dauer ändern.

² Der Konzessionär hat im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie Anspruch auf volle Entschädigung.

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

Art. 11 Einschränkung, Suspendierung und Widerruf

- ¹ Die Konzession kann eingeschränkt, suspendiert oder widerrufen werden,
- wenn der Konzessionär sie durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkt hat;
 - bei schwerer oder wiederholter Zuwiderhandlung des Konzessionärs gegen diesen Beschluss, seine Vollzugsvorschriften oder die Bestimmungen der Konzession;
 - wenn die Voraussetzungen der Erteilung der Konzession dahingefallen sind;
 - wenn wichtige Landesinteressen es erfordern;
 - wenn der Konzessionär den Betrieb ein Jahr nachdem die technische Durchführung gewährleistet ist, nicht aufnimmt.
- ² Der Konzessionär hat im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie Anspruch auf volle Entschädigung
- für Massnahmen nach Absatz 1 Buchstabe c, soweit der Bund für das Dahinfallen der Voraussetzungen einzustehen hat;
 - für Massnahmen nach Absatz 1 Buchstabe d, sofern der Konzessionär den Eintritt der Gründe, die sie erforderlich machen, nicht verschuldet oder mitverschuldet hat.

2. Kapitel: Veranstaltung mittels Rundfunksatellit**1. Abschnitt: Ziele****Art. 12**

- ¹ Die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen mittels Rundfunksatellit soll einen Beitrag leisten zur
- kulturellen Entfaltung, freien Meinungsbildung und Unterhaltung der Zuhörer und Zuschauer;
 - Förderung des schweizerischen Kulturschaffens;
 - Förderung der Beziehungen zu den im ausländischen Empfangsgebiet lebenden Schweizern;
 - Präsenz der Schweiz im Ausland, zur Völkerverständigung und zum internationalen Kulturaustausch.
- ² Die einzelnen Programme können sich im Rahmen der Konzession darauf beschränken, nur einen Teil dieser Leistungen zu erbringen.

2. Abschnitt: Konzession**Art. 13** Voraussetzungen der Konzessionserteilung

- ¹ Die Konzession kann erteilt werden, wenn
- das Projekt dazu beiträgt, dass die Ziele nach Artikel 12 insgesamt erreicht werden können;

Satellitenrundfunk

- b. der Bewerber eine wirtschaftlich und personell schweizerisch beherrschte juristische Person ist, deren Sitz in der Schweiz liegt;
- c. der Bewerber für die Einhaltung des anwendbaren Rechts, namentlich dieses Beschlusses und der Konzession, Gewähr bietet;
- d. der Bewerber dartut, dass er die erforderlichen Investitionen und den Betrieb während der Konzessionsdauer finanzieren kann.

² Ausländische Beherrschung wird vermutet, wenn:

- a. weniger als die Hälfte des Aktien-, Stamm- oder Genossenschafts- und gegebenenfalls des Partizipationsscheinkapitals in schweizerischem Besitz ist, oder
- b. Schweizer Bürger über weniger als zwei Drittel der Stimmen in der General- oder Gesellschafterversammlung verfügen.

Art. 14 Vorzugskriterien

Muss unter Bewerbern, welche die Voraussetzungen der Konzessionserteilung erfüllen, ausgewählt werden, so gibt der Bundesrat jenen den Vorzug, die

- a. in stärkerem Mass zur vielfältigen und freien Meinungsbildung und zur Förderung des schweizerischen Kulturschaffens beizutragen vorsehen;
- b. unter Berücksichtigung allfälliger Tätigkeiten und Beteiligungen ausserhalb des Satellitenrundfunks eine geringere publizistische Machtstellung erlangen;
- c. Veranstaltungen in verschiedenen oder möglichst allen Amtssprachen vorsehen;
- d. einen höheren Anteil an Sendeinhalten vorsehen, die einen Bezug zur Schweiz haben;
- e. ihre Produktionseinrichtungen in der Schweiz haben werden oder einen stärkeren Anteil an in der Schweiz produzierten Sendeinhalten zu verbreiten beabsichtigen;
- f. sich zu einer stärkeren Berücksichtigung der einheimischen Film- und Programmproduktion verpflichten;
- g. die Verwirklichungsaussichten ihrer Vorhaben im Sinne der Buchstaben a und c-g besser belegt haben.

Art. 15 Inhalt der Konzession:

¹ Die Konzession bestimmt oder hält fest:

- a. den Träger der Konzession;
- b. den Gegenstand und die Dauer der Konzession;
- c. den Übertragungskanal oder die Übertragungskanäle;
- d. das Überdeckungsfeld;
- e. die Orbitalposition;
- f. Art und zeitlichen Rahmen des Programms oder der vergleichbaren Form des Rundfunks;
- g. die Finanzierung im einzelnen;

- h. die Organisation im einzelnen;
- i. die Betriebspflicht und den Betriebsbeginn;
- k. Auflagen im Zusammenhang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

² Der Bundesrat kann weitere Bestimmungen in die Konzession aufnehmen, die zum Vollzug dieses Beschlusses, insbesondere zur Verwirklichung der Ziele nach Artikel 12, notwendig sind, namentlich über

- a. den Anteil ausländischer Personal- und Kapitalbeteiligung und der ausländischen Stimmen in der General- oder Gesellschafterversammlung;
- b. die Berücksichtigung und Förderung schweizerischen Kulturschaffens, unter Beachtung der Marktabhängigkeit des Veranstalters;
- c. die Berücksichtigung von Rechtsnormen ausländischer Staaten im Empfangsgebiet;
- d. die Beschränkung der programmlichen Zusammenarbeit unter Veranstaltern.

Art. 16 Inkrafttreten der Konzession

Die Konzession tritt in Kraft, sobald der Veranstalter den PTT-Betrieben die Garantie nach Artikel 20 geleistet hat.

3. Abschnitt: Organisation

Art. 17 Anforderungen und Auflagen

¹ Der Konzessionär muss durch eine geeignete Organisation dafür sorgen, dass dieser Beschluss, seine Vollzugsvorschriften und die Konzession eingehalten werden können.

² Er erlässt eine Geschäftsordnung, aus der die Aufgabenverteilung und die Verantwortlichkeiten ersichtlich sind.

³ Der Bundesrat kann verlangen, dass ein Konzessionär ein repräsentatives Konsultativorgan für Programmfragen einsetzt.

Art. 18 Behördliche Mitwirkung bei Ernennungen

¹ Erteilt der Bundesrat eine einzige Konzession oder für die schweizerischen Sprachregionen je nur eine Konzession, so unterliegt die Ernennung des Verwaltungsrates und gegebenenfalls der geschäftsführenden Organe seiner Genehmigung.

² Der Bundesrat kann seine Befugnis nach Absatz 1 auf das Departement übertragen.

4. Abschnitt: Übertragungstechnische Einrichtungen, Versicherungspflicht

Art. 19 Übertragungstechnische Einrichtungen

¹ Sofern der Konzessionär nicht einen ausländischen Satelliten benutzt, erstellen und betreiben die PTT-Betriebe unter Anhörung des Konzessionärs die übertragungstechnischen Einrichtungen und stellen sie dem Veranstalter im Abonnement zur Verfügung.

² Der Veranstalter hat den PTT-Betrieben sämtliche Betriebs- und Kapitalkosten abzugelten.

³ Im Rahmen der Absätze 1 und 2 können nach Anhörung der PTT-Betriebe Einzelheiten der Übertragungstechnik und der Kostenabgeltung in der Konzession geregelt werden; solche Regelungen sind für die PTT-Betriebe verbindlich.

Art. 20 Finanzielle Garantie

¹ Der Veranstalter muss den PTT-Betrieben eine Garantie leisten, welche jederzeit dem Risiko entspricht, das sie tragen.

² Der Bundesrat legt den Garantiebetrug nach Absatz 1 fest und regelt die Einzelheiten der Garantieleistung.

Art. 21 Versicherungspflicht

Der Veranstalter ist verpflichtet, zur Deckung der Kosten, die dem Bund aufgrund seiner weltraumrechtlichen Haftung entstehen können, eine Versicherung oder einen vergleichbaren Vertrag abzuschliessen. Der Umfang wird durch das Departement bestimmt.

5. Abschnitt: Finanzierung

Art. 22 Zuwendungen

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

² Werden Sendungen oder Sendereihen ganz oder teilweise durch Zuwendungen finanziert, müssen der Spender und allfällige Bedingungen, die er hinsichtlich des Inhalts einer Sendung gestellt hat, am Anfang und am Schluss der Sendung genannt werden.

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

⁴ Sendungen und Sendereihen im Zusammenhang mit der Ausübung politischer Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden dürfen nicht durch Zuwendung finanziert werden.

Satellitenrundfunk

⁵ Der Veranstalter erlässt über Sendungen und Sendereihen, die ganz oder teilweise durch Zuwendungen finanziert werden, ein Reglement, das er der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorlegt.

⁶ Der Bundesrat kann weitere Bestimmungen über Zuwendungen erlassen, soweit dies zum Vollzug dieses Beschlusses erforderlich ist.

Art. 23 Werbung

¹ Werbesendungen müssen von andern Sendungen getrennt und klar gekennzeichnet werden.

² In sich geschlossene Sendungen dürfen durch Werbung nicht unterbrochen werden. Bei Übertragung von Anlässen, die durch Pausen unterbrochen werden, sind Werbesendungen in den Pausen erlaubt.

³ Ständige Programmitarbeiter des Veranstalters dürfen in seinen Werbesendungen nicht mitwirken.

⁴ Artikel 4 ist anwendbar.

Art. 24 Werbeverbote und Werbezeitbeschränkungen

¹ Der Bundesrat trägt durch Werbeverbote den Bedürfnissen der Gesundheitspolitik Rechnung und beachtet dabei die bestehenden Bestimmungen über die Werbung für Alkohol, Tabak und Heilmittel.

² Unzulässig sind:

- a. Politische und religiöse Propaganda;
- b. Werbesendungen, die sich die natürliche Leichtgläubigkeit der Kinder oder den Mangel an Erfahrung von Jugendlichen zunutze machen oder deren Anhänglichkeitsgefühl missbrauchen.

³ Der Bundesrat kann zum Schutz der wirtschaftlichen Existenzgrundlagen der Presse, der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft sowie des Lokalrundfunks die Werbung über Rundfunksatelliten zeitlich begrenzen und bestimmte Produkte und Dienstleistungen von der Werbung über Rundfunksatelliten ausschliessen. Er stellt dabei schweizerische und ausländische Werbeauftraggeber gleich.

3. Kapitel: Veranstaltung mittels Fernmeldesatellit

Art. 25 Konzessionserteilung

¹ Die Fernmeldesatelliten-Konzession wird grundsätzlich nach Massgabe der Bestimmungen des 2. Kapitels erteilt. Ausgenommen bleiben die Artikel 19–21.

² Für Programme, welche die Versorgung einer schweizerischen Region bezwecken, kann der Bundesrat zusätzlich Vorschriften der für solche Programme bestimmten Konzessionsordnung anwenden.

³ Für Programme mit beschränktem Inhalt und für einen begrenzten Empfängerkreis kann der Bundesrat die Voraussetzungen der Konzessionserteilung (Art. 13) und die behördliche Mitwirkung bei Ernennungen (Art. 18) lockern.

Art. 26 Voraussetzung des Inkrafttretens

Die Konzession tritt in Kraft, nachdem das Departement eine Vereinbarung zwischen den PTT-Betrieben und dem Konzessionär über die Nutzung des Fernmeldesatelliten genehmigt hat.

4. Kapitel: Übernahme von Satellitenprogrammen

Art. 27 Schweizerische Programme

Inhaber einer Gemeinschaftsantennenkonzession oder einer entsprechenden Rundfunksendekonzession der PTT-Betriebe dürfen Programme, die aufgrund einer schweizerischen Konzession mittels Satelliten verbreitet werden, übernehmen. Vorbehalten bleiben die nach schweizerischem und internationalem Fernmelderecht notwendigen Bewilligungen der PTT-Betriebe.

Art. 28 Ausländische Programme

¹ Die Übernahme von Programmen, die aufgrund einer ausländischen Konzession mittels Satelliten verbreitet werden, bedarf einer Bewilligung des Departementes.

² Das Departement erteilt die Bewilligung, wenn keine wichtigen Landesinteressen entgegenstehen und

- a. die Anforderungen des schweizerischen und internationalen Fernmelde-rechts nach Feststellung der PTT-Betriebe erfüllt sind;
- b. das Programm die wesentlichen schweizerischen Vorschriften über die Rundfunkwerbung einhält;
- c. das Programm nicht gegen Artikel 4 dieses Beschlusses verstösst;
- d. ein für die Schweiz gestaltetes Programm nicht zur Umgehung dieses Beschlusses im Ausland veranstaltet wird.

³ Das Departement kann die Bewilligung verweigern, wenn der Staat, nach dessen Recht ein Programm konzessioniert ist, die Übernahme von Programmen, die nach schweizerischem Recht konzessioniert sind, auf seinem Staatsgebiet nicht zulässt.

5. Kapitel: Aufsicht, Beschwerdewesen und Sanktionen

Art. 29 Aufsicht

¹ Das Departement führt die Aufsicht.

² Hat ein Veranstalter nach Ansicht der Aufsichtsbehörde Artikel 3 oder 4 oder eine Programmbestimmung der Konzession verletzt, so kann sie die entsprechende Sendung bei der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen beanstanden, sofern nicht die Voraussetzungen von Artikel 2 Absatz 1 des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 1983¹⁾ über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vorliegen.

Art. 30 Auskunfts- und Berichterstattungspflicht

¹ Das Departement kann von den Konzessionären und Übernehmern alle Auskünfte und Unterlagen verlangen, die es zur Ausübung der Aufsicht benötigt.

² Es erlässt Weisungen über die regelmässige Berichterstattung der Konzessionäre und Übernehmer.

Art. 31 Beschwerdewesen

¹ Der Konzessionär bestellt in der Regel ein Organ, das Beanstandungen des Publikums gegen ausgestrahlte Sendungen behandelt; der Bundesrat kann ihn von dieser Verpflichtung befreien, wenn anzunehmen ist, dass sich daraus keine untragbare Mehrbelastung der unabhängigen Beschwerdeinstanz ergibt.

² Entscheide dieses Organs können nach dem Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983¹⁾ über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen an die unabhängige Beschwerdeinstanz weitergezogen werden.

³ Der Veranstalter ist nach Artikel 20 des Bundesbeschlusses über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen zu Aufzeichnung und Aufbewahrung seiner Sendungen sowie zur Auskunft verpflichtet.

⁴ Ein Veranstalter mit ausländischer Beteiligung gilt als schweizerischer Veranstalter im Sinne von Artikel 1 des Bundesbeschlusses über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen.

Art. 32 Widerhandlungen

¹ Wer der Auskunfts- und Berichterstattungspflicht (Art. 30) nicht oder nur teilweise oder verspätet nachkommt oder dabei falsche Angaben macht, wird mit Busse bestraft. In leichten Fällen kann die zuständige Behörde von der Bestrafung absehen.

² Wer wiederholt oder in schwerwiegender Weise die Programmbestimmungen dieses Beschlusses oder der Konzession verletzt, wird, soweit nicht Tatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuches²⁾ oder des Militärstrafgesetzes³⁾ erfüllt sind, mit Busse bis zu 50 000 Franken bestraft.

¹⁾ SR 784.45

²⁾ SR 311.0

³⁾ SR 321.0

³ Wer durch falsche Angaben den Ausgang eines Konzessionserteilungs- oder Konzessionsänderungsverfahrens zu seinen Gunsten beeinflusst, wird mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft, sofern nicht Artikel 14 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht¹⁾ anwendbar ist.

Art. 33 Ordnungswidrigkeiten

Wer auf andere Weise trotz Mahnung und Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels eine Bestimmung dieses Beschlusses, seiner Ausführungsbestimmungen, der Konzession oder eine auf solcher Grundlage erlassene Verfügung missachtet, wird mit Ordnungsbusse von höchstens 2000 Franken bestraft.

Art. 34 Zuständige Behörde

Untersuchungs- und Entscheidbehörde im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht¹⁾ ist das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

6. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 35 Vollzug

¹ Der Vollzug dieses Beschlusses obliegt dem Bundesrat. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.

² Widerruf, Suspendierung und Änderung begünstigender Verfügungen sowie Verfügungen über Entschädigungen erfolgen durch das Departement.

Art. 36 Internationale Zusammenarbeit

Der Bundesrat kann, um die internationale Zusammenarbeit im Geltungsbereich dieses Beschlusses zu fördern, mit ausländischen Staaten völkerrechtliche Verträge abschliessen.

Art. 37 Änderung bisherigen Rechts

Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983²⁾ über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen wird wie folgt geändert:

Art. 16 Zuständiges Organ des Veranstalters

Beanstandungen von Sendungen von Veranstaltern, die dafür ein zuständiges Organ eingesetzt haben, werden von der Beschwerdeinstanz behandelt, wenn dieses vorgängig Stellung genommen hat.

¹⁾ SR 313.0

²⁾ SR 784.45

Art. 38 Übergangsbestimmung

Dieser Beschluss greift nicht in Rechte von Konzessionären ein, die sie vor seinem Inkrafttreten erworben haben.

Art. 39 Referendum

Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

Art. 40 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 1987 in Kraft. Er gilt bis zum Inkrafttreten eines Radio- und Fernsehgesetzes, längstens aber sechs Jahre.