

# **BVGer A-623/2024 vom 20. Dezember 2023**

Bundesverwaltungsgericht, 2023-12-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-623\\_2024\\_d20231220](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-623_2024_d20231220)

FR: TAF A-623/2024 du 20 décembre 2023

IT: TAF A-623/2024 del 20 dicembre 2023

## **Regeste**

Konzessionen | Radio und Fernsehen; Konzessionen; Verfügung vom 20. Dezember 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2034 weiterhin Konzessionärin in demselben Versorgungsgebiet < <https://rtvdb.ofcomnet.ch/de/aZF2cByMpAHKwZnvX> >, zuletzt abgerufen am 22. August 2025). Eine weitere Unterschreitung der quantitativen Mindestvorgabe (neu in Art. 5 Abs. 4 der Konzession geregelt) würde als erneuter Wiederholungsfall gewertet und es würden finanzielle Massnahmen, insbesondere eine Kürzung des Anspruches auf Abgabenanteil nach Art. 47 Abs. 2 RTVG in Erwägung gezogen werden (vgl. angefochtene Verfügung, E. 3.5). Zudem wurden der Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten (abzüglich des Aufwands für Korrekturen zugunsten der Beschwerdeführerin) auferlegt. Damit ist der aktuelle und praktische Nutzen ohne weiteres gegeben und die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert.

#### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt, da sie vom BAKOM als zuständige Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde und laut Art. 99 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

#### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids auch besonders berührt (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

#### **E. 1.3**

Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin nach wie vor ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung hat.

##### **E. 1.3.1**

Ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn der Beschwerdeführer mit seinem Anliegen

obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann. Das schutzwürdige Interesse muss grundsätzlich nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell und praktisch sein (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.4 und BGE 140 II 214 E. 2).

A-623/2024 Seite 4

### **E. 1.3.2**

Die von der Vorinstanz festgestellte Konzessionsverletzung bezieht sich zwar auf die bis zum 31. Dezember 2024 geltende (verlängerte) Konzession für die Veranstaltung eines Regionalfernsehprogramms im Versorgungsgebiet "Ostschweiz". Allerdings ist die Beschwerdeführerin ab dem

### **E. 1.4**

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

### **E. 2**

Auf das Aufsichtsverfahren sind die Bestimmungen des VwVG anwendbar, sofern das RTVG nicht davon abweicht (Art. 86 Abs. 3 RTVG). Im Aufsichtsverfahren nach Art. 47 und 86 RTVG beschränkt sich die Prüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde auf eine reine Rechtskontrolle (vgl. Urteil des BVGer A-6603/2010 vom 21. April 2011 E. 4). Da sich die Kognition der oberen Instanz nur verengen, nicht aber erweitern kann (Einheit des Verfahrens), hat sich auch das Bundesverwaltungsgericht – in Abweichung von Art. 49 Bst. c VwVG – auf eine Rechtskontrolle zu beschränken. Zugleich hat es darüber zu wachen, dass die Aufsichtsbehörde den Ermessensbereich des Beaufsichtigten respektiert (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.2 m.H. und BGE 139 V 407 E. 4.1.2).

### **E. 3.1**

Als erstes rügt die Beschwerdeführerin eine Überschreitung der Aufsichtskompetenz durch die Vorinstanz. Die Anwendung der Verwaltungsverordnung vom 26. Februar 2020 führe zu einem unzulässigen, unverhältnismässigen Eingriff in ihre Programmautonomie. Die in der Verwaltungsverordnung enthaltenen Berechnungsvorgaben und Codierungen ergäben sich nicht direkt aus dem Programmauftrag der

A-623/2024 Seite 5 Konzession, sondern würden versuchen, diesen zu konkretisieren. In ihrer Substanz gingen die Berechnungsvorgaben und Codierungen aber erheblich über die Erläuterung reiner Rechtsbegriffe hinaus. So würden etwa Serviceleistungen (z. B. Wetter- und Verkehrsmeldungen, Börse, etc.) oder die Berichterstattung über Zerstreungs- und Unterhaltungsthemen ("Human Interest") pauschal nicht als relevante Informationsleistungen gewertet. Zudem würden komplexe Abgrenzungen zwischen Ortskriterien vorgenommen (Ereignisort, Auswirkungsort, Kantonsgebiet ausserhalb des Konzessionsgebiets und Regionalbezug ohne Ereignisort), welche stark wertungsbedürftig und in sachlicher Hinsicht schwer nachvollziehbar seien. Dies habe zur Folge, dass sich die quantitativen Mindestvorgaben vor allem auf qualitative Aspekte, namentlich Inhalte und damit die Publizistik, bezögen. Konkret unterliege aufgrund der Relevanzvorgaben und der Ortskriterien der Verwaltungsverordnung das gesamte Programm und dessen Inhalt der Codierung. Die konkrete Ausgestaltung der Aufsicht durch die Vorinstanz in Bezug auf die Einhaltung von Leistungsaufträgen habe sich auf eine Rechtskontrolle zu beschränken und müsse verfassungskonform sein. Eine einheitliche und sachrichtige Vollzugspraxis in

Bezug auf die Überprüfung der Einhaltung der quantitativen Mindestvorgabe bedinge deshalb eine Überarbeitung der Verwaltungsverordnung, damit sich deren Anwendung auf eine (zulässige) Rechtskontrolle beschränke.

### **E. 3.1.1**

Informationsangebot Als Information gelten alle Beiträge - respektive Beitragsteile -, in denen es in erster Linie um die Vermittlung von Fakten und Meinungen zu realem Geschehen geht. Dahinter steht die Absicht, die Hörerin / den Zuschauer zu informieren. Information kommt nicht nur in den entsprechend deklarierten Gefässen vor (Nachrichtensendungen oder Infomagazine etc.), sondern auch z.B. in Talks, Magazinen oder Moderationsstrecken (z. B. Musikinformation oder Bezugnahme auf aktuelle Ereignisse u. ä.)."

### **E. 3.1.2**

Relevanz Welche Bereiche inhaltlich zu den relevanten gehören, legt die Konzession ausdrücklich fest. Es sind Informationen zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport. Ausserhalb dieser Verpflichtung dürfen die Lokalradios und Regional-TV selbstverständlich über aller- lei Themen berichten. Berichten sie über Themen aus dem Bereich Human Interest (Zerstreuungs- und Unterhaltungsthemen ohne (gesamt-) gesellschaftliche Relevanz) oder über Einzelschicksale (Unfälle und Verbrechen) ohne gesellschaftliche Einbindung (> Bad News), dann werden diese Meldungen nicht als relevant im Sinne des Programmauftrags gewertet. Sie bleiben daher bei der Berechnung der quantitativen Mindestvorgabe ausgeklammert. Human Interest umfasst konkret Zerstreuungsthemen wie Kuriosa, Sensationen, Überraschendes, Unterhaltsames, Emotionales, Prominenz, Stars und Einzelschicksale, die keine besondere gesellschaftliche Wichtigkeit haben. Oft sind es Themen aus dem Bereich alltäglicher Erfahrungen. Das folgende Beispiel zeigt, wann eine Information als relevant und wann sie als nicht relevant im Sinne des Programmauftrags gewertet wird: Beispiele: Bundesrat Alain Berset ist zu Gast im "Donnschtig-Jass" und erzählt etwas aus seinem Privatleben. => Dies ist Human Interest. > Vielleicht interessant, aber nicht relevant im Sinne des Programmauftrags vs. Bundesrat Alain Berset ist zu Gast im "Donnschtig-Jass" und präsentiert die Stand- punkte des Bundes-rats zu einer aktuellen Abstimmungsvorlage. => Dies ist Politik-Information > rele- vant im Sinne des Programmauftrags. Unter Bad News (wörtlich: «schlechte Neuigkeiten») werden Themen und Sachverhalte mit negativen Konsequenzen für Individuen verstanden. Im Zentrum stehen also Einzelschicksale, keine gesamtge- sellschaftlichen negativen Entwicklungen. Oft stammen diese Beiträge aus dem Zuständigkeitsbereich der Blaulichtorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Sanität). Typische Beispiele sind Verbrechen, Sach- beschädigungen, Brände, (Verkehrs-)Unfälle. Das folgende Beispiel zeigt, wann eine Information als relevant und wann als nicht relevant im Sinne des Programmauftrags gewertet wird: Beispiele: «Bei der Ausfahrt Bonaduz hat sich heute Morgen ein schwerer Verkehrsunfall ereignet. Dabei wurden mehrere Personen verletzt.» => Dies sind Bad News, d.h. nicht relevante Regionalinfor- mationen im Sinne des Programmauftrags. vs. «Bei der Ausfahrt Bonaduz haben sich in den letzten Wochen mehrere schwere Verkehrsunfälle ereignet. Lokalpolitiker fordern jetzt den Regierungsrat auf, zusätzliche Sicherheitsmassnahmen zu prüfen.» => Dies ist Politik-Information, d.h. relevante Regio- nalinformation." 6.6 Die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe wurde bis anhin nicht ge- richtiglich auf ihre Rechtmässigkeit überprüft. Seit 2020 ergingen allerdings (soweit ersichtlich) gemäss der öffentlichen Datenbank der Vorinstanz (nebst den

zwei Verfügungen betreffend die Beschwerdeführerin) elf

A-623/2024 Seite 29 vergleichbare Verfügungen gegen andere Programmveranstalter (Radio oder Fernsehen) betreffend die quantitativen Mindestvorgaben, wobei jeweils keine finanziellen Sanktionen ausgesprochen wurden (< <https://entdb.ofcomnet.ch/>, > Radio und Fernsehen > Konzessionsver-  
letzungen, zuletzt abgerufen am 22. August 2025). 6.7 Das Bundesgericht äusserte sich zum verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag im Rahmen der Aufschaltverpflichtung nach Art. 60 Abs. 1 Bst. a RTVG. Diese Bestimmung verlangt unter anderem, dass das Programm, dessen hoheitlich angeordnete Aufschaltung beantragt wird, "in besonderem Mass zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags" beiträgt. Diese setze nicht nur einzelne Sendungen voraus, die geeignet seien, im normalen Rahmen (auch) einen Beitrag zur Information der Zuschauer oder zur kulturellen Entfaltung (Musik[werbe]sendungen "Alpenwelle, Ralph Martens präsentiert" usw.) zu leisten, sondern ein originelles und finanziell realistisches Gesamtprogramm, das über die bestehenden konzessionierten Angebote hinaus zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags beitrage und die bestehende audiovisuelle Medienlandschaft im Versorgungsgebiet thematisch tatsächlich sinnvoll ergänze und bereichere ("Mehrwert"-Erfordernis). Der Grossteil des Programms der Beschwerdeführerin habe nach den eingereichten Rastern weiterhin aus Quiz- und Talksendungen bestanden, bei denen Zuschauer über Mehrwertdienstnummern an Gewinnspielen hätten teilnehmen sowie Lebens- und Gesundheitsberatungsgespräche hätten führen können. Mit dem Bundesverwaltungsgericht sei deshalb davon auszugehen, dass – trotz einzelner Schritte in Richtung eines gesteigerten Beitrags zum verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag – ein erheblicher Teil des geplanten bzw. ausgestrahlten Programms weiterhin aus Produktionen (Call-In, Erotik, Wahrsagerei usw.) bestanden habe, die zur Verwirklichung des Programmauftrags (abgesehen allenfalls von einem gewissen Unterhaltungswert für ein bestimmtes Zielpublikum) nichts derart Wesentliches bzw. Neues beigetragen hätten, dass es sich gerechtfertigt hätte, im öffentlichen Interesse in die Freiheit der Cablecom einzugreifen, das Angebot auf ihrem Netz im Rahmen der rundfunkrechtlichen Vorgaben unter möglichst weitgehender Wahrung ihrer verfassungsmässigen Rechte selber bestimmen zu können (BGE 135 II 296 E. 4.3). 6.8 Ebenso bestätigte das Bundesgericht die Auffassung des BAKOM bzw. des UVEK, dass die Berufung auf die Programmautonomie einen Veranstalter nicht ermächtigt, sich eigenmächtig über die Konzession und die dabei eingegangenen Verpflichtungen hinwegzusetzen. Konkret ging es

A-623/2024 Seite 30 darum, dass der von der Konzession verlangte "Schwerpunkt im Bereich der Information" nicht mehr erfüllt wurde, da Informationen durch Kurzinformationen – zum Teil bloss in Form von Schlagzeilen – ersetzt wurden (vgl. Urteil des BGer 2A.15/2001 vom 30. April 2001 E. 3.c). 6.9 Nach der Lehre stellen staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung umso eher einen Verstoss gegen das Verbot der Beherrschung publizistischer Tätigkeit dar, je grösser deren inhaltliche Nähe und deren Bestimmtheit ist (MARINA PIOLINO, a.a.O., S. 450; MARINA PIOLINO/RAPHAELA CUENI, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann [Hrsg.], Onlinekommentar zur Bundesverfassung – Version vom 6. Januar 2024, Art. 17 BV Rz. 85 m.H. < <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv17> >). 6.10 Eine Lehrmeinung stellt sich auf den Standpunkt, dass für die Beurteilung des noch hinnehmbaren Detaillierungsgrads hinsichtlich der inhaltlichen Nähe der fraglichen Vorgaben differenziert werden müsse. Die in Art. 4 ff. RTVG vorgesehenen Mindestanforderungen an den Programminhalt, wie

etwa die Verpflichtung zu inhaltlicher Vielfalt, sowie der in Art. 24 RTVG an die SRG gerichtete Programmauftrag würden mehrheitlich eine relativ hohe Inhaltsnähe aufweisen. Dasselbe gelte für die Vorgaben in den Konzessionen der SRG und der lokal-regionalen Veranstalter, etwa betreffend die Programmart bzw. den Programminhalt (z. B. Radioprogramme mit thematischem Schwerpunkt auf die Information). Gegen diese Bestimmungen bestünden deshalb grundsätzlich keine Bedenken, weil sie die Form finaler, ausfüllungsbedürftiger Vorgaben und damit eine geringe Bestimmtheit aufweisen würden. Insbesondere nähmen sie nicht auf konkrete Informationen, Meinungen oder die Tendenz von Medieninhalten Bezug und seien mit anderen Worten meinungsneutral bzw. sachbezogen formuliert. Als heikel könne sich jedoch die von der Vorinstanz erlassene Weisung mit Konkretisierungen der von den lokal-regionalen Veranstaltern zu erbringenden Informationsleistungen bezeichnen werden. Dies gelte weniger hinsichtlich der Präzisierung des inhaltsferneren Regionalbezugs als betreffend die Konkretisierung der inhaltsnäheren Informationsrelevanz bzw. -qualität, wonach die Kategorien "Human Interest" und "Bad News" nicht als relevante Informationen zählten. So schliesse die Vorinstanz dadurch bestimmte Informationskategorien vom Leistungsauftrag aus, die es als im geringeren öffentlichen Interesse bzw. als weniger qualitativ erachte. Dies möge auf den ersten Blick verfassungsrechtlich nicht ohne Weiteres unproblematisch erscheinen. Allerdings könne die fragliche Weisung noch nicht mit einer unzulässigen Negativ- bzw. Positivliste mit dem Verbot bzw. der Vorgabe der Darstellung bestimmter Themen gleichgesetzt

A-623/2024 Seite 31 werden. So fehle zum einen den Kategorien "Human Interest" und "Bad News" der für eine beherrschende Einflussnahme vorausgesetzte inhaltsnahe Bestimmtheitsgrad und zum anderen sei es den Veranstaltern weiterhin unbenommen, Informationen aus den betreffenden Kategorien ausserhalb des Programmauftrags zu erbringen (MARINA PIOLINO, a.a.O., S. 450 f.). Was territoriale Festlegungen des Aufgabengebiets oder der Inhaltsproduktion sowie Mindest- oder Maximalvorgaben in Bezug auf die Aufgabenerfüllung betreffe, sei deren höherer Bestimmtheitsgrad insofern unproblematisch, als sie sich selbst auf Aspekte bezögen, die selber eine geringe Inhaltsnähe oder Bestimmtheit aufweisen würden (MARINA PIOLINO, a.a.O., S. 452).

6.11 Soweit die Beschwerdeführerin bezüglich der Relevanzkriterien wegen deren inhaltlichen Nähe und Bestimmtheit eine Überschreitung der Aufsichtskompetenz rügt, kann ihr nicht gefolgt werden. Angerechnet werden nach Art. 5 Abs. 2 der Konzession sowie der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe nur (relevante) Beiträge mit Bezug zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport. Zwar bestehen sehr detaillierte Vorgaben in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht. Hinzu kommt, dass diese durch die Programmveranstalter eingehalten werden müssen und deren Einhaltung erst im Nachgang überprüft werden kann. Diese Punkte sind nach dem bereits Gesagten jedoch nicht massgebend für die Frage, ob die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenz überschritten hat (vgl. E. 4.4.3 hiervor). Die durch die Vorinstanz getroffene Unterscheidung in Human Interest, Bad News und relevante Information entspricht vielmehr den Vorgaben von Art. 5 Abs. 2 der Konzession und Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG. Es handelt sich mithin um eine Auslegung dieser Bestimmungen ("umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge" bzw. "in erster Linie relevante Informationen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport"; vgl. E. 4.3.2 hiervor). Belanglose Nachrichten ("Bad News" und "Human Interest") werden durch diese

Unterscheidung entsprechend als solche eingestuft, was im Einklang zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zum verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag steht (vgl. E. 6.7 f. hiervor). Dazu passt, dass auch vermeintlich belanglose Themen angerechnet werden (Zerstreuungsthemen, sog. Human Interest oder Bad News), solange zu einem relevanten Thema (z. B. Politik) ein Bezug hergestellt wird (vgl. Ziff. 3.1.2 der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe). Unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums der Vorinstanz als Fachbehörde bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen (vgl. E. 4.3.2 hiervor) ist diesen Auslegungen daher zu folgen.

A-623/2024 Seite 32 6.12 Weiter ist zu prüfen, ob sich diese Unterscheidung als verfassungskonform erweist. Für den Eingriff in die Medienfreiheit (Art. 17 BV) liegen gesetzliche Grundlagen in Art. 47 und Art. 86 RTVG vor und er ist im öffentlichen Interesse (vgl. E. 5.9 hiervor). In Bezug auf die Verhältnismässigkeit gilt Folgendes. Von einem unverhältnismässigen Eingriff in die Medienfreiheit wäre auszugehen, wenn die Beschwerdeführerin etwa in ihren Darstellungsformen oder Recherchemethoden übermässig beschränkt würde. Die durch die Vorinstanz getroffene Unterscheidung von relevanten Informationen (Vermittlung von Fakten und Meinungen zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport) und irrelevanten Informationen (Bad News und Human Interest) ist geeignet, um den gewichtigen öffentlichen Interessen an der Erfüllung des Leistungsauftrags gerecht zu werden. Diese Unterscheidung trägt der Medienfreiheit bzw. der Programmautonomie insofern Rechnung, als es der Beschwerdeführerin nicht verwehrt bleibt, ausserhalb ihres Leistungsauftrags entsprechende Beiträge zu senden, womit die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe nicht über das Erforderliche hinausgeht. Schliesslich ist anerkannt, dass Meinungsäusserungen dann ein grosses Gewicht zukommen, sofern sie u.a. eine gesellschaftliche Dimension oder die Darstellung von einem wichtigen Thema von allgemeinem Interesse beschlagen. Demgegenüber stehen Meinungsäusserungen, die lediglich die Neugier des Publikums oder ökonomische Interessen befriedigen (vgl. CHRISTOPH ERRASS/DAVID RECHSTEINER, a.a.O., Art. 17 Rz. 87). Daher besteht ein geringes öffentliches Interesse, "Bad News" oder "Human Interest" als Teil des programmlichen Leistungsauftrags anzurechnen. Auch die in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe angeführten Beispiele grenzen nach dem bereits Gesagten nachvollziehbar ab, dass etwa ein Gespräch einen Bezug zur Politik haben muss. So kann ein bekannter Politiker aus dem Versorgungsgebiet z. B. an einem "Donnschtig Jass" lediglich allgemeine Ausführungen machen, die nur zur Zerstreuung beitragen und von keinem gesellschaftlichen Interesse sind. Soweit die Privatgutachter sich diesbezüglich daran stören, dass ein Bundesrat im "Donnschtig Jass" singen und präsentieren könne, was nicht berücksichtigt werde, kann ihnen nicht gefolgt werden. Denn es versteht sich von selbst, dass die Vorinstanz in einem solchen Fall gemäss Ziff. 3.1.2 der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe die relevanten Informationen anzurechnen hat. Ebenso ist aufgrund derselben Überlegungen nicht zu beanstanden, dass "Bad News" – wie reine Unfallmeldungen – nicht zur Erfüllung der quantitativen Vorgabe zählen, sondern erst wenn ein Bezug zur Politik etc. gemacht wird. Die Vorbringen bezüglich der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe erweisen sich somit als unbegründet.

A-623/2024 Seite 33 6.13 Weiter ist auf das Merkblatt Codierung bezüglich der Relevanz einzugehen (Beispiele Codierung Regionalinformation, abrufbar unter < [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Das BAKOM > Elektronische Medien > Infos für Programmveranstalter > Informationen zu den verlängerten Veranstalterkonzessionen,

zuletzt abgerufen am 14. April 2025). Es lautet auszugsweise wie folgt: "1 Regionalinformation (...) Beispiele der Lokalradios (...) (...) Frage (...) Antwort Wenn wir mit einem Politiker über seine Zugehörigkeit zu einer Sekte sprechen: Ist dies Human Interest oder Regionalinformation? Stehen im Gespräch die persönlichen Motive des Politikers im Vordergrund, dann ist es Human Interest.

Wird im Gespräch, ausgehend von der Sektenzugehörigkeit des Politikers, z.B. über die gesellschaftliche Bedeutung von Religionen oder Auswirkungen seines Glaubens auf die Politik gesprochen, dann ist es Regionalinformation. Eine Lokalpolitikerin ernährt sich vegan. Wir thematisieren dies in einem Beitrag. Ist das Regionalinformation? Wie oben. Sofern im Beitrag nur besprochen wird, welche Nahrungsmittel bei der Politikerin auf den Tisch kommen, wird ein solcher Beitrag als Human Interest codiert.

Ist die vegane Ernährungsweise der Politikerin der Einstieg, um beispielsweise mit ihr über ihre politische Forderung zum Thema Ernährung & ökologischer Fussabdruck zu sprechen, dann wird ein solcher Beitrag als Regionalinformation codiert. (...)"

6.14 Die im Merkblatt Codierung aufgeführten Beispiele zu den Lokalradios (die auch für das Regionalfernsehen relevant sind) schildern nachvollziehbar, dass es mehr braucht als ein banales Gespräch über z. B. die vegane Ernährung oder Sektenzugehörigkeit einer Politikerin, um als relevante Information zu gelten. Das Merkblatt zählt eine solche Information nur als relevante Regionalinformation, sofern im Gespräch "z. B. über die gesellschaftliche Bedeutung von Religionen oder Auswirkungen seines Glaubens auf die Politik gesprochen" werde. "Stehen im Gespräch die

A-623/2024 Seite 34 persönlichen Motive des Politikers im Vordergrund, dann ist es Human Interest." Es braucht somit in einem solchen Fall eine Auswirkung auf die Politik oder die Gesellschaft, um relevant zu sein, was den Vorgaben der Richtlinie bzw. der Konzession entspricht. Diesbezüglich erweist sich das Merkblatt Codierung daher als verhältnismässig, da es die öffentlichen Interessen an der Erfüllung des Leistungsauftrags zu Recht höher gewichtet als die Interessen der Beschwerdeführerin an der Berichterstattung. 6.15 Zusammenfassend erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin zur fehlenden Aufsichtskompetenz, zur Verletzung der Medienfreiheit sowie zum Eingriff in die Programmautonomie betreffend die Relevanz der Informationen als unbegründet. 7. Als nächstes ist auf die Ortskriterien einzugehen. 7.1 Die Beschwerdeführerin rügt, dass die in der Verwaltungsverordnung enthaltenen Abgrenzungen hinsichtlich der Ortskriterien stark wertungsbedürftig seien. Ein einheitlicher Massstab für eine belastbare Unterscheidung zwischen Kriterien wie "Ereignisort", "Auswirkungsort", "Kantonsgebiet ausserhalb des Konzessionsgebiets" und "Regionalbezug ohne Ereignisort" etc. fehle auch hier. Verschärft würden die Abgrenzungsschwierigkeiten zusätzlich durch eine sachlich nicht haltbare Gewichtung (Beiträge mit "Auswirkungsort" in der Region würden zu 100% angerechnet, Beiträge mit "Regionalbezug ohne Ereignisort" nur zu 10%) sowie durch eine nicht nachvollziehbare Vorgabe, ab welchem Zeitpunkt ein Beitragsteil als Lokal- bzw. Regionalinformation gemessen werde. Es sei dies der Zeitpunkt, an dem die "explizite oder implizite Nennung" eines Ereignis- bzw. Auswirkungsorts oder Regionalbezugs auftrete. Daraus resultiere eine inkonsistente, sachlich nicht gerechtfertigte Codierung. Beiträge über Themen, die in einer Region bestens bekannt seien und daher ohne Nennung eines Orts oder eines Kantons auskämen, würden von ortsunkundigen Codierern nicht als Lokal- bzw. Regionalinformation oder bestenfalls als Information mit Regionalbezug ohne Ereignisort bewertet. Vorgaben zum Zeitpunkt der expliziten oder impliziten Nennung eines Ortes

würden sich unmittelbar auf die Programmgestaltung auswirken, weil die Redaktion bei solchen Meldungen allein aufgrund der Messmethode darauf achten müsse, eine möglichst frühe explizite Ortsnennung einzubauen, ohne dass dies inhaltlich für das Publikum erforderlich wäre bzw. einem Zuschauerbedürfnis entspreche. Informationsbeiträge mit unmittelbaren Auswirkungen im Konzessionsgebiet würden sodann tendenziell leichtfertig mit "Regionalbezug ohne

A-623/2024 Seite 35 Ereignisort" oder sogar nicht als Lokal- bzw. Regionalinformation bewertet – mit der Konsequenz, dass die entsprechenden Beiträge nur zu 10% oder gar nicht an die lokal-regionale Informationsleistung angerechnet würden. Ein Nachrichtenbeitrag zum Wassermangel der Thur und den Auswirkungen auf die Wasserkraftwerke an der Thur sei unter Verweis auf die Co-dierregeln beispielsweise gar nicht als Regionalinformation gewertet worden. Dies sei erfolgt, obwohl gleich mehrere den durchschnittlichen Zuschauerinnen und Zuschauern bekannte Wasserkraftwerke an der Thur im Versorgungsgebiet lägen und sich die negativen Auswirkungen des Wassermangels auf diese Kraftwerke ohne weiteres aus dem Beitrag erschlossen hätten. 7.2 Die Privatgutachter führen aus, dass die Eingriffe in die Programmautonomie in sachlicher, räumlicher, zeitlicher oder personeller Hinsicht über das hinausgehen würden, was erforderlich sei, um das legitime Ziel zu erreichen. Ausgangspunkt der Beurteilung der Erforderlichkeit würden die nahezu identischen Formulierungen in den Art. 38 Abs. 1 Bst. a und Art. 43 Abs. 1 Bst. a RTVG bilden. Die dortigen Formulierungen seien breit gefasst und liessen den Programmveranstaltern vor dem Hintergrund der Verfassungsgarantie der Programmautonomie zu Recht einen erheblichen Spielraum. Insbesondere bedeute dies, dass der dort formulierte Leistungsauftrag für lokal-regionale Rundfunkveranstalter im Sinne einer verfassungskonformen Interpretation im Licht der Programmautonomie zu interpretieren sei. 7.3 Die Vorinstanz lässt sich dahingehend vernehmen, dass die entsprechenden Tests betreffend Inter-Coder-Reliabilität nicht nur in Bezug auf die Codierung von Themen, sondern auch auf die Codierung von Ortskriterien angewandt werde. Die unterschiedliche Anrechnung von Informationen mit Ereignisort (100%), Auswirkungsort (100%) und Regionalbezug ohne Ereignisort (10%) trage dem Umstand Rechnung, dass der Leistungsauftrag der konzessionierten Regionalfernsehveranstalter gemäss Gesetz und Konzession sich auf (relevante) regionale Information beziehe. Darunter seien in erster Linie Informationen über das Sendegebiet zu verstehen. Sollte die Nennung des Ereignisorts etc. erst in den letzten fünf Sekunden des Beitrags erfolgen, werde der ganze vorher ausgestrahlte Teil ebenfalls als Regionalinformation erfasst. Damit werde ersichtlich, dass die Messpraxis journalistische Praktiken wie "Storytelling" oder Dramaturgie eines Beitrags anerkenne und nicht in die Programm- und Darstellungsautonomie der Veranstalter eingreife. Der Zusatz, dass die Nennung über die Beitragsgrenze weitergezählt werde, umfasse auch vorher ausgestrahlte

A-623/2024 Seite 36 Teile. Während das Thema (Gesellschaft) zum Wassermangel der Thur und den Auswirkungen auf die Wasserkraftwerke die Kriterien erfülle, liege der Ereignisort ausserhalb des Versorgungsgebiets. Ein Bezug zum Versorgungsgebiet müsse explizit erwähnt werden, was im vorliegenden Fall nicht der Fall sei. Die von der Beschwerdeführerin erwähnten Wasserkraftwerke würden im Beitrag nicht erwähnt und auch nicht im Bild gezeigt. Die Auswirkung auf sie sei folglich keineswegs explizit. Es werde lediglich von der "Thur und den Kraftwerken am Fluss" gesprochen. Die Regel, dass dem Durchschnittszuschauer bekannte Orte auch codiert werden müssten, könne hier nicht

zur Anwendung kommen, da diese Orte nicht einmal erwähnt würden. 7.4 Die Beschwerdeführerin nimmt in ihren Schlussbemerkungen Bezug zu einzelnen Codierentscheidungen der Vorinstanz. Die Vorbringen der Vorinstanz in Bezug auf den Qualitätssicherungsprozess der Codierung durch die Publicom AG und die Inter-Coder-Reliabilitäts-Tests würden die Problematik der in hohem Masse wertungsbedürftigen Relevanz- und Ortskriterien nicht entkräften (vgl. ausführlich E. 5.3 hiavor). 7.5 Auszugsweise lautet die Richtlinie Qualitative Mindestvorgabe bezüglich der Ortskriterien wie folgt: "3.2 Lokal-/Regionalinformation Die folgenden Abschnitte zeigen, wann Informationsbeiträge als Lokal-/Regionalinformation im Sinne des Programmauftrags beurteilt und damit bei der Berechnung, ob ein konzessionierter Veranstalter die quantitative Mindestvorgabe erfüllt, berücksichtigt werden.

### **E. 3.2**

Die Vorinstanz lässt sich dahingehend vernehmen, dass die Beschwerdeführerin sich in Kenntnis der Anforderungen um eine Konzession beworben und 2019 auch eine Verlängerung ihrer Konzession beantragt habe, die im Sinne einer Präzisierung eine quantitative Mindestvorgabe enthalte. Die einzelnen Zuordnungskriterien und Codierungen seien transparent und seien der Konzessionärin offengelegt worden. Der Detaillierungsgrad bei den Codierungen diene der Gleichbehandlung aller Veranstalter mit Leistungsauftrag, ermögliche eine nachträgliche Überprüfung der Ergebnisse und verhindere pauschale Werturteile, welche vor dem Hintergrund der verfassungsmässigen Rechte der Konzessionärin problematisch wären. Eine inhaltliche Einmischung in Programminhalte oder eine qualitative Beurteilung von redaktionellen Inhalten finde zu keinem Zeitpunkt statt. Bei einer quantitativen Messung, welche die Gleichbehandlung aller Veranstalter sicherstellen und einer Überprüfung zugänglich sein müsse, lägen ein hoher Detaillierungsgrad und eine gewisse Komplexität in der Natur der Sache. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin werde mit diesen transparenten, rechtsgleich angewendeten Kriterien der Ermessensspielraum der Aufsichtsbehörde nicht ausgedehnt. Sie würden die Basis für

A-623/2024 Seite 6 die Ausübung eines pflichtgemässen Ermessens der Behörde bilden. Die quantitative Mindestvorgabe im Bereich der Information bilde nur einen Teil des Programmauftrags ab. Es handle sich hierbei um ein Minimum an relevanter Regionalinformation im Kernbereich des konzessionsrechtlichen Informationsauftrags, welches einer täglichen Anforderung von gut 20 Minuten entspreche. Dies erscheine mit Blick auf die regulatorischen Vorgaben als moderat. Der Gesetzgeber und das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als Konzessionsbehörde würden sich beim Programmauftrag auf die demokratische Willensbildung auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene fokussieren. Entsprechend konzentriere sich die Mindestvorgabe auf solche Informationsinhalte. Dass Serviceleistungen (z. B. Wetter- und Verkehrsmeldungen, Börse etc.) die Berichterstattung über Zerstreuungs- und Unterhaltungsthemen ("Human Interest") sowie "Bad News", welche sich auf Einzelschicksale und nicht auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen fokussieren würden, nicht unter den Informationsauftrag im eben geschilderten, engeren Sinn fallen würden, sei der Beschwerdeführerin aufgrund von früheren Programmanalysen und erst recht seit der angefochtenen Verfügung bekannt. Auch die entsprechende Verwaltungsverordnung halte fest, dass solche Inhalte nicht als relevante lokale bzw. regionale Informationen gälten. Es handle sich dabei um die Fortsetzung einer langjährigen Praxis. Dass Serviceleis-

tungen einen grossen Teil der Informationsleistungen einiger konzessionierter Veranstalter ausmachen würden, sei schon früher festgestellt worden. Da diese kaum zur demokratischen Willensbildung beitragen, sei es folgerichtig, dass sie nicht in die Minimalvorgabe für relevante Lokal- und Regionalinformation einbezogen würden. Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenz überschreite, erweise sich somit als nicht stichhaltig.

### **E. 3.2.1**

Der Ort des Geschehens liegt im Versorgungsgebiet (Ereignisort) Als Lokal-/Regionalinformation werden alle Informationsbeiträge gezählt, bei denen der entsprechende Ort des Geschehens zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft oder Sport im Versorgungsgebiet des Veranstalters liegt. Dieser Ereignisort muss explizit erwähnt werden oder sich implizit aus dem Bericht erschliessen. Letzteres ist der Fall, wenn der durchschnittliche Hörer oder die Zuschauerin des Programms aufgrund seines bzw. ihres Wohnsitzes oder aufgrund des Allgemeinwissens den Ereignisort ohne weiteres bestimmen kann. Beispiel: «Das Open Air St. Gallen hat heute sein Programm vorgestellt.» => Explizite Nennung Im Kulturzentrum «Kofmehl fand XY statt.» Hier wird der Ereignisort Solothurn erfasst, auch wenn Solothurn nicht explizit genannt wird. Das Gleiche gilt für das «Le Romandie» (in Lausanne) oder «Moon & Stars» (in Locarno). => Implizite Nennung. Als Ereignisort gewertet wird ferner auch die Nennung des ganzen Kantons, einer Region oder eines Tals etc. des entsprechenden Versorgungsgebiets.

A-623/2024 Seite 37 Beispiel: «Der Kanton XY plant ein neues Stadion...» - «Im Arc lémanique entstehen neue Arbeitsplätze...»

### **E. 3.2.2**

Kantonshauptort ausserhalb des Versorgungsgebiets Für Radio- und Fernsehveranstalter, deren Versorgungsgebiet Teile eines Kantons umfassen, jedoch nicht den Kantonshauptort, zählen Berichte über ein Geschehen zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft oder Sport im Kantonshauptort ebenfalls zu den anrechenbaren relevanten Regionalinformationen. Beispiel: Ein Bericht von Canal 3 aus Bern zum kantonbernischen Geschehen betreffend Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft oder Sport. Das Versorgungsgebiet von Canal 3 liegt im Kanton Bern, doch Bern liegt ausserhalb des Versorgungsgebiets des Radios. Ein Teil des Versorgungsgebiets ist im Kanton Solothurn, weshalb das Gleiche auch für den Kantonshauptort Solothurn gilt.

### **E. 3.2.3**

Regionalisierung eines nationalen oder internationalen Themas (Auswirkungs-ort) Als anrechenbare Lokal-/Regionalinformation werden auch jene Teile eines Informationsbeitrags zu einem nationalen oder internationalen Thema der Bereiche Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft oder Sport bewertet, bei denen ein expliziter Bezug zum Versorgungsgebiet des Veranstalters hergestellt wird (Regionalisierung nationaler oder internationaler Themen). Inhaltlich stehen hier also die Auswirkungen eines Ereignisses auf das Versorgungsgebiet im Zentrum. Beispiel: In einem Beitrag wird die Zweitwohnungsinitiative behandelt (nationales Thema Politik), dabei werden die Folgen dieser Initiative für die Bündner Tourismusindustrie behandelt. Auch hier gilt, dass der örtliche Bezug zum Versorgungsgebiet explizit erwähnt werden muss, ausser es handelt sich wiederum um eine Bezeichnung, die von der durchschnittlichen Hörerin oder dem Zuschauer des Programms ohne weiteres dem Versorgungsgebiet zugeordnet werden kann.

#### E. 3.2.4

Regionalbezug ohne Ereignisort wird beschränkt berücksichtigt  
Lokal-/Regionalinformation im Sinne der Konzession ist im Grundsatz Information über das Geschehen im Versorgungsgebiet. Nicht als Lokal-/Regionalinformation gelten hingegen Beiträge, bei denen ein Regionalbezug besteht, das Geschehen sich aber nicht im Versorgungsgebiet abspielt, wenn also kein Ereignisort genannt wird und keine Regionalisierung erfolgt. Oft berichten solche Beiträge über eine Person oder Organisation aus dem Versorgungsgebiet; das Geschehen hat jedoch keinen direkten Bezug zum Versorgungsgebiet. Beispiel: Ein solcher Regionalbezug besteht z. B., wenn in einem Beitrag über ein Auswärtsspiel eines lokalen Sportvereins berichtet wird (z. B. ein Beitrag des Freiburger Radios über ein Auswärtsspiel des HC Fribourg Gottéron beim HC Servette Genf). Als Regionalbezug in diesem Sinne wird z. B. auch ein Interview mit einer bekannten Persönlichkeit des Versorgungsgebiets gewertet, in dem kein Bezug zum Versorgungsgebiet hergestellt wird (z. B. ein Interview mit einer Ständerätin aus dem Versorgungsgebiet, in

A-623/2024 Seite 38 dem über ein nationales Thema zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport gesprochen wird). Solche Regionalbezüge werden der quantitativen Mindestvorgabe zu einem Anteil von 10 Prozent des Umfangs der an einem durchschnittlichen Tag erbrachten Regionalinformation in Minuten angerechnet." 7.6 Das RTVG regelt in Art. 39 die Versorgungsgebiete der Programmveranstalter. Gemäss der Botschaft zum RTVG ist neben der Grösse von Konzessionsgebieten für die Wirtschaftlichkeit von Programmveranstaltungen auch die Konkurrenzsituation von Bedeutung. Die Erfahrung zeige, dass der Aufwand parallel zum Konkurrenzdruck (durch verstärkte Marketinganstrengungen, höheres Lohnniveau, u.a.) steige. Vor diesem Hintergrund erscheint es gemäss der Botschaft angebracht, bei Überschneidungen von Versorgungsgebieten gebührenfinanzierter Veranstalter zurückhaltend zu sein (Botschaft RTVG, S. 1706 zu Art. 49 E-RTVG). Der Bundesrat hat von seiner Kompetenz gemäss Art. 39 Abs. 1 RTVG Gebrauch gemacht und in Anhang 2 RTVV die Versorgungsgebiete für regionale Fernsehprogramme mit Leistungsauftrag und Abgabenanteil definiert. Diese sind nach Kantonen und Bezirken bzw. Wahlkreisen voneinander abgegrenzt. Das Versorgungsgebiet "Ostschweiz" bestand gemäss Anhang 2 aRTVV (AS 2007 787, Stand 1. Januar 2022) aus den Kantonen St. Gallen, Appenzell Ausserrrhoden und Appenzell Innerrhoden sowie dem Bezirk Arbon und dem vormaligen Bezirk Bischofszell (TG). 7.7 Gemäss Art. 42 RTVV muss das während der Hauptsendezeit ausgestrahlte Programm eines Veranstalters mit Leistungsauftrag in der Regel überwiegend im Versorgungsgebiet produziert werden. Dabei geht es um die redaktionelle Verankerung der Veranstalter im Versorgungsgebiet, die der Erfüllung des Leistungsauftrags dient (RTVV: Erläuterungen – Konsolidierte Fassung (Stand 01.01.2023), abrufbar unter < [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Verordnungen > Radio und Fernsehen, zuletzt abgerufen am 14. April 2024). Die Botschaft zum RTVG (BBl 2003 1569, 1692 zu Art. 27 RTVG bzw. Art. 30 E-RTVG, BBl 2003 1779, 1790) erhellt zur Programmproduktion der SRG, dass diese sich nicht allein von betriebswirtschaftlichen Überlegungen leiten lassen dürfe, sondern diese hat auch auf regionale Interessen und Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen. Föderalistische Produktionsstrukturen und eine regional ausgewogene Verteilung der Arbeitsplätze haben eine identifikationsfördernde Wirkung (vgl. ferner Urteil des BVGer A-956/2024 vom 4. Dezember 2024 E. 4.1.6 f.).

A-623/2024 Seite 39 7.8 Nach Art. 5 Abs. 2 Bst. e der Konzession stellt die Konzessionärin sicher, dass ihre lokalen und regionalen Informationsangebote das gesamte Versorgungsgebiet berücksichtigen. 7.9 Das Merkblatt Codierung lautet auszugsweise wie folgt: "1 Regionalinformation (...) Beispiele der Lokalradios (...) (...) Frage (...) Antwort An einem Ort des Versorgungsgebiets findet ein Sportanlass von überregionaler Bedeutung statt. Aufgrund der Wetterprognose könnte die Durchführung des Anlasses gefährdet sein. In einem Beitrag wird über den geplanten Anlass und die allfälligen Konsequenzen eines Unwetters gesprochen. Ist das Service oder Regionalinformation? Regionalinformation Ein Radio sendet ein Interview mit einer Person des Versorgungsgebiets, die sich in China aufhält und über die dortigen Folgen des Coronavirus spricht. Ist das Regionalinformation? Dies wird in beschränkter Masse angerechnet. Hier wird Regionalbezug codiert. Denn: es ist weder ein Ereignisort noch ein Auswirkungsort im Versorgungsgebiet auszumachen. Vgl. Ziffer 3.2.4 im Dokument "Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation". Solche Regionalbezüge werden der quantitativen Mindestvorgabe zu einem Anteil von 10 Prozent des Umfangs der an einem durchschnittlichen Tag erbrachten Regionalinformation in Minuten angerechnet. 2 Regionalinformation (...) Beispiele der Regionalfernsehen (...) (...) Frage (...) Antwort Der Bund führt eine Medienkonferenz zum Coronavirus durch. Die Kantone informieren die Bürgerinnen und Bürger zu den Verhaltensregeln. Ist dies Regionalinformation? Die Information des Bundes ist nationale Information. Jene eines Kantons mit Bezug zum Versorgungsgebiet wird als Regionalinformation eingestuft."

A-623/2024 Seite 40 7.10 7.10.1 Vorliegend bestehen vier Kategorien von Informationsbeiträgen, die als Lokal- bzw. Regionalinformation angerechnet werden. Erstens werden Informationen angerechnet, sofern der Ort des Geschehens im Versorgungsgebiet liegt ("Ereignisortsprinzip"). Zweitens werden auch jene Teile eines Informationsbeitrags eines nationalen oder internationalen Themas gezählt, bei denen ein expliziter Bezug zum Versorgungsgebiet des Veranstalters hergestellt wird ("Auswirkungsortsprinzip"; sog. Regionalisierung nationaler oder internationaler Themen). Drittens werden Regionalbezüge ("ohne Ereignisort") zu einem Anteil von 10% (des Umfangs der an einem durchschnittlichen Tag erbrachten Regionalinformation) angerechnet. Viertens zählen Berichte über ein Geschehen des Kantonshauptorts als regional-relevant, selbst wenn sich dieser nicht im Versorgungsgebiet befindet. 7.10.2 Bezüglich der Ortskriterien besteht keine Rechtsprechung. Die inhaltliche Nähe der Ortskriterien ist nach einer Lehrmeinung zu wenig konkret, um als "heikel" erachtet zu werden, d.h. sie nehmen insbesondere nicht auf konkrete Informationen, Meinungen oder die Tendenz von Medieninhalten Bezug und sind mit anderen Worten meinungsneutral bzw. sachbezogen formuliert (vgl. E. 6.10 hiervor). Die Bestimmtheit dieser Vorgaben beschränkt sich auf den örtlichen Bezug zum Versorgungsgebiet. Die Ortskriterien weisen daher keine inhaltliche Nähe auf. Zudem ist der regionale bzw. lokale Bezug gemäss Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG gesetzlich als auch gemäss Art. 5 Abs. 2 der Konzession vorgesehen. Mithin stellen sie eine (wertende) Auslegung dieser Bestimmungen ("lokalen oder regionalen Eigenheiten" bzw. "lokalen und regionalen Informationsangebote") dar. Dieser Auslegung ist – unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums der Vorinstanz – zu folgen (vgl. E. 4.3.2 hiervor). 7.10.3 Weiter ist darauf einzugehen, ob sich diese Unterscheidung als verfassungskonform erweist. Für den Eingriff in die Medienfreiheit liegt eine gesetzliche Grundlage vor und er ist im öffentlichen Interesse (vgl. E. 5.9 hiervor). In Bezug auf die Verhältnismässigkeit des Eingriffs kann der Vorinstanz aus nachfolgenden Gründen

ebenfalls gefolgt werden. Die Ortskriterien erweisen sich als geeignet, da nach dem Willen des Gesetzgebers Überschneidungen der Versorgungsgebiete möglichst zu vermeiden sind. Ebenso sind die Ortskriterien erforderlich und verhältnismässig, um einen Bezug zum Versorgungsgebiet herzustellen, der auch von der Konzession gefordert wird und darum ein grosses öffentliches Interesse daran besteht (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. e der Konzession, wonach das

A-623/2024 Seite 41 gesamte Versorgungsgebiet zu berücksichtigen ist). Dieser Bezug dient u.a. auch der Identifikationsförderung mit dem Versorgungsgebiet (vgl. E. 7.7 hiervor). Relativierend geht die Vorinstanz zudem davon aus, dass sich die Versorgungsgebiete nicht mit den regional relevanten Informationen decken müssen. So zählen Berichte über ein Geschehen vom Kantonshauptort als regional-relevant, selbst wenn sich dieser nicht im Versorgungsgebiet befindet, sondern nur Teile des Kantonsgebiets das Versorgungsgebiet betreffen (Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation, Ziff. 3.2.2). Dies zeigt umso mehr, dass sie mit den Ortskriterien nicht über das Erforderliche hinausgeht. 7.10.4 Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass sich die Rügen betreffend die Ortskriterien als unbegründet erweisen.

### **E. 3.3**

In ihren Schlussbemerkungen entgegnet die Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz sich in ihrer Vernehmlassung materiell weder zur Programmautonomie noch zur Überschreitung ihrer Aufsichtskompetenz durch die von ihr formulierten Berechnungsvorgaben äussere. Stattdessen argumentiere sie auf einer praktischen Detailebene, unter Verweis auf ihre Beurteilung von Serviceleistungen als irrelevante Information im Sinne des Leistungsauftrags und unter Erläuterung des Qualitätssicherungsprozesses der Codierung durch die Publicom AG. Dabei räume die Vorinstanz gleich selbst ein, dass der Detaillierungsgrad bei den Codierungen hoch sei und eine gewisse Komplexität aufweise. Die Vorinstanz begründe dies mit der Gleichbehandlung aller Veranstalter mit Leistungsauftrag, übersehe dabei aber, dass sie mit ihren Berechnungsvorgaben und Codierungen, die

A-623/2024 Seite 7 nach ihrer Wirkung präventiven Charakter hätten, weit über die Anforderungen einer (zulässigen) Rechtskontrolle hinausgehe. Die Vorinstanz verkenne, dass ihre quantitativen Vorgaben effektiv publizistischer Natur seien und vor dem Hintergrund des Informationszwecks zu Unrecht stark in die Programmautonomie der Veranstalter eingreife. Sie sehe sich gezwungen, ihre Inhalte und Sendeformate permanent mit Blick auf die Konformität mit den stark wertungsbedürftigen Relevanzvorgaben (sowie den nicht nachvollziehbaren und stark auslegungsbedürftigen Ortskriterien) der Vorinstanz zu überprüfen. Dies stelle zweifelsohne einen erheblichen, unzulässigen Eingriff in ihre Programmautonomie dar und überschreite die Aufsichtskompetenz der Vorinstanz. Hinzu komme, dass das Gesetz eine einzelfallbezogene Prüfung verlange. Die Festlegung mehr oder weniger verbindlicher Vorgaben in gleicher Weise für alle Programmveranstalter gehe daher sachlich darüber hinaus. Die Vorinstanz versuche damit allgemeinverbindlich und mit hohem Detaillierungsgrad einzelne Aspekte zu regeln, wie der Programmauftrag zu erfüllen sei.

### **E. 3.4**

Im Übrigen stützt sich die Beschwerdeführerin auf ein Privatgutachten eines Titularprofessors und einer weiteren Juristin vom 28. Mai 2020 (vgl. Beilage 3 zur Replik;

nachfolgend: Privatgutachten oder Privatgutachter). Diese führen im Wesentlichen aus, dass die Vorgaben in der Konzession bereits sehr konkret seien. Das Informationsblatt lege auf gesamthaft sieben Seiten die quantitativen Mindestvorgaben dar. Hinzu komme ein spezielles Informationsblatt zur Codierung der Regionalinformation, das laufend ergänzt werden solle. Die Abgrenzungen seien hierbei komplex. Es brauche damit eine Codierung des gesamten Programms und dessen Inhalte bzw. sogar von einzelnen Sendungen und innerhalb von einzelnen Sendungen mit Blick auf die Vorgaben im Informationsblatt. Damit handle es sich um einschneidende Eingriffe in die Programmautonomie, welche weit über die Anforderungen einer Rechtskontrolle hinausgingen. Die quantitativen Mindestvorgaben im Informationsblatt seien mithin publizistischer, nicht rechtlicher Natur, und sie bezögen sich nicht nur auf das Quantitative, sondern auch auf qualitative Aspekte, wie namentlich die Relevanzvorgaben zeigen würden. Sie würden von den Programmverantwortlichen und Programmschaffenden eine dauernde, detaillierte Überprüfung der Inhalte mit Blick auf deren Konformität mit den quantitativ-qualitativen Mindestvorgaben verlangen. Dabei seien laufend Wertungen vorzunehmen. Es sei fraglich, ob die Festlegung von Vorgaben, welche die konzessionierten Veranstalter in ihrer Programmautonomie berührten, sachlich erforderlich sei, um die Einhaltung des Leistungsauftrages sicherzustellen. Hierfür würde der Vorinstanz vielmehr die Möglichkeit der Kontrolle im

A-623/2024 Seite 8 Einzelfall zukommen. Diese überprüfe, ob das konzessionierte Programm den Leistungsauftrag erfülle. Dabei könne sie zur Abklärung aussenstehende Fachstellen und Experten beiziehen. Der Gesetzgeber sei sich bewusst gewesen, dass die Aufsicht über die Programmveranstalter mit Bezug auf die Erfüllung des Leistungsauftrags nicht unproblematisch sei bzw. Expertenwissen erfordern könne, namentlich was die Publizistik anbelange. Dem würden die Anforderungen im Informationsblatt, welche mit einer Rechtskontrolle nichts mehr zu tun hätten, eindeutig entgegenlaufen.

### **E. 3.5**

Festzuhalten ist, dass dem Privatgutachten zwar eine gewisse Bedeutung zuzuerkennen ist, doch kommt diesem lediglich die Stellung eines Parteigutachtens zu. Solchen Gutachten ist nach der Rechtsprechung nicht die Qualität von Beweismitteln, sondern von blossen Parteibehauptungen beizumessen (vgl. statt vieler Urteil des BGer 2C\_750/2020 vom 25. März 2021 E. 9.3.2 m.w.H.).

### **E. 4.1**

Strittig ist, ob die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenz überschritten hat. In einem ersten Schritt ist auf die Aufsichtskompetenz der Vorinstanz für die erlassene Verwaltungsverordnung in formeller Hinsicht näher einzugehen.

#### **E. 4.1.1**

Mangels übergreifender Legaldefinition der Begriffe "überprüft" bzw. "wacht darüber" bzw. "Aufsichtsmassnahmen" muss stets mit Blick auf den konkreten Aufsichtsbereich ermittelt werden, was der Aufgabenbereich der Aufsichtsinstanz umfasst (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.]: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2015, Rz. 19. 5 ff.). Allgemein hat die Aufsicht sicherzustellen, dass der Beaufsichtigte ordnungsgemäss das übergeordnete Ziel verfolgt (NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, Diss., 2008, S. 94; GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., Rz. 19.1).

Das Aufsichtsrecht steht somit im Dienst des materiellen Rechts, das wiederum als Massstab, Grundlage und Schranke des aufsichtsrechtlichen Handelns dient (vgl. Urteile des BVGer B-677/2022 vom 31. Oktober 2023 E. 4.1 und A-1072/2014 vom 8. März 2016 E. 5.3; GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., Rz. 19.4).

#### **E. 4.1.2**

Der Konzessionspflicht unterworfen sind nach dem RTVG (abgesehen von der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft [SRG], die einen gesetzlichen Anspruch auf eine Konzession hat [Art. 25 Abs. 1 RTVG]) nur noch die Veranstalter mit Leistungsauftrag (mit oder ohne

A-623/2024 Seite 9 Gebührenanteil [Art. 38 und 43 RTVG]). Andere private Anbieter bedürfen keiner Konzession mehr. Für sie besteht lediglich eine allgemeine Meldepflicht (Art. 3 Bst. a RTVG; vgl. BGE 135 II 296 E. 2.2.1). Die Beschwerdeführerin war und ist nach wie vor Konzessionärin für die Veranstaltung eines Regionalfernsehprogramms im Versorgungsgebiet "Ostschweiz" (vgl. E. 1.3.2 hiervor).

#### **E. 4.1.3**

Gemäss Art. 47 und Art. 86 RTVG untersteht die Beschwerdeführerin als konzessionierte Fernsehveranstalterin im Rahmen der Erfüllung des Leistungsauftrags der Aufsicht der Vorinstanz. Diese überprüft, ob das konzessionierte Programm den Leistungsauftrag erfüllt (Art. 47 Abs. 1 RTVG). Zur Abklärung kann die Vorinstanz aussenstehende Fachstellen oder Experten beiziehen (Art. 47 Abs. 1 Satz 2 RTVG). Stellt sie erhebliche Unzulänglichkeiten fest, so ergreift sie Massnahmen. Sie kann namentlich den Anspruch auf Abgabenanteile um höchstens die Hälfte kürzen, bis die Unzulänglichkeiten behoben sind (Art. 47 Abs. 2 RTVG). Der Erlass einer Verwaltungsverordnung stützt sich auf die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz nach Art. 47 und Art. 86 RTVG und bedarf keiner spezifischen rechtlichen Grundlage (vgl. MIRINA GROSZ, Staatliche Aufsicht über private Akteure der Wirtschaft, Habil., 2025, Rz. 444; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht,

#### **E. 4.2**

Als nächstes ist auf die Aufsichtskompetenz in materiell-rechtlicher Hinsicht einzugehen.

##### **E. 4.2.1**

Die konkrete Ausgestaltung der Aufsicht hat sich gemäss Art. 86 Abs. 1 Satz 1 (und Abs. 2) RTVG auf eine Rechtskontrolle zu beschränken (Einhaltung des RTVG und der Ausführungsbestimmungen, der Konzession sowie der einschlägigen internationalen Übereinkommen) und muss verfassungskonform erfolgen (vgl. Urteil des BVGer A-6603/2010 vom 21. April 2011 E. 4). Die Verknüpfung von Konzessionen mit staatlichen Aufsichtsmechanismen wirkt sich regelmässig auf den Inhalt und Umfang der Aufsichtsausübung aus. Die Tätigkeit von Konzessionären wird nicht mehr "lediglich" im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Vorgaben geprüft, sondern zusätzlich auch unter Berücksichtigung der Konzessionsinhalte. Massgeblich sind jedenfalls die zu beachtenden Vorgaben im konkreten Einzelfall. Durchaus vergleichbar mit dem Instrument der Bewilligung wirken sich somit auch Konzessionen "rechtsgestaltend" aus. Die Behörden erhalten mit ihnen ein Instrument, um die Rechte und Pflichten

A-623/2024 Seite 10 der Konzessionäre näher festzulegen, die wiederum auch Gegenstand ihrer eigenen Aufsicht sind (MIRINA GROSZ, a.a.O., Rz. 1057 f.). Das trifft auch für die Veranstalterkonzession mit Leistungsauftrag und Abgabenteil gemäss Art. 38 ff. RTVG zu. Zur Rechtskontrolle gehören nach Art. 86 Abs. 1 RTVG nicht nur die Vorgaben von Art. 47 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG, sondern auch die Vorgaben der Konzession. Die Konzession wirkt sich somit – ungeachtet ihrer (umstrittenen) Rechtsnatur als gemischter Akt mit verfügungsmässig und vertraglich begründetem Teil (vgl. BGE 130 II 18 E. 3.1; vgl. zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., § 41, Rz. 2720 ff., m.w.H.) – rechtsgestaltend aus, indem die Pflichten und Rechte darin näher festgelegt werden, die durch die Vorinstanz anschliessend beaufsichtigt werden.

#### **E. 4.2.2**

Die quantitativen Vorgaben stützen sich auf Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG. Nach dieser Bestimmung können Konzessionen mit Leistungsauftrag und Abgabenteil nur an Veranstalter lokaler-regionaler Programme erteilt werden, die "die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigen sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beitragen".

#### **E. 4.2.3**

Mit der Konzessionsverlängerung im Jahr 2019 wurde der Leistungsauftrag für die kommerziellen lokal-regionalen Veranstalter per 1. Januar 2020 in quantitativer Hinsicht präzisiert (Informationen zu den verlängerten Veranstalterkonzessionen, Teil B, Ziff. 5.3.1 der Konzessionsbestimmungen, abrufbar unter < [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Das BAKOM > Elektronische Medien > Infos für Programmveranstalter > Informationen zu den verlängerten Veranstalterkonzessionen, zuletzt abgerufen am 14. April 2025).

#### **E. 4.2.4**

Art. 5 der verlängerten Konzession der Beschwerdeführerin vom 31. Oktober 2008 (Stand 1. Januar 2020) lautet auszugsweise wie folgt: "1 Die Konzessionärin veranstaltet ein tagesaktuelles regionales Fernsehprogramm, das vorwiegend über die relevanten lokalen und regionalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhänge informiert sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beiträgt. 2 Die Konzessionärin stellt sicher, dass ihre eigenproduzierten Sendungen während den Hauptsendezeiten (von 18 bis 23 Uhr) pro Woche insgesamt mindestens 150 Minuten lokale bzw. regionale Informationsangebote zu ihrer Region gemäss Artikel 1 umfassen, exklusive Wiederholungen. An jedem Werktag sind davon mindestens 10 Minuten in der Hauptnachrichtensendung zu platzieren; die übrigen Minuten kann die Konzessionärin auch in Magazinen oder Talks erbringen, sofern es sich dabei ebenfalls um eigenproduzierte Sendungen handelt. Die Konzessionärin stellt sicher, dass ihre lokalen und regionalen Informationsangebote:

A-623/2024 Seite 11 a. in erster Linie relevante Informationen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport beinhalten; b. thematisch vielfältig sind; c. eine Vielfalt an Meinungen und Interessen wiedergeben; d. eine Vielfalt von Personen beziehungsweise Personengruppen zu Wort kommen lassen, und e. das gesamte Versorgungsgebiet berücksichtigen. (...)"

Zusammenfassend haben die eigenproduzierten Sendungen gemäss Art. 5 Abs. 2 der Konzession mindestens 150 Minuten an relevanten lokal- regionalen Informationen pro Woche zu umfassen. Die Konzessionärin hat u.a. sicherzustellen, dass ihre lokalen und regionalen Informationsange- bote in erster Linie relevante Informationen aus den Bereichen Politik, Wirt- schaft, Kultur, Gesellschaft und Sport beinhalten (exkl. Wiederholungen). Darauf ist die Beschwerdeführerin als Konzessionärin zu behaften.

#### **E. 4.2.5**

Beschränkt sich die Kognition bzw. Prüfungsbefugnis einer Aufsichts- oder Rechtsmittelbehörde auf die Rechtskontrolle, prüft sie das Vorliegen einer Rechtsverletzung, wozu auch qualifizierte Ermessensfehler zählen, nicht aber die Angemessenheit der Ermessensbetätigung (vgl. BGE 141 I 105 E. 3.3.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. A. 2025, Rz. 1032 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 442 ff.). Die Auslegung und Anwen- dung eines unbestimmten Rechtsbegriffs gilt als Rechtsfrage, die im Rah- men der Rechtskontrolle überprüft werden kann. Ein unbestimmter Rechts- begriff liegt vor, wenn der Rechtssatz den Tatbestand bzw. die Vorausset- zungen der Rechtsfolge in offener Weise umschreibt und deshalb einer wertenden Konkretisierung bedarf (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 413 ff.; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, *Allgemei- nes Verwaltungsrecht*, 5. A. 2022, Rz. 604, RENÉ WIEDERKEHR, *Allgemei- nes Verwaltungsrecht*, 2022, Rz. 178). Typische unbestimmte Rechtsbe- griffe sind das öffentliche Interesse, der Härtefall oder die Verhältnismäs- sigkeit und damit zusammenhängend die Abwägung von öffentlichen und privaten Interessen (BVG 2015/2 E. 4.3.3).

#### **E. 4.2.6**

Bei der Unangemessenheit geht es demgegenüber um die Frage, ob der zu prüfende Entscheid, den die Behörde nach dem ihr zustehenden Ermessen im Einklang mit den allgemeinen Rechtsprinzipien in einem kon- kreten Fall getroffen hat, nicht zweckmässigerweise anders hätte ausfallen

A-623/2024 Seite 12 sollen (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, a.a.O., Rz. 1048 m.H.). In Bezug auf die Rechtsfolgen ist zwischen Entschliessungs- und Auswahlermessen zu unterscheiden: Entschliessungsermessen liegt vor, wenn ein Rechtssatz es der Behörde freistellt, ob überhaupt eine bestimmte Rechtsfolge anzu- ordnen ist. Auswahlermessen ist gegeben, wenn ein Rechtssatz es der Be- hörde überlässt, welche der vorgesehenen Rechtsfolgen einzutreten ha- ben. Tatbestandsermessen liegt vor, wenn ein Spielraum besteht, ob die Voraussetzungen für den Eintritt der Rechtsfolgen erfüllt sind (z.B. Ermes- sensveranlagung im Steuerrecht; vgl. BVGE 2015/2 E. 4.3.2; RENÉ WIE- DERKEHR, a.a.O., Rz. 180). Typische Ermessensnormen sind Ermächtigung- en zum Handeln "nach freiem Ermessen", die Aufzählung unterschiedli- cher Rechtsfolgen oder eine Formulierung wie "nach Möglichkeit" (BVG 2015/2 E. 4.3.1; TSCHANNEN/ MÜLLER/ KERN, a.a.O., Rz. 585).

#### **E. 4.2.7**

Nach herrschender Lehre gibt es offene Normen, welche Ermessen einräumen und solche, die unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Ob und inwiefern eine Norm Ermessen einräumt, ist durch Auslegung zu ermitteln und stellt eine Rechtsfrage dar (BGE 112 Ib 13

E. 4 f.; BVGE 2015/2 E. 4.3).

#### **E. 4.2.8**

Hinsichtlich der Abgrenzung von Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen vertrat das Bundesgericht früher die Meinung, bei unbestimmten Rechtsbegriffen gebe es nur eine einzige richtige Lösung, während beim Ermessen zwischen gleichwertigen Lösungen gewählt werden könne (BGE 95 I 33 E. 4b; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 422). Diese Theorie gilt mittlerweile als überholt, zumal sie den Erkenntnissen der Methodenlehre widerspricht, wonach auch die Auslegung eine schöpferische Komponente enthält, und das Bundesgericht den Behörden bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen einen Beurteilungsspielraum zugesteht, den es unter der Prämisse der einzig richtigen Lösung gar nicht geben könnte (BVGE 2015/2 E. 4.3.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 423 ff.). In der Lehre wird die Auffassung vertreten, das ausschlaggebende Unterscheidungskriterium sei darin zu sehen, dass unbestimmte Rechtsbegriffe immer den Tatbestand betreffen, währenddem sich das Ermessen auf die Rechtsfolgeseite eines Rechtssatzes beziehe (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 606). Eine neuere Auffassung plädiert für eine Unterscheidung anhand der Funktion der offenen Formulierung. Massgeblich sei, ob nach Sinn und Zweck des Gesetzes die Anwendung einer offenen Normierung von einem Gericht überprüft werden soll oder nicht (BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsermessen, Habil., 2010,

A-623/2024 Seite 13 Rz. 418 ff.; vgl. die Kritik hierzu bei KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, a.a.O., Rz. 1056 ff.; vgl. zum Ganzen BVGE 2015/2 E. 4.3.4).

#### **E. 4.2.9**

Aus dem Wortlaut von Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG geht hervor, dass die Programmveranstalter einerseits die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information zu berücksichtigen haben. Das Gesetz verleiht dieser allgemeinen Umschreibung Konturen, indem es beispielhaft Informationen über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge nennt, die zur umfassenden Information zählen. Andererseits haben die Veranstalter zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beizutragen. Die Norm ist somit in mehrfacher Weise offen formuliert. Diese Bestimmung enthält keine quantitativen Vorgaben zum Begriff "umfassende Information". Diese finden sich in der Konzession. Zudem wird die Relevanz von Informationen nicht abschliessend geregelt, was sich aus dem "insbesondere" ergibt. Ebenso wenig wird ausgeführt, was unter der Entfaltung des kulturellen Lebens zu verstehen ist. Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG enthält somit – in offener, unbestimmter Weise – die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 47 und Art. 86. Sind diese erfüllt, so ist der Leistungsauftrag bzw. das Gesetz im Sinne von Art. 47 und Art. 86 RTVG erfüllt. In Anwendung der erwähnten Abgrenzungskriterien zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen ist festzustellen, dass es sich bei Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG um (offene) Tatbestandsmerkmale handelt, deren Erfüllung die Vorinstanz gemäss Art. 47 Abs. 1 und Art. 86 Abs. 1 RTVG zu überprüfen hat. Diese haben eine Quantifizierung sowie eine Präzisierung in Art. 5 Abs. 2 der Konzession erfahren, was nach dem bereits Gesagten nicht zu beanstanden ist (vgl. Art. 86 Abs. 1 RTVG; vgl. E. 4.2.1 hiervor). Zu keinem anderen Ergebnis käme man in Anwendung des Abgrenzungskriteriums der Überprüfungsseignung, die die neuere Lehre befürwortet (vgl. E. 4.2.7 hiervor). Aus der

offenen Formulierung resultiert je- denfalls nicht, dass die Konkretisierung der "umfassenden Informationen" einzig durch die Beaufichtigten aufgrund ihrer Programmautonomie zu er- folgen hätte. Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG gibt vielmehr bereits die Stossrich- tung der möglichen Themenbereiche vor (insbesondere politische, wirt- schaftliche und soziale Zusammenhänge), die vorliegend zu Recht in der Konzession präzisiert und nach Auffassung der Vorinstanz in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe ausgelegt wurde (Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport). Die Festlegung der quantitativen Vorgaben kann selbstredend ebenfalls nicht durch die Beaufichtigten selbst erfolgen, so- fern die Vorinstanz nach dem Willen des Gesetzgebers in ihrer Aufsichtstä- tigkeit bei rechtswidrigen Praktiken "wirkungsvoll einschreiten" soll (vgl. E. 4.3.6 hiernach).

A-623/2024 Seite 14

### **E. 4.3**

Weiter ist darauf einzugehen, inwieweit der Vorinstanz bei der Ausle- gung der unbestimmten Rechtsbegriffe gemäss Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG und von Art. 5 Abs. 2 der Konzession ein Beurteilungsspielraum zukommt.

#### **E. 4.3.1**

Eingangs ist auf die Auslegung von Konzessionen einzugehen. Bei der Rundfunkkonzession handelt es sich nach Rechtsprechung und herr- schender Lehre um einen gemischten Akt mit verfügungsmässig und ver- traglich begründetem Teil (so ausdrücklich die Botschaft zum alten Bun- desgesetz über Radio und Fernsehen vom 28. September 1987, BBl 1987 III 689, S. 720 f.; vgl. BGE 149 II 320 E. 5.3 und BGE 130 II 18 E. 3.1; vgl. zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht,

#### **E. 4.3.2**

Die Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe können die Aufsichts- behörden als spezialisierte Fachbehörden aufgrund ihrer örtlichen, sachli- chen oder persönlichen Nähe in der Regel besonders sachgerecht vorneh- men. Entsprechend wird ihnen jeweils ein weiter Beurteilungsspielraum zu- gestanden. Es gehört zwar zur grundsätzlichen Aufgabe der Gerichte, un- bestimmte Gesetzesbegriffe im Einzelfall auszulegen und zu konkretisie- ren (vgl. E. 2 hiervor). Ist jedoch – aufgrund der Auslegung – davon auszu- gehen, dass das Gesetz mit der Verwendung einer offenen Normierung den Aufsichtsbehörden Entscheidungsbefugnisse einräumen wollte, üben sich die Gerichte entsprechend konstanter Rechtsprechung in

A-623/2024 Seite 15 Zurückhaltung. Allerdings muss feststehen, dass die Verwaltungsbehörde alle fallbedeutsamen Gesichtspunkte geprüft und alle erforderlichen Abklä- rungen lege artis vorgenommen hat (BGE 142 II 451 E. 4.5.2 f.; BGE 131 II 680 E. 2.3.2 ff.; BGE 132 II 257 E. 3.2; BGE 131 II 13 E. 3.4; Urteil des BGer 2C\_127/2018 vom 30. April 2019 E. 3.1.2; BVGE 2009/35 E. 4; MIRINA GROSZ, a.a.O., Rz. 1596; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 607).

#### **E. 4.3.3**

Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des wahren Sinngehalts einer Gesetzesbestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Norm. Ist der Wortlaut nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein schein- bar eindeutiger Wortlaut den wahren Sinn der Norm

wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematische Auslegung). Dabei befolgt die Rechtsprechung einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (vgl. BGE 145 III 63 E. 2.1, BGE 144 V 333 E. 10.1 und BGE 143 II 268 E. 4.3.1, jeweils m.H.; vgl. ferner Urteil des BVGer A-1972/2021 vom 18. Januar 2023 E. 7.2.7).

#### **E. 4.3.4**

Aus dem Wortlaut von Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG geht hervor, dass die Programmveranstalter die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information berücksichtigen müssen. Nach dem bereits Gesagten bleibt diese Bestimmung in mehrfacher Hinsicht offen formuliert (vgl. E. 4.2.9 hiavor). Das Gesetz verleiht dieser allgemeinen Umschreibung insofern Konturen, indem es beispielhaft Informationen über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge nennt, die zur umfassenden Information zählen.

#### **E. 4.3.5**

In systematischer Hinsicht ist zur Erfüllung des Leistungsauftrages zu beachten, dass sowohl auf Verfassungs- (Art. 17 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) als auch auf Gesetzesstufe (Art. 6 RTVG) die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung gewährleistet ist. Ganz allgemein dürfen die Behörden die Gestaltung des Programms und dessen konkrete Inhalte nicht in einem Mass steuern, welches die Unabhängigkeit tangiert. Für den Staat kommt dies der "Quadratur des Zirkels" nahe. Durch staatliche Leistungsaufträge muss ein Mediensystem gewährleistet werden, das sich durch Staatsunabhängigkeit auszeichnet (vgl. BGE

A-623/2024 Seite 16 134 I 2 E. 3.2.2 und BGE 131 II 253 E. 2.3; FRANZ ZELLER/MARTIN DUMMERMUTH, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, Rz. 34 f. zu Art. 93). Als Gegenstück zur Gestaltungsfreiheit erwähnt Art. 6 Abs. 2 RTVG die Verantwortung der Programmveranstalter. Insbesondere konzessionierte Veranstalter, welche einen Leistungsauftrag zu erfüllen haben, müssen gewisse Vorgaben einhalten (ROLF H. WEBER, Rundfunkrecht, Handkommentar, Bern 2008, Rz. 1 und 6 ff. zu Art. 6). Dabei müssen staatliche Vorgaben eine umso geringere Regelungsdichte aufweisen, je grösser deren Inhaltsnähe ist (MARINA PIOLINO/RAPHAELA CUENI, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann [Hrsg.], Onlinekommentar zur Bundesverfassung – Version vom 6. Januar 2024, Art. 17 BV Rz. 85 m.H. < <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv17> >). Die Einhaltung dieser Vorgaben wird durch den Verweis in Art. 40 Abs. 3 RTVG auf das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) verdeutlicht. Damit müssen die Veranstalter die ihnen auferlegten Bedingungen auch nach dem Subventionsgesetz erfüllen (vgl. Art. 25 Abs. 1 SuG).

#### **E. 4.3.6**

Beim am 1. April 2007 in Kraft getretenen RTVG handelt es sich um ein relativ junges Gesetz, weshalb eine Abgrenzung von historischer und teleologischer Auslegung schwierig und daher nachfolgend auf eine Unterscheidung zu verzichten ist (vgl. Urteil des BVGer

A-929/2024 vom 23. Januar 2025 E. 7.4.1 m.H.). Die teleologische bzw. historische Auslegung erhellt, dass es bei Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG einerseits um die Erfüllung des Verfassungsauftrags geht (vgl. Botschaft zum RTVG vom 18. Dezember 2002, BBl 2003 1569, S. 1704 f., nachfolgend: Botschaft zum RTVG; vgl. namentlich Art. 93 Abs. 2 BV, wonach Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beitragen). Andererseits sollen Subventionen keine Quersubventionierungen auslösen und damit andere Wirtschaftsbereiche (z. B. aus dem Druckbereich) unter Druck setzen (ROLF WEBER, Rundfunkrecht, Handkommentar, Bern 2008, Rz. 18 zu Art. 40 RTVG; vgl. ferner zur Quersubventionierung aus dem Printbereich Botschaft zum RTVG, BBl 2003 1569, S. 1581). Aufsichtsrechtlich formuliert heisst dies mit anderen Worten: Liesse sich der wirtschaftliche Erfolg mit rechtswidrigen Praktiken steigern, ohne dass die Behörde wirkungsvoll einschreiten kann, würden Konkurrenten, die sich an die Vorschriften halten, systematisch benachteiligt (Botschaft zum RTVG, BBl 2003 1569, S. 1655).

A-623/2024 Seite 17

#### **E. 4.3.7**

Als Auslegungsergebnis ist Folgendes festzuhalten. Vorliegend ist es die Aufgabe der Vorinstanz, bei der Auslegung von verschiedenen unbestimmten Rechtsbegriffen gemäss Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG einerseits die Erfüllung des Leistungsauftrags und andererseits die Programmautonomie der Veranstalter zu berücksichtigen. Da die Programmautonomie auch verfassungsrechtlich geschützt ist (vgl. E. 4.3.5 hiervor), muss ihre Tragweite durch Interessenabwägung bestimmt werden. Beschränkungen der Medienfreiheit (Art. 17 BV) gestützt auf den Leistungsauftrag sind nur zulässig, soweit sie sachlich begründet sind und in einem vernünftigen Verhältnis zu deren Zweck stehen (vgl. Art. 36 BV; vgl. E. 5.4 hiernach). Diese Aufgabe kommt der "Quadratur des Zirkels" nahe (E. 4.3.5 hiervor). Aufgrund der offenen Formulierung von Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG (vgl. "insbesondere") als auch im Fehlen von konkreten quantitativen Vorgaben in dieser Bestimmung ist der Vorinstanz als Aufsichtsbehörde deshalb nach dem Willen des Gesetzgebers betreffend eine wirkungsvolle Aufsicht über Programmveranstalter ein gewisser Beurteilungsspielraum zu belassen, selbst wenn das Bundesverwaltungsgericht über dieselbe Kognition verfügt wie die Vorinstanz. Denn es ist nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, quantitative Vorgaben für die Erfüllung des Leistungsauftrags wertend zu konkretisieren. Dasselbe gilt auch für die (wertende) Konkretisierung von Art. 5 Abs. 2 der Konzession, die Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG rechtsgestaltend ergänzt (vgl. E. 4.2.1 hiervor) und sich auch bei der Auslegung nach dieser Bestimmung richtet (vgl. E. 4.3.1 hiervor). Es ist jedoch Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, die verfassungskonforme Auslegung der Vorinstanz zu überprüfen. Diesbezüglich gibt es keine Hinweise, dass der Verfassungs- bzw. Gesetzgeber (vgl. Art. 190 BV) der Vorinstanz Beurteilungsspielräume einräumen wollte.

#### **E. 4.3.8**

Zusammenfassend steht der Vorinstanz bei der Auslegung von Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG und entsprechend auch bei der Auslegung von Art. 5 Abs. 2 der Konzession ein Spielraum zu, in den das Bundesverwaltungsgericht nicht eingreift. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft jedoch die Verfassungsmässigkeit ohne Zurückhaltung.

#### **E. 4.4**

Nachdem der Beurteilungsspielraum der Vorinstanz bei der Auslegung von Art. 47 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG dargelegt worden ist, ist als nächstes auf die Richtlinie der Vorinstanz (inkl. Merkblatt) einzugehen. Dabei gilt es zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenz überschritten hat, indem sie zu detaillierte Vorgaben aufgestellt hat, wie es die Beschwerdeführerin geltend macht.

A-623/2024 Seite 18

#### **E. 4.4.1**

Die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe erläutert die relevanten Informationen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Konzession und Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG (und Art. 43 Abs. 1 Bst. a RTVG für Konzessionen mit Leistungsauftrag und ohne Abgabenanteil). Sie legt den Begriff Informationen aus und führt verschiedene Kategorien Informationen mit Beispielen auf, die in sachlicher und örtlicher Hinsicht relevant bzw. irrelevant sind (vgl. ausführlich E. 6.5 und E. 7.5 hiernach).

#### **E. 4.4.2**

Ergänzend hat die Vorinstanz ein Merkblatt vom 2. März 2020 mit Beispielen zur Abgrenzung von relevanten Informationen veröffentlicht (Beispiele Codierung Regionalinformation, abrufbar unter < [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Das BAKOM > Elektronische Medien > Infos für Programmveranstalter > Informationen zu den verlängerten Veranstalterkonzessionen, zuletzt abgerufen am 14. April 2025; nachfolgend Merkblatt Codierung).

#### **E. 4.4.3**

Vorliegend kann die Frage, ob die Aufsichtskompetenz der Vorinstanz durch den Erlass der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe und das Merkblatt Codierung überschritten wurde, nicht abstrakt aufgrund deren Regulierungsdichte beurteilt werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass bei komplexen Abgrenzungen ausführliche Verwaltungsverordnungen erstellt werden, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt. So sind – zum Vergleich – etwa die Verwaltungsverordnungen im Energierecht oft noch deutlich detaillierter ausgestaltet, als es vorliegend der Fall ist (vgl. z. B. die im Urteil des BGer 2C\_671/2023 vom 21. Januar 2025 E. 6.1 [auszugsweise publiziert als BGE 151 II 136] erwähnte Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt [BAFU] mit einem Umfang von 51 Seiten). Im Aufsichtsrecht sind Verwaltungsverordnungen sodann stark verbreitet (vgl. MIRINA GROSZ, a.a.O., Rz. 441 und Fn. 1411). Hinzu kommt, dass der Zielkonflikt zwischen staatlichem Leistungsauftrag und Staatsunabhängigkeit systemimmanent angelegt ist und nach dem Gesagten bereits aufgrund der verfassungs- und gesetzlichen Vorgaben einer "Quadratur des Zirkels" nahekommt (vgl. E. 4.3.5 hiervoor). Damit stellt eine detaillierte Regelung nichts Aussergewöhnliches dar. Nach Auffassung der Vorinstanz handelt es sich um eine Fortführung ihrer Praxis, die der Gleichbehandlung aller Veranstalter dient. Sofern diese Prämisse zutrifft, hätte die Vorinstanz lediglich eine Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG sowie von Art. 5 Abs. 2 der Konzession vorgenommen, die keine neuen Pflichten begründet. Festzuhalten ist, dass es sich dabei – entgegen den unzutreffenden Ausführungen der Vorinstanz – nicht um eine "Ausübung eines pflichtgemässen Ermessens" handelt, sondern um eine

A-623/2024 Seite 19 Rechtskontrolle (vgl. zur Kognition der Vorinstanz Art. 86 Abs. 1 RTVG). Diesbezüglich steht der Vorinstanz aber ein Beurteilungsspielraum zu (vgl. E. 4.3

hiervor). Nachfolgend ist daher einerseits zu prüfen (vgl. E. 5 ff. hier- nach), ob die konkreten Abgrenzungen der Verwaltungsverordnungen bzw. die Praxis der Vorinstanz von Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG sowie Art. 5 Abs. 2 der Konzession umfasst sind. Andererseits gilt es zu untersuchen, ob es sich dabei allenfalls um einen unverhältnismässigen Eingriff in die Medienfrei- heit nach Art. 17 BV handelt. Denn die Aufsicht hat verfassungskonform zu erfolgen (vgl. E. 4.2.1 hiervor). In ersterem Fall hätte die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenz überschritten und damit Bundesrecht verletzt. In letz- terem Fall hätte die Vorinstanz durch eine rechtsfehlerhafte Interessenab- wägung Bundesrecht verletzt.

#### **E. 4.4.4**

Soweit die Beschwerdeführerin sich schliesslich u.a. auf den Beizug von Experten stützt und geltend macht, dass nur "Einzelfallprüfungen" ohne verbindliche Vorgaben für alle Programmveranstalter statthaft seien, kann ihr nicht gefolgt werden. Für den Beizug von aussenstehenden Fach- stellen oder Experten besteht eine rechtliche Grundlage in Art. 47 Abs. 1 Satz 2 RTVG. Die aussenstehenden Fachstellen oder Experten werden aufgrund der schwierigen "Justiziabilität der Prüfmassstäbe" beigezogen (vgl. MARINA PIOLINO, Die Staatsunabhängigkeit der Medien: Analyse eines verfassungsrechtlichen Prinzips im Spannungsverhältnis zur Staatsverant- wortung im Medienbereich und zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unter Berücksichtigung des digitalen Wandels, Diss., 2021, S. 470). Die Wahr- nehmung der Aufsicht kann umso lockerer und stichprobenartiger erfolgen, je mehr das Ziel der beaufsichtigten Tätigkeit natürlicherweise mit Eigenin- teressen des Beaufsichtigten einhergeht und darum keine Abweichung wahrscheinlich erscheint. Umgekehrt muss die Aufsicht umso konkreter, dichter und zwingender wahrgenommen werden, je mehr das Ziel des be- aufsichtigten Verhaltens den Eigeninteressen der beaufsichtigten Stelle zu- widerläuft. Die Aufsicht muss in der Lage sein, schnellstmöglich in Situati- onen einzugreifen, in welchen die Behörde die sich aus dem Bundesrecht ergebenden Verpflichtungen nicht ordnungsgemäss erfüllt (vgl. BGE 135 V 39 E. 3; Urteil des BVGer B-677/2022 vom 31. Oktober 2023 E. 4.1). Die Botschaft und die Lehre gehen von zeitlich beschränkten Stichproben aus (Botschaft RTVG, S. 1711 zu Art. 57 E-RTVG; ROLF H. WEBER, Rundfunk- recht, Handkommentar, Bern 2008, Rz. 4). Anzustreben ist nach der Bot- schaft, dass jeder Veranstalter jährlich mindestens einmal durch eine sol- che Kontrolle erfasst wird. Dazu können aussenstehende Fachstellen oder Experten beigezogen werden. Zu denken ist etwa an Studienaufträge, die an Universitäten vergeben werden (Botschaft RTVG, S. 1711 zu Art. 57

A-623/2024 Seite 20 E-RTVG). Dazu passt, dass vorliegend eine Stichprobe der Publicom AG stattfand, die einer typischen Sendewoche entspricht (z. B. zufälliger Mon- tag, Dienstag etc; sog. kombinierte Schichten-Klumpenstichprobe; vgl. Ver- nehmlassungsbeilagen 2 und 3). Diese Stichprobe ist jedenfalls verhältnis- mässiger als eine dauerhafte Überprüfung des Programms während des ganzen Jahres. Denn die Aufsicht nach Art. 47 und Art. 86 RTVG erfolgt immer retrospektiv (vgl. Art. 86 Abs. 2 RTVG; vgl. ferner Art. 17 Abs. 2 BV zum Zensurverbot). Zudem hat die Aufsicht nach der Botschaft wirkungs- voll zu erfolgen, damit Konkurrenten nicht benachteiligt werden, die sich an die Vorgaben halten (vgl. E. 4.3.6 hiervor). Dass Verwaltungsverordnungen nicht vorgängig überprüft werden können, sondern nur vorfrageweise, liegt sodann in der Natur der Sache (vgl. zum Ganzen MIRINA GROSZ, a.a.O., Rz. 1578 ff. und 1581). Selbst wenn im Übrigen keine detaillierten Vorga- ben bestünden, wäre die Beschwerdeführerin aufgrund ihres Leistungsauf- trags angehalten, Informationen zu produzieren, die sie für relevant hält.

Erst mit der Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz würden auch bei Fehlen von Verwaltungsverordnungen stichprobenmässig die quantitativen Vorgaben (ebenfalls) im Nachhinein geprüft, womit sich im Ergebnis nichts ändern würde. Somit erweist sich auch dieses Vorbringen als unbehelflich. Auf die sog. "Codierung" des Programms ist noch einzugehen (vgl. E. 5.10.2 hier- nach).

#### **E. 4.5**

Zusammenfassend kann nicht abstrakt aufgrund der Regulierungsdichte beurteilt werden, ob sich die Verwaltungsverordnungen der Vorinstanz als bundesrechtskonform erweisen. Nachfolgend ist einerseits zu prüfen, ob die Vorinstanz im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenz verfügt hat. Andererseits sind die einzelnen Kategorien der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe sowie das Merkblatt Codierung auf ihre Verfassungskonformität (Art. 17 BV) zu überprüfen und gegebenenfalls nicht anzuwenden. Aus dem Beizug von Experten kann die Beschwerdeführerin schliesslich nichts zu ihren Gunsten ableiten. 5. 5.1 Als nächstes macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Verwaltungsverordnung in ihrem heutigen Wortlaut weder geeignet, erforderlich noch zumutbar sei, eine einheitliche und willkürfreie Beurteilung der Erfüllung der quantitativen Mindestvorgabe der Konzession zu gewährleisten. Die sehr detaillierten Relevanzvorgaben und Ortskriterien würden für sie einen faktischen Zwang zur inhaltlichen Codierung des gesamten Programms bewirken, um den Vorgaben gerecht zu werden. Sie müsse ex

A-623/2024 Seite 21 ante das machen, also antizipieren, was durch die von der Aufsichtsinstanz beigezogenen Experten ex post geschehe. Es sei indes sehr schwierig, journalistische Leistungen in ein Codierungskorsett zu pressen, da wegen der subtilen, stark wertungsbedürftigen und sachlich schwer nachvollziehbaren Abgrenzungen im journalistischen Alltag stets erhebliche Unklarheiten bestünden, welche auch durch zusätzliche Codierungsbeispiele nicht ausgeräumt werden könnten. Auch die Erforderlichkeit der Berechnungsvorgaben gemäss Verwaltungsverordnung sei nicht erfüllt. Die äusserst detaillierten Berechnungsvorgaben würden erheblich in ihre Programmgestaltung eingreifen und seien weder in sachlicher, räumlicher, zeitlicher noch persönlicher Hinsicht erforderlich, um die Erfüllung der bewusst relativ offen formulierten Anforderungen des Leistungs- und Programmauftrags sicherzustellen. Die detaillierten, sich auf die Publizistik und Programmgestaltung auswirkenden Berechnungsvorgaben und Codierungen der Verwaltungsverordnung würden schliesslich die grundrechtlichen Aspekte der Medienfreiheit und der Programmautonomie vernachlässigen. Damit würden sie auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Zumutbarkeit) verletzen, da Eingriffszweck und Eingriffswirkung zueinander nicht in einem vernünftigen Verhältnis stünden. 5.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass sich die Beschwerdeführerin für eine Konzession mit Leistungsauftrag mit Abgabenanteil beworben habe. Konzessionierte Veranstalter hätten einen Informationsauftrag, der inhaltlich umfassend sei und sich örtlich auf das jeweilige Versorgungsgebiet fokussiere. Mit der Einführung der Mindestvorgabe habe sich an diesem Auftrag inhaltlich nichts geändert. Er sei lediglich umfangsmässig präzisiert bzw. quantifiziert worden. Die Beschwerdeführerin erhalte jährlich einen maximalen Betrag von Fr. 3'463'186.– aus der Abgabe für Radio und Fernsehen. Dieser sei eng mit der Erfüllung des Leistungsauftrags und dem umfassenden Informationsauftrag verbunden. Es seien die Bestimmungen des Subventionsgesetzes anwendbar. Das bedeute, dass sie als Vorinstanz zu prüfen habe, ob die subventionierte Leistung gesetzmässig und nach den auferlegten Bedingungen erfüllt werde. Die Aufsichtsmittel seien

verhältnismässig. Sie würden sich auf wissenschaftlich ausgeführte Stichproben im Kernbereich der konzessionsrechtlich geforderten relevanten lokalregionalen Information fokussieren und nähmen auch dort lediglich eine quantitative Überprüfung vor. Die Verwaltungsverordnung halte im Wesentlichen fest, was seit der Einführung der wissenschaftlichen Messungen im Jahr 2012 gelte und auch der Konzessionärin zumindest in den Grundzügen schon früher bekannt gewesen sei. Sie konkretisiere diese Vorgaben aber im Sinne einer besseren Transparenz zuhanden der

A-623/2024 Seite 22 Veranstalter mit Beispielen und berücksichtige einzelne Rückmeldungen zu Punkten, wo Unklarheiten und Verbesserungspotenzial bestanden hätten. Zur sog. Codierung des Programms führt die Vorinstanz aus, es gehöre zum vorgegebenen und von der Publicom AG in jedem Codierungsjahr durchgeführten Qualitätssicherungsprozess, dass ein Teil des Programmes von allen Codierenden codiert werde. Die Resultate würden anschliessend verglichen. Mit der eigentlichen Codierung werde erst im Anschluss begonnen und nur dann, wenn ein gemäss wissenschaftlichen Standards genügend grosser Anteil von allen Codierenden gleich beurteilt worden sei (Inter-Coder-Reliabilität). Sei dies nicht der Fall, werde nachgeschult und der Vorgang wiederholt. Damit werde sichergestellt, dass bei der Codierung ein einheitlicher Massstab angewandt werde. Zudem sei es gängige Praxis, dass Codierende, die bei einer bestimmten Entscheidung unsicher seien, dies festhalten würden. Die Projektleitung überprüfe in diesem Fall die Codierung und nehme gegebenenfalls Änderungen vor. Auch dies gehöre zum Qualitätssicherungssystem und trage ebenso wie die systematischen regelbasierten Kontrollen der Codierungen zu einer einheitlichen Regelauslegung bei. Im vorliegenden Fall seien rund 7'300 Segmente analysiert worden. Dabei seien rund 145'000 einzelne Codierentscheidungen getroffen worden. Von diesen rund 145'000 Codierentscheidungen seien von der Beschwerdeführerin lediglich rund 25 überhaupt beanstandet worden. Die Überprüfung dieser beanstandeten Fälle habe ergeben, dass die ursprünglichen Codierungen in den allermeisten Fällen korrekt gewesen seien und somit am ursprünglichen Codierentscheid festzuhalten sei. Wo tatsächlich eine Fehleinschätzung der Publicom AG vorgelegen habe, habe sie Korrekturen vorgenommen und der Beschwerdeführerin weitere Segmente an Regionalinformation angerechnet. Setze man die sehr grosse Anzahl an Codierentscheidungen mit den tatsächlich zu korrigierenden Codierungen ins Verhältnis, ergebe sich jedenfalls eine sehr geringe Fehlerquote. 5.3 Die Beschwerdeführerin nimmt in ihren Schlussbemerkungen Bezug zu einzelnen Codierentscheidungen der Vorinstanz. Die Tatsache, dass die Reportagen über den Grossanlass "Mammut-Flossrennen Sitter-Thur" und die amtierenden Weltmeister im Langdistanz-Gasballonfahren auf dem Weg zum Start des Gordon-Bennet-Cup in St. Gallen zunächst in ihrer Gesamtheit als irrelevante Information der Kategorie "Human Interest" bewertet worden seien, aber dann von der Vorinstanz im Zuge einer informellen Vorabklärung während des bereits eröffneten Aufsichtsverfahrens als

A-623/2024 Seite 23 Grenzfälle betitelt worden seien, und schliesslich in der angefochtenen Verfügung als relevante Information gewertet worden seien, führe die hohe Wertungsbedürftigkeit der Relevanzkriterien der Vorinstanz anschaulich vor Augen. Der Umstand, dass es sich dabei um Beitragsteile von fast sechs respektive acht Minuten Länge handle, zeige weiter auf, dass schon einzelne fehlerhafte oder wertungsbedürftige Codierentscheidungen einen erheblichen Einfluss auf die durch die Vorinstanz festgestellte Zielerreichung bzw. -verfehlung haben könnten. Die Vorbringen der Vorinstanz in Bezug

auf den Qualitätssicherungsprozess der Codierung durch die Publi- com AG und die Inter-Coder-Reliabilitäts-Tests würden deshalb die Problematik der in hohem Masse wertungsbedürftigen Relevanz- und Ortskriterien nicht entkräften. 5.4 Konzessionen erhalten Veranstalter, die ein Gebiet ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten mit Radio- und Fernsehprogrammen versorgen, welche die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigen sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beitragen (Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG; vgl. auch Art. 40 Abs. 3 RTVG mit Verweis auf das Subventionsgesetz). Mit anderen Worten erhalten die Programmveranstalter Abgabenanteile, da sie u.a. eine programmliche Verpflichtung zu erbringen haben. Dass der Leistungsauftrag zu erfüllen ist, findet seine Stütze im RTVG sowie in der Konzession und wird durch den Verweis auf das Subventionsgesetz unterstrichen (vgl. E. 4.3.5 f. hiervor).

5.5 Art. 17 BV schützt die Medienfreiheit. Danach ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gewährleistet (Abs. 1). Zensur ist verboten (Abs. 2). Die Freiheit der Medien gehört zu den zentralen Ausprägungen des allgemeinen Grundrechts freier Meinungsäusserung. Normativer Kern der Medienfreiheit ist die Sicherung des ungehinderten Nachrichtenflusses und des freien Meinungsaustauschs (BGE 141 I 211 E. 3.1). Die Medienfreiheit schützt den gesamten Prozess der Herstellung und Veröffentlichung eines Medienerzeugnisses, namentlich die Recherche des Journalisten, die Beschaffung von Informationen zur Berichterstattung, die Erstellung des Beitrages sowohl sprachlich und gestalterisch, als auch die technische Herstellung, etwa einer Datei, bis hin zu deren Publikation (Urteil des BVerfG A-6603/2010 vom 21. April 2011 E. 3.3.5 m.H.; vgl. ferner FRANZ ZELLER/REGINA KIENER, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, A-623/2024 Seite 24 2015, Rz. 18). Die damit vermittelte Freiheit des Medienschaffens ist nicht Selbstzweck. Vielmehr hat der ungehinderte Fluss von Informationen und Meinungen in einem demokratischen Rechtsstaat eine wichtige gesellschaftliche und politische Bedeutung. Den Medien kommt als Informationsträger die Funktion eines Bindeglieds zwischen Staat und Öffentlichkeit zu (BGE 141 I 211 E. 3.1; vgl. allerdings die Kritik von CHRISTOPH ERRASS/DAVID RECHSTEINER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2024, Art. 17 Rz. 15). Dazu passt bezüglich des lokal-regionalen Fernsehens, dass in der Schweiz als föderalistisch aufgebautem Staat mit kleinräumigen Strukturen ein erheblicher Teil der demokratischen Willensbildung auf Kantons- und Gemeindeebene stattfindet (Botschaft zum RTVG, BBl 2003 1569, S. 1619; vgl. Art. 38 Abs. 1 RTVG). Es besteht demnach rechtsprechungsgemäss ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass ein Regionalfernsehen verbreitet wird.

5.6 Auf die Medienfreiheit können sich alle natürlichen und juristischen Personen berufen, die an der Recherche, Herstellung und Verbreitung von Medieninhalten beteiligt sind, selbst im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder eines Leistungsauftrags im Bereich des Radios und Fernsehens (vgl. CHRISTOPH ERRASS/DAVID RECHSTEINER, a.a.O., Art. 17 Rz. 66; MARINA PIOLINO/RAPHAELA CUENI, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann [Hrsg.], Onlinekommentar zur Bundesverfassung – Version vom 6. Januar 2024, Art. 17 BV Rz. 32 f. < <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv17> >). Träger des Leistungsauftrags sind durch das Autonomiegebot, das sowohl die Programmautonomie als auch die Autonomie der Medienschaffenden umfasst, geschützt (BGE 131 II 253 E. 2.3;

CHRISTOPH ERRASS/DAVID RECHSTEINER, a.a.O., Art. 17 Rz. 66). 5.7 Gemäss Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten, vor- liegend der Medienfreiheit nach Art. 17 BV, einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1). Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öf- fentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter ge- rechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3; vgl. statt vieler BGE 141 I 211 E. 3.2). 5.8 Zur verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie (vgl. Art. 17 Abs. 1 als Grundrecht und Art. 93 Abs. 3 BV als Kompetenznorm; vgl. E. 4.2.2 hiervor) hielt das Bundesgericht fest, dass Eingriffe in die Rechtsstellung der Programmveranstalter nicht über das hinausgehen

A-623/2024 Seite 25 dürfen, was zur Realisierung des Programmauftrags und des pluralisti- schen Wettbewerbs der Meinungen in Staat und Gesellschaft nötig er- scheint (BGE 134 I 2 E. 3.2.2). 5.9 Die Beschwerdeführerin als konzessionierte Fernsehveranstalterin ist Trägerin der verfassungsmässigen Medienfreiheit nach Art. 17 BV. Die Auf- sichtstätigkeit der Vorinstanz stellt einen Eingriff in die Medienfreiheit der Beschwerdeführerin nach Art. 17 BV dar, dessen Schwere von der konkre- ten Ausgestaltung der Aufsicht und den getroffenen Aufsichtsmaßnahmen abhängt. Die Aufsichtstätigkeit verfügt über eine gesetzliche Grundlage in Art. 47 und Art. 86 RTVG. Die Vorinstanz verfolgt damit den Zweck, im Be- reich des kommerziellen lokal-regionalen Fernsehens die Einhaltung der gesetzlichen sowie der in der Konzession enthaltenen Verpflichtungen der Beschwerdeführerin sicherzustellen. Ein öffentliches Interesse ist daher gegeben. Im Rahmen ihrer Konzession verfügt die Beschwerdeführerin je- doch über Programmautonomie und sie ist frei in der Wahl der Recher- chemethoden, der Darstellungsformen, der Darstellungsmittel und der er- forderlichen technischen Mittel (vgl. E. 5.5 hiervor). 5.10 Die Rügen der Beschwerdeführerin zur Codierung beschlagen die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe, das Merkblatt Codierung und die Codierungen (inkl. Codebuch) der Publicom AG. Zunächst ist auf die sog. Codierungen und das Codebuch der Publicom AG einzugehen. 5.10.1 Die von den Verwaltungsbehörden veröffentlichten Broschüren, Kreisschreiben und Merkblätter stellen Verwaltungsverordnungen dar, das heisst generelle Dienstanweisungen, die sich an nachgeordnete Behörden oder Personen wenden und worin die Verwaltungen ihre Sichtweise darle- gen (statt vieler Urteil des BVGer A-5747/2022 vom 21. März 2025 E. 1.8.1 m.H.). Verwaltungsverordnungen richten sich an die mit dem Vollzug einer bestimmten öffentlichen Aufgabe betrauten Organe, insbesondere also an die Verwaltungsbehörden. Sie statuieren keine neuen Rechte und Pflichten für Private, sondern bezwecken, Gewähr für eine einheitliche und rechts- gleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die Verwaltung zu bieten. In Nachachtung dieses Zwecks berücksichtigen auch die Gerichte Verwaltungsverordnungen bei der Auslegung des Rechts, obschon diese für die Gerichte an sich nicht verbindlich sind. Vo- rausgesetzt wird dabei immerhin, dass die betroffene Verwaltungsverord- nung eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt. Mit anderen Worten weichen die Gerichte nicht ohne triftigen Grund von

A-623/2024 Seite 26 Verwaltungsverordnungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisie- rung der rechtlichen Vorgaben darstellen (vgl. BGE 146 I 105 E. 4.1.2 m.H.; Urteil des BVGer A-5256/2021 vom 10. Oktober 2023 E. 5.3.5). 5.10.2 Die pauschalen Ausführungen der Beschwerdeführerin zu den Co- dierungen der Publicom AG ("Zwang

zur Codierung" und "Codierungskor- sett") verfangen nicht. Nach den Ausführungen der Vorinstanz beruhen die Codierungen auf den jahrelangen Erfahrungen der Publicom AG und sind in einem "Codebuch" enthalten (vgl. auch E. 6.3 und E. 8.2 hiernach). Die Codierer der Publicom AG würden sich jedes Jahr darüber austauschen, wie korrekt codiert wird. Diese Codierungen werden einzig für die Untersu- chung der durch die Vorinstanz beauftragten Publicom AG benötigt. Sie werden jedoch weder von der Vorinstanz erlassen noch gesamtheitlich auf ihrer Website aufgeschaltet. Damit stellen weder die Codierungen noch das Codebuch der Publicom AG vorfrageweise zu überprüfende Verwal- tungsverordnungen der Vorinstanz dar, es sei denn, diese Codierungen würden in eine Verwaltungsverordnung der Vorinstanz aufgenommen (z. B. im Merkblatt Codierung). Vielmehr ist die Publicom AG bzw. deren Codierer als aussenstehende Fachstelle bzw. Experten im Sinne von Art. 47 Abs. 1 Satz 2 RTVG zu verstehen. Die Beschwerdeführerin macht jedoch weder substantiiert geltend, noch ist ersichtlich, dass die Methodik der Publicom AG fehlerhaft wäre. 5.10.3 Strittig und zu prüfen ist nachfolgend, ob sich die Abgrenzung von relevanten und nicht relevanten Informationen in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe (inkl. Merkblatt Codierung) als bundesrechtskonform er- weist (E. 6). Weiter sind die Ortskriterien der Richtlinie Quantitative Min- destvorgabe (inkl. Merkblatt Codierung) zu prüfen (E. 7). Danach sind die Vorbringen der Beschwerdeführerin zur unzulässigen kleinteiligen Anrech- nung von Beiträgen zu behandeln (E. 8). Abschliessend ist auf die Rügen zur unvollständigen bzw. fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung einzugehen (E. 10). 6. 6.1 Hinsichtlich der Relevanz eines Beitrags macht die Beschwerdeführe- rin geltend, dass in der Verwaltungsverordnung die Abgrenzungen in ho- hem Masse wertungsbedürftig seien. Der Codierung mangle es deshalb an einem einheitlichen Massstab für eine belastbare Unterscheidung zwi- schen Themen wie "Kultur", "Gesellschaft", "Politik und Verwaltung" und "Bad News" sowie "Human Interest". Dies führe dazu, dass Beiträge (und

A-623/2024 Seite 27 Beitragsteile) tendenziell leichtfertig als irrelevante "Bad News" oder "Hu- man Interest" gewertet würden. Dies sei insbesondere der Fall bei Repor- tage- und Talk-Formaten mit gesellschaftlichem Bezug. 6.2 Die Privatgutachter führen im Wesentlichen aus, dass die von der Vorinstanz aufgeführten Beispiele zu "Human Interest" respektive "Bad News" zeigen würden, wie eng z. B. die Grenze zwischen relevanter und nicht relevanter Berichterstattung verlaufe. Der Auftritt von Bundesrat Alain Berset im "Donnschtig-Jass" zähle gemäss der Vorinstanz als "Human In- terest" und damit als nicht relevante Information, wenn dieser singe. Prä- sentiere er hingegen den Standpunkt des Bundesrates, gelte dies als (re- levante) Politik-Information. Dass nun der Bundesrat in der gleichen Sen- dung sowohl singen wie auch seinen politischen Standpunkt präsentieren könne, scheine hierbei nicht bedacht worden zu sein. Es stelle sich ernst- haft die Frage, wie in diesem Fall die Sendung zu bewerten sei, sprich ob jede einzelne Minute auf deren Relevanz überprüft werden solle. Hierzu enthalte das Informationsblatt der Vorinstanz keine Angaben. Die Umset- zung dieser theoretischen Kriterien, welche mit der täglichen journalisti- schen Arbeit wenig zu tun hätten, führten in der Praxis zu offensichtlichen Schwierigkeiten und würde die Programmschaffenden in ihrem Spielraum stark einschränken. 6.3 Die Vorinstanz entgegnet, dass das Codebuch Definitionen für alle ge- nannten Themenkategorien enthalte. Die Inter-Coder-Reliabilitäts-Tests würden auch in Bezug auf eine einheitliche Codierung der Themenkatego- rien durchgeführt. Erfahrungsgemäss seien hier die Reliabilitätswerte je- weils besonders hoch. Ausserdem führe die Publicom AG diverse weitere Qualitätssicherungsmassnahmen durch. Von einer

uneinheitlichen oder gar leichtfertigen Bewertung könne deshalb nicht die Rede sein. Dass sie in wenigen Fällen zu Gunsten der Beschwerdeführerin entschieden habe, bedeute nicht, dass systematisch falsch codiert worden sei. 6.4 Die Beschwerdeführerin nimmt in ihren Schlussbemerkungen Bezug zu einzelnen Codierentscheidungen der Vorinstanz (vgl. E. 5.3 hiervor). Die Vorbringen der Vorinstanz in Bezug auf den Qualitätssicherungsprozess der Codierung durch die Publicom AG und die Inter-Coder-Reliabilitäts- Tests würden die Problematik der in hohem Masse wertungsbedürftigen Relevanz und Ortskriterien nicht entkräften (vgl. ausführlich E. 5.3 hiervor). 6.5 Die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe definiert das Informations- angebot und die Relevanz von Informationen im Grundsatz wie folgt:

A-623/2024 Seite 28 "3.1 Information und Relevanz

### **E. 5.1**

Als nächstes macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Verwaltungsverordnung in ihrem heutigen Wortlaut weder geeignet, erforderlich noch zumutbar sei, eine einheitliche und willkürfreie Beurteilung der Erfüllung der quantitativen Mindestvorgabe der Konzession zu gewährleisten. Die sehr detaillierten Relevanzvorgaben und Ortskriterien würden für sie einen faktischen Zwang zur inhaltlichen Codierung des gesamten Programms bewirken, um den Vorgaben gerecht zu werden. Sie müsse ex ante das machen, also antizipieren, was durch die von der Aufsichtsinstanz beigezogenen Experten ex post geschehe. Es sei indes sehr schwierig, journalistische Leistungen in ein Codierungskorsett zu pressen, da wegen der subtilen, stark wertungsbedürftigen und sachlich schwer nachvollziehbaren Abgrenzungen im journalistischen Alltag stets erhebliche Unklarheiten bestünden, welche auch durch zusätzliche Codierungsbeispiele nicht ausgeräumt werden könnten. Auch die Erforderlichkeit der Berechnungsvorgaben gemäss Verwaltungsverordnung sei nicht erfüllt. Die äusserst detaillierten Berechnungsvorgaben würden erheblich in ihre Programmgestaltung eingreifen und seien weder in sachlicher, räumlicher, zeitlicher noch persönlicher Hinsicht erforderlich, um die Erfüllung der bewusst relativ offen formulierten Anforderungen des Leistungs- und Programmauftrags sicherzustellen. Die detaillierten, sich auf die Publizistik und Programmgestaltung auswirkenden Berechnungsvorgaben und Codierungen der Verwaltungsverordnung würden schliesslich die grundrechtlichen Aspekte der Medienfreiheit und der Programmautonomie vernachlässigen. Damit würden sie auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Zumutbarkeit) verletzen, da Eingriffszweck und Eingriffswirkung zueinander nicht in einem vernünftigen Verhältnis stünden.

### **E. 5.2**

Die Vorinstanz entgegnet, dass sich die Beschwerdeführerin für eine Konzession mit Leistungsauftrag mit Abgabenanteil beworben habe. Konzessionierte Veranstalter hätten einen Informationsauftrag, der inhaltlich umfassend sei und sich örtlich auf das jeweilige Versorgungsgebiet fokussiere. Mit der Einführung der Mindestvorgabe habe sich an diesem Auftrag inhaltlich nichts geändert. Er sei lediglich umfangmässig präzisiert bzw. quantifiziert worden. Die Beschwerdeführerin erhalte jährlich einen maximalen Betrag von Fr. 3'463'186.- aus der Abgabe für Radio und Fernsehen. Dieser sei eng mit der Erfüllung des Leistungsauftrags und dem umfassenden Informationsauftrag verbunden. Es seien die Bestimmungen des Subventionsgesetzes anwendbar. Das bedeute, dass sie als Vorinstanz zu prüfen habe, ob die subventionierte Leistung gesetzmässig und nach den auferlegten

Bedingungen erfüllt werde. Die Aufsichtsmittel seien verhältnismässig. Sie würden sich auf wissenschaftlich ausgeführte Stichproben im Kernbereich der konzessionsrechtlich geforderten relevanten lokalregionalen Information fokussieren und nähmen auch dort lediglich eine quantitative Überprüfung vor. Die Verwaltungsverordnung halte im Wesentlichen fest, was seit der Einführung der wissenschaftlichen Messungen im Jahr 2012 gelte und auch der Konzessionärin zumindest in den Grundzügen schon früher bekannt gewesen sei. Sie konkretisiere diese Vorgaben aber im Sinne einer besseren Transparenz zuhanden der Veranstalter mit Beispielen und berücksichtige einzelne Rückmeldungen zu Punkten, wo Unklarheiten und Verbesserungspotenzial bestanden hätten. Zur sog. Codierung des Programms führt die Vorinstanz aus, es gehöre zum vorgegebenen und von der Publicom AG in jedem Codierungsjahr durchgeführten Qualitätssicherungsprozess, dass ein Teil des Programmes von allen Codierenden codiert werde. Die Resultate würden anschliessend verglichen. Mit der eigentlichen Codierung werde erst im Anschluss begonnen und nur dann, wenn ein gemäss wissenschaftlichen Standards genügend grosser Anteil von allen Codierenden gleich beurteilt worden sei (Inter-Coder-Reliabilität). Sei dies nicht der Fall, werde nachgeschult und der Vorgang wiederholt. Damit werde sichergestellt, dass bei der Codierung ein einheitlicher Massstab angewandt werde. Zudem sei es gängige Praxis, dass Codierende, die bei einer bestimmten Entscheidung unsicher seien, dies festhalten würden. Die Projektleitung überprüfe in diesem Fall die Codierung und nehme gegebenenfalls Änderungen vor. Auch dies gehöre zum Qualitätssicherungssystem und trage ebenso wie die systematischen regelbasierten Kontrollen der Codierungen zu einer einheitlichen Regelauslegung bei. Im vorliegenden Fall seien rund 7'300 Segmente analysiert worden. Dabei seien rund 145'000 einzelne Codierentscheidungen getroffen worden. Von diesen rund 145'000 Codierentscheidungen seien von der Beschwerdeführerin lediglich rund 25 überhaupt beanstandet worden. Die Überprüfung dieser beanstandeten Fälle habe ergeben, dass die ursprünglichen Codierungen in den allermeisten Fällen korrekt gewesen seien und somit am ursprünglichen Codierentscheid festzuhalten sei. Wo tatsächlich eine Fehleinschätzung der Publicom AG vorgelegen habe, habe sie Korrekturen vorgenommen und der Beschwerdeführerin weitere Segmente an Regionalinformation angerechnet. Setze man die sehr grosse Anzahl an Codierentscheidungen mit den tatsächlich zu korrigierenden Codierungen ins Verhältnis, ergebe sich jedenfalls eine sehr geringe Fehlerquote.

### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführerin nimmt in ihren Schlussbemerkungen Bezug zu einzelnen Codierentscheidungen der Vorinstanz. Die Tatsache, dass die Reportagen über den Grossanlass "Mammut-Flossrennen Sitter-Thur" und die amtierenden Weltmeister im Langdistanz-Gasballonfahren auf dem Weg zum Start des Gordon-Bennet-Cup in St. Gallen zunächst in ihrer Gesamtheit als irrelevante Information der Kategorie "Human Interest" bewertet worden seien, aber dann von der Vorinstanz im Zuge einer informellen Vorabklärung während des bereits eröffneten Aufsichtsverfahrens als Grenzfälle betitelt worden seien, und schliesslich in der angefochtenen Verfügung als relevante Information gewertet worden seien, führe die hohe Wertungsbedürftigkeit der Relevanzkriterien der Vorinstanz anschaulich vor Augen. Der Umstand, dass es sich dabei um Beitragsteile von fast sechs respektive acht Minuten Länge handle, zeige weiter auf, dass schon einzelne fehlerhafte oder wertungsbedürftige Codierentscheidungen einen erheblichen Einfluss auf die durch die Vorinstanz festgestellte Zielerreichung bzw. -verfehlung haben könnten. Die Vorbringen der Vorinstanz in Bezug auf den Qualitätssicherungsprozess der Codierung

durch die Publicom AG und die Inter-Coder-Reliabilitäts-Tests würden deshalb die Problematik der in hohem Masse wertungsbedürftigen Relevanz- und Ortskriterien nicht entkräften.

#### **E. 5.4**

Konzessionen erhalten Veranstalter, die ein Gebiet ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten mit Radio- und Fernsehprogrammen versorgen, welche die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigen sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beitragen (Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG; vgl. auch Art. 40 Abs. 3 RTVG mit Verweis auf das Subventionsgesetz). Mit anderen Worten erhalten die Programmveranstalter Abgabenanteile, da sie u.a. eine programmliche Verpflichtung zu erbringen haben. Dass der Leistungsauftrag zu erfüllen ist, findet seine Stütze im RTVG sowie in der Konzession und wird durch den Verweis auf das Subventionsgesetz unterstrichen (vgl. E. 4.3.5 f. hiavor).

#### **E. 5.5**

Art. 17 BV schützt die Medienfreiheit. Danach ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gewährleistet (Abs. 1). Zensur ist verboten (Abs. 2). Die Freiheit der Medien gehört zu den zentralen Ausprägungen des allgemeinen Grundrechts freier Meinungsäusserung. Normativer Kern der Medienfreiheit ist die Sicherung des ungehinderten Nachrichtenflusses und des freien Meinungsaustauschs (BGE 141 I 211 E. 3.1). Die Medienfreiheit schützt den gesamten Prozess der Herstellung und Veröffentlichung eines Medienerzeugnisses, namentlich die Recherche des Journalisten, die Beschaffung von Informationen zur Berichterstattung, die Erstellung des Beitrages sowohl sprachlich und gestalterisch, als auch die technische Herstellung, etwa einer Datei, bis hin zu deren Publikation (Urteil des BVGer A-6603/2010 vom 21. April 2011 E. 3.3.5 m.H.; vgl. ferner Franz Zeller/Regina Kiener, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, Rz. 18). Die damit vermittelte Freiheit des Medienschaffens ist nicht Selbstzweck. Vielmehr hat der ungehinderte Fluss von Informationen und Meinungen in einem demokratischen Rechtsstaat eine wichtige gesellschaftliche und politische Bedeutung. Den Medien kommt als Informationsträger die Funktion eines Bindeglieds zwischen Staat und Öffentlichkeit zu (BGE 141 I 211 E. 3.1; vgl. allerdings die Kritik von Christoph Errass/David Rechsteiner, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2024, Art. 17 Rz. 15). Dazu passt bezüglich des lokal-regionalen Fernsehens, dass in der Schweiz als föderalistisch aufgebautem Staat mit kleinräumigen Strukturen ein erheblicher Teil der demokratischen Willensbildung auf Kantons- und Gemeindeebene stattfindet (Botschaft zum RTVG, BBl 2003 1569, S. 1619; vgl. Art. 38 Abs. 1 RTVG). Es besteht demnach rechtsprechungsgemäss ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass ein Regionalfernsehen verbreitet wird.

#### **E. 5.6**

Auf die Medienfreiheit können sich alle natürlichen und juristischen Personen berufen, die an der Recherche, Herstellung und Verbreitung von Medieninhalten beteiligt sind, selbst im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder eines Leistungsauftrags im Bereich des Radios und Fernsehens (vgl. Christoph Errass/David Rechsteiner, a.a.O., Art. 17 Rz. 66;

Marina Piolino/Raphaella Cueni, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann [Hrsg.], Onlinekommentar zur Bundesverfassung - Version vom 6. Januar 2024, Art. 17 BV Rz. 32 f. < <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv17> >). Träger des Leistungsauftrags sind durch das Autonomiegebot, das sowohl die Programmautonomie als auch die Autonomie der Medienschaffenden umfasst, geschützt (BGE 131 II 253 E. 2.3; Christoph Errass/David Rechsteiner, a.a.O., Art. 17 Rz. 66).

### **E. 5.7**

Gemäss Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten, vorliegend der Medienfreiheit nach Art. 17 BV, einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1). Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3; vgl. statt vieler BGE 141 I 211 E. 3.2).

### **E. 5.8**

Zur verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie (vgl. Art. 17 Abs. 1 als Grundrecht und Art. 93 Abs. 3 BV als Kompetenznorm; vgl. E. 4.2.2 hiervor) hielt das Bundesgericht fest, dass Eingriffe in die Rechtsstellung der Programmveranstalter nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Realisierung des Programmauftrags und des pluralistischen Wettbewerbs der Meinungen in Staat und Gesellschaft nötig erscheint (BGE 134 I 2 E. 3.2.2).

### **E. 5.9**

Die Beschwerdeführerin als konzessionierte Fernsehveranstalterin ist Trägerin der verfassungsmässigen Medienfreiheit nach Art. 17 BV. Die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz stellt einen Eingriff in die Medienfreiheit der Beschwerdeführerin nach Art. 17 BV dar, dessen Schwere von der konkreten Ausgestaltung der Aufsicht und den getroffenen Aufsichtsmassnahmen abhängt. Die Aufsichtstätigkeit verfügt über eine gesetzliche Grundlage in Art. 47 und Art. 86 RTVG. Die Vorinstanz verfolgt damit den Zweck, im Bereich des kommerziellen lokal-regionalen Fernsehens die Einhaltung der gesetzlichen sowie der in der Konzession enthaltenen Verpflichtungen der Beschwerdeführerin sicherzustellen. Ein öffentliches Interesse ist daher gegeben. Im Rahmen ihrer Konzession verfügt die Beschwerdeführerin jedoch über Programmautonomie und sie ist frei in der Wahl der Recherchemethoden, der Darstellungsformen, der Darstellungsmittel und der erforderlichen technischen Mittel (vgl. E. 5.5 hiervor).

### **E. 5.10**

Die Rügen der Beschwerdeführerin zur Codierung beschlagen die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe, das Merkblatt Codierung und die Codierungen (inkl. Codebuch) der Publicom AG. Zunächst ist auf die sog. Codierungen und das Codebuch der Publicom AG einzugehen.

#### **E. 5.10.1**

Die von den Verwaltungsbehörden veröffentlichten Broschüren, Kreisschreiben und Merkblätter stellen Verwaltungsverordnungen dar, das heisst generelle Dienstanweisungen, die sich an nachgeordnete Behörden oder Personen wenden und worin die Verwaltungen ihre Sichtweise darlegen (statt vieler Urteil des BVGer A-5747/2022 vom 21. März 2025 E. 1.8.1 m.H.). Verwaltungsverordnungen richten sich an die mit dem Vollzug einer

bestimmten öffentlichen Aufgabe betrauten Organe, insbesondere also an die Verwaltungsbehörden. Sie statuieren keine neuen Rechte und Pflichten für Private, sondern bezwecken, Gewähr für eine einheitliche und rechtsgleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die Verwaltung zu bieten. In Nachachtung dieses Zwecks berücksichtigen auch die Gerichte Verwaltungsverordnungen bei der Auslegung des Rechts, obschon diese für die Gerichte an sich nicht verbindlich sind. Vorausgesetzt wird dabei immerhin, dass die betroffene Verwaltungsverordnung eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt. Mit anderen Worten weichen die Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsverordnungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (vgl. BGE 146 I 105 E. 4.1.2 m.H.; Urteil des BVGer A-5256/2021 vom 10. Oktober 2023 E. 5.3.5).

### **E. 5.10.2**

Die pauschalen Ausführungen der Beschwerdeführerin zu den Codierungen der Publicom AG ("Zwang zur Codierung" und "Codierungskorsett") verfangen nicht. Nach den Ausführungen der Vorinstanz beruhen die Codierungen auf den jahrelangen Erfahrungen der Publicom AG und sind in einem "Codebuch" enthalten (vgl. auch E. 6.3 und E. 8.2 hiernach). Die Codierer der Publicom AG würden sich jedes Jahr darüber austauschen, wie korrekt codiert wird. Diese Codierungen werden einzig für die Untersuchung der durch die Vorinstanz beauftragten Publicom AG benötigt. Sie werden jedoch weder von der Vorinstanz erlassen noch gesamtheitlich auf ihrer Website aufgeschaltet. Damit stellen weder die Codierungen noch das Codebuch der Publicom AG vorfrageweise zu überprüfende Verwaltungsverordnungen der Vorinstanz dar, es sei denn, diese Codierungen würden in eine Verwaltungsverordnung der Vorinstanz aufgenommen (z. B. im Merkblatt Codierung). Vielmehr ist die Publicom AG bzw. deren Codierer als aussenstehende Fachstelle bzw. Experten im Sinne von Art. 47 Abs. 1 Satz 2 RTVG zu verstehen. Die Beschwerdeführerin macht jedoch weder substantiiert geltend, noch ist ersichtlich, dass die Methodik der Publicom AG fehlerhaft wäre.

### **E. 5.10.3**

Strittig und zu prüfen ist nachfolgend, ob sich die Abgrenzung von relevanten und nicht relevanten Informationen in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe (inkl. Merkblatt Codierung) als bundesrechtskonform erweist (E. 6). Weiter sind die Ortskriterien der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe (inkl. Merkblatt Codierung) zu prüfen (E. 7). Danach sind die Vorbringen der Beschwerdeführerin zur unzulässigen kleinteiligen Anrechnung von Beiträgen zu behandeln (E. 8). Abschliessend ist auf die Rügen zur unvollständigen bzw. fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung einzugehen (E. 10).

### **E. 6.1**

Hinsichtlich der Relevanz eines Beitrags macht die Beschwerdeführerin geltend, dass in der Verwaltungsverordnung die Abgrenzungen in hohem Masse wertungsbedürftig seien. Der Codierung mangle es deshalb an einem einheitlichen Massstab für eine belastbare Unterscheidung zwischen Themen wie "Kultur", "Gesellschaft", "Politik und Verwaltung" und "Bad News" sowie "Human Interest". Dies führe dazu, dass Beiträge (und Beitragsteile) tendenziell leichtfertig als irrelevante "Bad News" oder "Human Interest" gewertet würden. Dies sei insbesondere der Fall bei Reportage- und Talk-Formaten mit gesellschaftlichem Bezug.

## **E. 6.2**

Die Privatgutachter führen im Wesentlichen aus, dass die von der Vorinstanz aufgeführten Beispiele zu "Human Interest" respektive "Bad News" zeigen würden, wie eng z. B. die Grenze zwischen relevanter und nicht relevanter Berichterstattung verlaufe. Der Auftritt von Bundesrat Alain Berset im "Donnschtig-Jass" zähle gemäss der Vorinstanz als "Human Interest" und damit als nicht relevante Information, wenn dieser singe. Präsentiere er hingegen den Standpunkt des Bundesrates, gelte dies als (relevante) Politik-Information. Dass nun der Bundesrat in der gleichen Sendung sowohl singen wie auch seinen politischen Standpunkt präsentieren könne, scheine hierbei nicht bedacht worden zu sein. Es stelle sich ernsthaft die Frage, wie in diesem Fall die Sendung zu bewerten sei, sprich ob jede einzelne Minute auf deren Relevanz überprüft werden solle. Hierzu enthalte das Informationsblatt der Vorinstanz keine Angaben. Die Umsetzung dieser theoretischen Kriterien, welche mit der täglichen journalistischen Arbeit wenig zu tun hätten, führten in der Praxis zu offensichtlichen Schwierigkeiten und würde die Programmschaffenden in ihrem Spielraum stark einschränken.

## **E. 6.3**

Die Vorinstanz entgegnet, dass das Codebuch Definitionen für alle genannten Themenkategorien enthalte. Die Inter-Coder-Reliabilitäts-Tests würden auch in Bezug auf eine einheitliche Codierung der Themenkategorien durchgeführt. Erfahrungsgemäss seien hier die Reliabilitätswerte jeweils besonders hoch. Ausserdem führe die Publicom AG diverse weitere Qualitätssicherungsmassnahmen durch. Von einer uneinheitlichen oder gar leichtfertigen Bewertung könne deshalb nicht die Rede sein. Dass sie in wenigen Fällen zu Gunsten der Beschwerdeführerin entschieden habe, bedeute nicht, dass systematisch falsch codiert worden sei.

## **E. 6.4**

Die Beschwerdeführerin nimmt in ihren Schlussbemerkungen Bezug zu einzelnen Codierentscheidungen der Vorinstanz (vgl. E. 5.3 hiervor). Die Vorbringen der Vorinstanz in Bezug auf den Qualitätssicherungsprozess der Codierung durch die Publicom AG und die Inter-Coder-Reliabilitäts-Tests würden die Problematik der in hohem Masse wertungsbedürftigen Relevanz und Ortskriterien nicht entkräften (vgl. ausführlich E. 5.3 hiervor).

## **E. 6.5**

Die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe definiert das Informationsangebot und die Relevanz von Informationen im Grundsatz wie folgt: "3.1 Information und Relevanz

## **E. 6.6**

Die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe wurde bis anhin nicht gerichtlich auf ihre Rechtmässigkeit überprüft. Seit 2020 ergingen allerdings (soweit ersichtlich) gemäss der öffentlichen Datenbank der Vorinstanz (nebst den zwei Verfügungen betreffend die Beschwerdeführerin) elf vergleichbare Verfügungen gegen andere Programmveranstalter (Radio oder Fernsehen) betreffend die quantitativen Mindestvorgaben, wobei jeweils keine finanziellen Sanktionen ausgesprochen wurden (< <https://entdb.ofcomnet.ch/>, > Radio und Fernsehen > Konzessionsverletzungen, zuletzt abgerufen am 22. August 2025).

## **E. 6.7**

Das Bundesgericht äusserte sich zum verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag im Rahmen der Aufschaltverpflichtung nach Art. 60 Abs. 1 Bst. a RTVG. Diese Bestimmung verlangt unter anderem, dass das Programm, dessen hoheitlich angeordnete Aufschaltung beantragt wird, "in besonderem Mass zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags" beiträgt. Diese setze nicht nur einzelne Sendungen voraus, die geeignet seien, im normalen Rahmen (auch) einen Beitrag zur Information der Zuschauer oder zur kulturellen Entfaltung (Musik[werbe]sendungen "Alpenwelle, Ralph Martens präsentiert" usw.) zu leisten, sondern ein originelles und finanziell realistisches Gesamtprogramm, das über die bestehenden konzessionierten Angebote hinaus zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags beitrage und die bestehende audiovisuelle Medienlandschaft im Versorgungsgebiet thematisch tatsächlich sinnvoll ergänze und bereichere ("Mehrwert"-Erfordernis). Der Grossteil des Programms der Beschwerdeführerin habe nach den eingereichten Rastern weiterhin aus Quiz- und Talksendungen bestanden, bei denen Zuschauer über Mehrwertdienstnummern an Gewinnspielen hätten teilnehmen sowie Lebens- und Gesundheitsberatungsgespräche hätten führen können. Mit dem Bundesverwaltungsgericht sei deshalb davon auszugehen, dass - trotz einzelner Schritte in Richtung eines gesteigerten Beitrags zum verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag - ein erheblicher Teil des geplanten bzw. ausgestrahlten Programms weiterhin aus Produktionen (Call-In, Erotik, Wahrsagerei usw.) bestanden habe, die zur Verwirklichung des Programmauftrags (abgesehen allenfalls von einem gewissen Unterhaltungswert für ein bestimmtes Zielpublikum) nichts derart Wesentliches bzw. Neues beigetragen hätten, dass es sich gerechtfertigt hätte, im öffentlichen Interesse in die Freiheit der Cablecom einzugreifen, das Angebot auf ihrem Netz im Rahmen der rundfunkrechtlichen Vorgaben unter möglichst weitgehender Wahrung ihrer verfassungsmässigen Rechte selber bestimmen zu können (BGE 135 II 296 E. 4.3).

### **E. 6.8**

Ebenso bestätigte das Bundesgericht die Auffassung des BAKOM bzw. des UVEK, dass die Berufung auf die Programmautonomie einen Veranstalter nicht ermächtigt, sich eigenmächtig über die Konzession und die dabei eingegangenen Verpflichtungen hinwegzusetzen. Konkret ging es darum, dass der von der Konzession verlangte "Schwerpunkt im Bereich der Information" nicht mehr erfüllt wurde, da Informationen durch Kurzinformationen - zum Teil bloss in Form von Schlagzeilen - ersetzt wurden (vgl. Urteil des BGer 2A.15/2001 vom 30. April 2001 E. 3.c).

### **E. 6.9**

Nach der Lehre stellen staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung umso eher einen Verstoss gegen das Verbot der Beherrschung publizistischer Tätigkeit dar, je grösser deren inhaltliche Nähe und deren Bestimmtheit ist (Marina Piolino, a.a.O., S. 450; Marina Piolino/Raphaela Cueni, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann [Hrsg.], Onlinekommentar zur Bundesverfassung - Version vom 6. Januar 2024, Art. 17 BV Rz. 85 m.H. < <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv17> >).

### **E. 6.10**

Eine Lehrmeinung stellt sich auf den Standpunkt, dass für die Beurteilung des noch hinnehmbaren Detaillierungsgrads hinsichtlich der inhaltlichen Nähe der fraglichen Vorgaben differenziert werden müsse. Die in Art. 4 ff. RTVG vorgesehenen Mindestanforderungen an den Programminhalt, wie etwa die Verpflichtung zu inhaltlicher

Vielfalt, sowie der in Art. 24 RTVG an die SRG gerichtete Programmauftrag würden mehrheitlich eine relativ hohe Inhaltsnähe aufweisen. Dasselbe gelte für die Vorgaben in den Konzessionen der SRG und der lokal-regionalen Veranstalter, etwa betreffend die Programmart bzw. den Programminhalt (z. B. Radioprogramme mit thematischem Schwerpunkt auf die Information). Gegen diese Bestimmungen bestünden deshalb grundsätzlich keine Bedenken, weil sie die Form finaler, ausfüllungsbedürftiger Vorgaben und damit eine geringe Bestimmtheit aufweisen würden. Insbesondere nähmen sie nicht auf konkrete Informationen, Meinungen oder die Tendenz von Medieninhalten Bezug und seien mit anderen Worten meinungsneutral bzw. sachbezogen formuliert. Als heikel könne sich jedoch die von der Vorinstanz erlassene Weisung mit Konkretisierungen der von den lokal-regionalen Veranstaltern zu erbringenden Informationsleistungen bezeichnen werden. Dies gelte weniger hinsichtlich der Präzisierung des inhaltsferneren Regionalbezugs als betreffend die Konkretisierung der inhaltsnäheren Informationsrelevanz bzw. -qualität, wonach die Kategorien "Human Interest" und "Bad News" nicht als relevante Informationen zählten. So schliesse die Vorinstanz dadurch bestimmte Informationskategorien vom Leistungsauftrag aus, die es als im geringeren öffentlichen Interesse bzw. als weniger qualitativ erachte. Dies möge auf den ersten Blick verfassungsrechtlich nicht ohne Weiteres unproblematisch erscheinen. Allerdings könne die fragliche Weisung noch nicht mit einer unzulässigen Negativ- bzw. Positivliste mit dem Verbot bzw. der Vorgabe der Darstellung bestimmter Themen gleichgesetzt werden. So fehle zum einen den Kategorien "Human Interest" und "Bad News" der für eine beherrschende Einflussnahme vorausgesetzte inhaltsnahe Bestimmtheitsgrad und zum anderen sei es den Veranstaltern weiterhin unbenommen, Informationen aus den betreffenden Kategorien ausserhalb des Programmauftrags zu erbringen (Marina Piolino, a.a.O., S. 450 f.). Was territoriale Festlegungen des Aufgabengebiets oder der Inhaltsproduktion sowie Mindest- oder Maximalvorgaben in Bezug auf die Aufgabenerfüllung betreffe, sei deren höherer Bestimmtheitsgrad insofern unproblematisch, als sie sich selbst auf Aspekte bezögen, die selber eine geringe Inhaltsnähe oder Bestimmtheit aufweisen würden (Marina Piolino, a.a.O., S. 452).

#### **E. 6.11**

Soweit die Beschwerdeführerin bezüglich der Relevanzkriterien wegen deren inhaltlichen Nähe und Bestimmtheit eine Überschreitung der Aufsichtskompetenz rügt, kann ihr nicht gefolgt werden. Angerechnet werden nach Art. 5 Abs. 2 der Konzession sowie der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe nur (relevante) Beiträge mit Bezug zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport. Zwar bestehen sehr detaillierte Vorgaben in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht. Hinzu kommt, dass diese durch die Programmveranstalter eingehalten werden müssen und deren Einhaltung erst im Nachgang überprüft werden kann. Diese Punkte sind nach dem bereits Gesagten jedoch nicht massgebend für die Frage, ob die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenz überschritten hat (vgl. E. 4.4.3 hiervor). Die durch die Vorinstanz getroffene Unterscheidung in Human Interest, Bad News und relevante Information entspricht vielmehr den Vorgaben von Art. 5 Abs. 2 der Konzession und Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG. Es handelt sich mithin um eine Auslegung dieser Bestimmungen ("umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge" bzw. "in erster Linie relevante Informationen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport"; vgl. E. 4.3.2 hiervor). Belanglose Nachrichten ("Bad News" und "Human Interest") werden durch diese Unterscheidung entsprechend als solche eingestuft,

was im Einklang zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zum verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag steht (vgl. E. 6.7 f. hiervor). Dazu passt, dass auch vermeintlich belanglose Themen angerechnet werden (Zerstreuungsthemen, sog. Human Interest oder Bad News), solange zu einem relevanten Thema (z. B. Politik) ein Bezug hergestellt wird (vgl. Ziff. 3.1.2 der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe). Unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums der Vorinstanz als Fachbehörde bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen (vgl. E. 4.3.2 hiervor) ist diesen Auslegungen daher zu folgen.

#### **E. 6.12**

Weiter ist zu prüfen, ob sich diese Unterscheidung als verfassungskonform erweist. Für den Eingriff in die Medienfreiheit (Art. 17 BV) liegen gesetzliche Grundlagen in Art. 47 und Art. 86 RTVG vor und er ist im öffentlichen Interesse (vgl. E. 5.9 hiervor). In Bezug auf die Verhältnismässigkeit gilt Folgendes. Von einem unverhältnismässigen Eingriff in die Medienfreiheit wäre auszugehen, wenn die Beschwerdeführerin etwa in ihren Darstellungsformen oder Recherchemethoden übermässig beschränkt würde. Die durch die Vorinstanz getroffene Unterscheidung von relevanten Informationen (Vermittlung von Fakten und Meinungen zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport) und irrelevanten Informationen (Bad News und Human Interest) ist geeignet, um den gewichtigen öffentlichen Interessen an der Erfüllung des Leistungsauftrags gerecht zu werden. Diese Unterscheidung trägt der Medienfreiheit bzw. der Programmautonomie insofern Rechnung, als es der Beschwerdeführerin nicht verwehrt bleibt, ausserhalb ihres Leistungsauftrags entsprechende Beiträge zu senden, womit die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe nicht über das Erforderliche hinausgeht. Schliesslich ist anerkannt, dass Meinungsäusserungen dann ein grosses Gewicht zukommen, sofern sie u.a. eine gesellschaftliche Dimension oder die Darstellung von einem wichtigen Thema von allgemeinem Interesse beschlagen. Demgegenüber stehen Meinungsäusserungen, die lediglich die Neugier des Publikums oder ökonomische Interessen befriedigen (vgl. Christoph Errass/David Rechsteiner, a.a.O., Art. 17 Rz. 87). Daher besteht ein geringes öffentliches Interesse, "Bad News" oder "Human Interest" als Teil des programmlichen Leistungsauftrags anzurechnen. Auch die in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe angeführten Beispiele grenzen nach dem bereits Gesagten nachvollziehbar ab, dass etwa ein Gespräch einen Bezug zur Politik haben muss. So kann ein bekannter Politiker aus dem Versorgungsgebiet z. B. an einem "Donnschtig Jass" lediglich allgemeine Ausführungen machen, die nur zur Zerstreuung beitragen und von keinem gesellschaftlichen Interesse sind. Soweit die Privatgutachter sich diesbezüglich daran stören, dass ein Bundesrat im "Donnschtig Jass" singen und präsentieren könne, was nicht berücksichtigt werde, kann ihnen nicht gefolgt werden. Denn es versteht sich von selbst, dass die Vorinstanz in einem solchen Fall gemäss Ziff. 3.1.2 der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe die relevanten Informationen anzurechnen hat. Ebenso ist aufgrund derselben Überlegungen nicht zu beanstanden, dass "Bad News" - wie reine Unfallmeldungen - nicht zur Erfüllung der quantitativen Vorgabe zählen, sondern erst wenn ein Bezug zur Politik etc. gemacht wird. Die Vorbringen bezüglich der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe erweisen sich somit als unbegründet.

#### **E. 6.13**

Weiter ist auf das Merkblatt Codierung bezüglich der Relevanz einzugehen (Beispiele Codierung Regionalinformation, abrufbar unter < [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Das BAKOM >

Elektronische Medien > Infos für Programmveranstalter > Informationen zu den verlängerten Veranstalterkonzessionen, zuletzt abgerufen am 14. April 2025). Es lautet auszugsweise wie folgt: "1 Regionalinformation (...) Beispiele der Lokalradios (...) (...) Frage (...) Antwort Wenn wir mit einem Politiker über seine Zugehörigkeit zu einer Sekte sprechen: Ist dies Human Interest oder Regionalinformation? Stehen im Gespräch die persönlichen Motive des Politikers im Vordergrund, dann ist es Human Interest. Wird im Gespräch, ausgehend von der Sektenzugehörigkeit des Politikers, z.B. über die gesellschaftliche Bedeutung von Religionen oder Auswirkungen seines Glaubens auf die Politik gesprochen, dann ist es Regionalinformation. Eine Lokalpolitikerin ernährt sich vegan. Wir thematisieren dies in einem Beitrag. Ist das Regionalinformation? Wie oben. Sofern im Beitrag nur besprochen wird, welche Nahrungsmittel bei der Politikerin auf den Tisch kommen, wird ein solcher Beitrag als Human Interest codiert. Ist die vegane Ernährungsweise der Politikerin der Einstieg, um beispielsweise mit ihr über ihre politische Forderung zum Thema Ernährung & ökologischer Fussabdruck zu sprechen, dann wird ein solcher Beitrag als Regionalinformation codiert. (...)"

#### **E. 6.14**

Die im Merkblatt Codierung aufgeführten Beispiele zu den Lokalradios (die auch für das Regionalfernsehen relevant sind) schildern nachvollziehbar, dass es mehr braucht als ein banales Gespräch über z. B. die vegane Ernährung oder Sektenzugehörigkeit einer Politikerin, um als relevante Information zu gelten. Das Merkblatt zählt eine solche Information nur als relevante Regionalinformation, sofern im Gespräch "z. B. über die gesellschaftliche Bedeutung von Religionen oder Auswirkungen seines Glaubens auf die Politik gesprochen" werde. "Stehen im Gespräch die persönlichen Motive des Politikers im Vordergrund, dann ist es Human Interest." Es braucht somit in einem solchen Fall eine Auswirkung auf die Politik oder die Gesellschaft, um relevant zu sein, was den Vorgaben der Richtlinie bzw. der Konzession entspricht. Diesbezüglich erweist sich das Merkblatt Codierung daher als verhältnismässig, da es die öffentlichen Interessen an der Erfüllung des Leistungsauftrags zu Recht höher gewichtet als die Interessen der Beschwerdeführerin an der Berichterstattung.

#### **E. 6.15**

Zusammenfassend erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin zur fehlenden Aufsichtskompetenz, zur Verletzung der Medienfreiheit sowie zum Eingriff in die Programmautonomie betreffend die Relevanz der Informationen als unbegründet.

#### **E. 7**

Als nächstes ist auf die Ortskriterien einzugehen.

##### **E. 7.1**

Die Beschwerdeführerin rügt, dass die in der Verwaltungsverordnung enthaltenen Abgrenzungen hinsichtlich der Ortskriterien stark wertungsbedürftig seien. Ein einheitlicher Massstab für eine belastbare Unterscheidung zwischen Kriterien wie "Ereignisort", "Auswirkungsort", "Kantonsgebiet ausserhalb des Konzessionsgebiets" und "Regionalbezug ohne Ereignisort" etc. fehle auch hier. Verschärft würden die Abgrenzungsschwierigkeiten zusätzlich durch eine sachlich nicht haltbare Gewichtung (Beiträge mit "Auswirkungsort" in der Region würden zu 100% angerechnet, Beiträge mit "Regionalbezug ohne Ereignisort" nur zu 10%) sowie durch eine nicht nachvollziehbare Vorgabe, ab welchem Zeitpunkt ein Beitragsteil als Lokal- bzw. Regionalinformation

gemessen werde. Es sei dies der Zeitpunkt, an dem die "explizite oder implizite Nennung" eines Ereignis- bzw. Auswirkungsorts oder Regionalbezugs auftrete. Daraus resultiere eine inkonsistente, sachlich nicht gerechtfertigte Codierung. Beiträge über Themen, die in einer Region bestens bekannt seien und daher ohne Nennung eines Orts oder eines Kantons auskämen, würden von ortsunkundigen Codierern nicht als Lokal- bzw. Regionalinformation oder bestenfalls als Information mit Regionalbezug ohne Ereignisort bewertet. Vorgaben zum Zeitpunkt der expliziten oder impliziten Nennung eines Ortes würden sich unmittelbar auf die Programmgestaltung auswirken, weil die Redaktion bei solchen Meldungen allein aufgrund der Messmethode darauf achten müsse, eine möglichst frühe explizite Ortsnennung einzubauen, ohne dass dies inhaltlich für das Publikum erforderlich wäre bzw. einem Zuschauerbedürfnis entspreche. Informationsbeiträge mit unmittelbaren Auswirkungen im Konzessionsgebiet würden sodann tendenziell leichtfertig mit "Regionalbezug ohne Ereignisort" oder sogar nicht als Lokal- bzw. Regionalinformation bewertet - mit der Konsequenz, dass die entsprechenden Beiträge nur zu 10% oder gar nicht an die lokal-regionale Informationsleistung angerechnet würden. Ein Nachrichtenbeitrag zum Wassermangel der Thur und den Auswirkungen auf die Wasserkraftwerke an der Thur sei unter Verweis auf die Codierregeln beispielsweise gar nicht als Regionalinformation gewertet worden. Dies sei erfolgt, obwohl gleich mehrere den durchschnittlichen Zuschauerinnen und Zuschauern bekannte Wasserkraftwerke an der Thur im Versorgungsgebiet lägen und sich die negativen Auswirkungen des Wassermangels auf diese Kraftwerke ohne weiteres aus dem Beitrag erschlossen hätten.

### **E. 7.2**

Die Privatgutachter führen aus, dass die Eingriffe in die Programmautonomie in sachlicher, räumlicher, zeitlicher oder personeller Hinsicht über das hinausgehen würden, was erforderlich sei, um das legitime Ziel zu erreichen. Ausgangspunkt der Beurteilung der Erforderlichkeit würden die nahezu identischen Formulierungen in den Art. 38 Abs. 1 Bst. a und Art. 43 Abs. 1 Bst. a RTVG bilden. Die dortigen Formulierungen seien breit gefasst und liessen den Programmveranstaltern vor dem Hintergrund der Verfassungsgarantie der Programmautonomie zu Recht einen erheblichen Spielraum. Insbesondere bedeute dies, dass der dort formulierte Leistungsauftrag für lokal-regionale Rundfunkveranstalter im Sinne einer verfassungskonformen Interpretation im Licht der Programmautonomie zu interpretieren sei.

### **E. 7.3**

Die Vorinstanz lässt sich dahingehend vernehmen, dass die entsprechenden Tests betreffend Inter-Coder-Reliabilität nicht nur in Bezug auf die Codierung von Themen, sondern auch auf die Codierung von Ortskriterien angewandt werde. Die unterschiedliche Anrechnung von Informationen mit Ereignisort (100%), Auswirkungsort (100%) und Regionalbezug ohne Ereignisort (10%) trage dem Umstand Rechnung, dass der Leistungsauftrag der konzessionierten Regionalfernsehveranstalter gemäss Gesetz und Konzession sich auf (relevante) regionale Information beziehe. Darunter seien in erster Linie Informationen über das Sendegebiet zu verstehen. Sollte die Nennung des Ereignisorts etc. erst in den letzten fünf Sekunden des Beitrags erfolgen, werde der ganze vorher ausgestrahlte Teil ebenfalls als Regionalinformation erfasst. Damit werde ersichtlich, dass die Messpraxis journalistische Praktiken wie "Storytelling" oder Dramaturgie eines Beitrags anerkenne und nicht in die Programm- und Darstellungsautonomie der Veranstalter eingreife. Der Zusatz, dass die Nennung über die Beitragsgrenze weitergezählt werde, umfasse auch vorher

ausgestrahlte Teile. Während das Thema (Gesellschaft) zum Wassermangel der Thur und den Auswirkungen auf die Wasserkraftwerke die Kriterien erfülle, liege der Ereignisort ausserhalb des Versorgungsgebiets. Ein Bezug zum Versorgungsgebiet müsse explizit erwähnt werden, was im vorliegenden Fall nicht der Fall sei. Die von der Beschwerdeführerin erwähnten Wasserkraftwerke würden im Beitrag nicht erwähnt und auch nicht im Bild gezeigt. Die Auswirkung auf sie sei folglich keineswegs explizit. Es werde lediglich von der "Thur und den Kraftwerken am Fluss" gesprochen. Die Regel, dass dem Durchschnittszuschauer bekannte Orte auch codiert werden müssten, könne hier nicht zur Anwendung kommen, da diese Orte nicht einmal erwähnt würden.

#### **E. 7.4**

Die Beschwerdeführerin nimmt in ihren Schlussbemerkungen Bezug zu einzelnen Codierentscheidungen der Vorinstanz. Die Vorbringen der Vorinstanz in Bezug auf den Qualitätssicherungsprozess der Codierung durch die Publicom AG und die Inter-Coder-Reliabilitäts-Tests würden die Problematik der in hohem Masse wertungsbedürftigen Relevanz- und Ortskriterien nicht entkräften (vgl. ausführlich E. 5.3 hiervor).

#### **E. 7.5**

Auszugsweise lautet die Richtlinie Qualitative Mindestvorgabe bezüglich der Ortskriterien wie folgt: "3.2 Lokal-/Regionalinformation Die folgenden Abschnitte zeigen, wann Informationsbeiträge als Lokal-/Regionalinformation im Sinne des Programmauftrags beurteilt und damit bei der Berechnung, ob ein konzessionierter Veranstalter die quantitative Mindestvorgabe erfüllt, berücksichtigt werden.

#### **E. 7.6**

Das RTVG regelt in Art. 39 die Versorgungsgebiete der Programmveranstalter. Gemäss der Botschaft zum RTVG ist neben der Grösse von Konzessionsgebieten für die Wirtschaftlichkeit von Programmveranstaltungen auch die Konkurrenzsituation von Bedeutung. Die Erfahrung zeige, dass der Aufwand parallel zum Konkurrenzdruck (durch verstärkte Marketinganstrengungen, höheres Lohnniveau, u.a.) steige. Vor diesem Hintergrund erscheint es gemäss der Botschaft angebracht, bei Überschneidungen von Versorgungsgebieten gebührenfinanzierter Veranstalter zurückhaltend zu sein (Botschaft RTVG, S. 1706 zu Art. 49 E-RTVG). Der Bundesrat hat von seiner Kompetenz gemäss Art. 39 Abs. 1 RTVG Gebrauch gemacht und in Anhang 2 RTVV die Versorgungsgebiete für regionale Fernsehprogramme mit Leistungsauftrag und Abgabenanteil definiert. Diese sind nach Kantonen und Bezirken bzw. Wahlkreisen voneinander abgegrenzt. Das Versorgungsgebiet "Ostschweiz" bestand gemäss Anhang 2 aRTVV (AS 2007 787, Stand 1. Januar 2022) aus den Kantonen St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sowie dem Bezirk Arbon und dem vormaligen Bezirk Bischofszell (TG).

#### **E. 7.7**

Gemäss Art. 42 RTVV muss das während der Hauptsendezeit ausgestrahlte Programm eines Veranstalters mit Leistungsauftrag in der Regel überwiegend im Versorgungsgebiet produziert werden. Dabei geht es um die redaktionelle Verankerung der Veranstalter im Versorgungsgebiet, die der Erfüllung des Leistungsauftrags dient (RTVV: Erläuterungen - Konsolidierte Fassung (Stand 01.01.2023), abrufbar unter [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Verordnungen > Radio und Fernsehen, zuletzt abgerufen am 14. April 2024). Die Botschaft zum RVTG (BB1 2003 1569, 1692 zu

Art. 27 RTVG bzw. Art. 30 E-RTVG, BBl 2003 1779, 1790) erhellt zur Programmproduktion der SRG, dass diese sich nicht allein von betriebswirtschaftlichen Überlegungen leiten lassen dürfe, sondern diese hat auch auf regionale Interessen und Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen. Föderalistische Produktionsstrukturen und eine regional ausgewogene Verteilung der Arbeitsplätze haben eine identifikationsfördernde Wirkung (vgl. ferner Urteil des BVGer A-956/2024 vom 4. Dezember 2024 E. 4.1.6 f.).

### **E. 7.8**

Nach Art. 5 Abs. 2 Bst. e der Konzession stellt die Konzessionärin sicher, dass ihre lokalen und regionalen Informationsangebote das gesamte Versorgungsgebiet berücksichtigen.

### **E. 7.9**

Das Merkblatt Codierung lautet auszugsweise wie folgt: "1 Regionalinformation (...) Beispiele der Lokalradios (...) (...) Frage (...) Antwort An einem Ort des Versorgungsgebiets findet ein Sportanlass von überregionaler Bedeutung statt. Aufgrund der Wetterprognose könnte die Durchführung des Anlasses gefährdet sein. In einem Beitrag wird über den geplanten Anlass und die allfälligen Konsequenzen eines Unwetters gesprochen. Ist das Service oder Regionalinformation? Regionalinformation Ein Radio sendet ein Interview mit einer Person des Versorgungsgebiets, die sich in China aufhält und über die dortigen Folgen des Coronavirus spricht. Ist das Regionalinformation? Dies wird in beschränktem Masse angerechnet. Hier wird Regionalbezug codiert. Denn: es ist weder ein Ereignisort noch ein Auswirkungsort im Versorgungsgebiet auszumachen. Vgl. Ziffer 3.2.4 im Dokument "Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation". Solche Regionalbezüge werden der quantitativen Mindestvorgabe zu einem Anteil von 10 Prozent des Umfangs der an einem durchschnittlichen Tag erbrachten Regionalinformation in Minuten angerechnet. 2 Regionalinformation (...) Beispiele der Regionalfernsehen (...) (...) Frage (...) Antwort Der Bund führt eine Medienkonferenz zum Coronavirus durch. Die Kantone informieren die Bürgerinnen und Bürger zu den Verhaltensregeln. Ist dies Regionalinformation? Die Information des Bundes ist nationale Information. Jene eines Kantons mit Bezug zum Versorgungsgebiet wird als Regionalinformation eingestuft."

#### **E. 7.10.1**

Vorliegend bestehen vier Kategorien von Informationsbeiträgen, die als Lokal- bzw. Regionalinformation angerechnet werden. Erstens werden Informationen angerechnet, sofern der Ort des Geschehens im Versorgungsgebiet liegt ("Ereignisortsprinzip"). Zweitens werden auch jene Teile eines Informationsbeitrags eines nationalen oder internationalen Themas gezählt, bei denen ein expliziter Bezug zum Versorgungsgebiet des Veranstalters hergestellt wird ("Auswirkungsortsprinzip"; sog. Regionalisierung nationaler oder internationaler Themen). Drittens werden Regionalbezüge ("ohne Ereignisort") zu einem Anteil von 10% (des Umfangs der an einem durchschnittlichen Tag erbrachten Regionalinformation) angerechnet. Viertens zählen Berichte über ein Geschehen des Kantonshauptorts als regional-relevant, selbst wenn sich dieser nicht im Versorgungsgebiet befindet.

#### **E. 7.10.2**

Bezüglich der Ortskriterien besteht keine Rechtsprechung. Die inhaltliche Nähe der Ortskriterien ist nach einer Lehrmeinung zu wenig konkret, um als "heikel" erachtet zu werden, d.h. sie nehmen insbesondere nicht auf konkrete Informationen, Meinungen oder die Tendenz von Medieninhalten Bezug und sind mit anderen Worten meinungsneutral

bzw. sachbezogen formuliert (vgl. E. 6.10 hiervor). Die Bestimmtheit dieser Vorgaben beschränkt sich auf den örtlichen Bezug zum Versorgungsgebiet. Die Ortskriterien weisen daher keine inhaltliche Nähe auf. Zudem ist der regionale bzw. lokale Bezug gemäss Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG gesetzlich als auch gemäss Art. 5 Abs. 2 der Konzession vorgesehen. Mithin stellen sie eine (wertende) Auslegung dieser Bestimmungen ("lokalen oder regionalen Eigenheiten" bzw. "lokalen und regionalen Informationsangebote") dar. Dieser Auslegung ist - unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums der Vorinstanz - zu folgen (vgl. E. 4.3.2 hiervor).

### **E. 7.10.3**

Weiter ist darauf einzugehen, ob sich diese Unterscheidung als verfassungskonform erweist. Für den Eingriff in die Medienfreiheit liegt eine gesetzliche Grundlage vor und er ist im öffentlichen Interesse (vgl. E. 5.9 hiervor). In Bezug auf die Verhältnismässigkeit des Eingriffs kann der Vorinstanz aus nachfolgenden Gründen ebenfalls gefolgt werden. Die Ortskriterien erweisen sich als geeignet, da nach dem Willen des Gesetzgebers Überschneidungen der Versorgungsgebiete möglichst zu vermeiden sind. Ebenso sind die Ortskriterien erforderlich und verhältnismässig, um einen Bezug zum Versorgungsgebiet herzustellen, der auch von der Konzession gefordert wird und darum ein grosses öffentliches Interesse daran besteht (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. e der Konzession, wonach das gesamte Versorgungsgebiet zu berücksichtigen ist). Dieser Bezug dient u.a. auch der Identifikationsförderung mit dem Versorgungsgebiet (vgl. E. 7.7 hiervor). Relativierend geht die Vorinstanz zudem davon aus, dass sich die Versorgungsgebiete nicht mit den regional relevanten Informationen decken müssen. So zählen Berichte über ein Geschehen vom Kantonshauptort als regional-relevant, selbst wenn sich dieser nicht im Versorgungsgebiet befindet, sondern nur Teile des Kantonsgebiets das Versorgungsgebiet betreffen (Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation, Ziff. 3.2.2). Dies zeigt umso mehr, dass sie mit den Ortskriterien nicht über das Erforderliche hinausgeht.

### **E. 7.10.4**

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass sich die Rügen betreffend die Ortskriterien als unbegründet erweisen.

## **E. 8**

Weiter ist auf die Rüge zur unzulässigen kleinteiligen Anrechnung von Beiträgen einzugehen.

### **E. 8.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, in der Verwaltungsverordnung werde sprachlich nicht klar zwischen "Informationsbeiträgen" und "Beitragsteilen" abgegrenzt. Daraus resultiere eine uneinheitliche, teils äusserst kleinteilige Zerstückelung von Beiträgen, wobei die kleinste erfassbare Untersuchungseinheit bei lediglich drei Sekunden liege. Dabei werde der Informationsgehalt innerhalb von Sendefässen uneinheitlich berücksichtigt, was sachlich regelmässig nicht gerechtfertigt sei und jeglichem Zuschauerverhalten widerspreche. Namentlich bei Reportagen und Portraits sei dies problematisch. So würden Bewegtbilder z. T. nicht als (Regional-)Information codiert, obwohl gerade diese Elemente den Reiz der journalistischen Darstellungsform der Reportage bzw. des Portraits ausmachen würden. Würden solche Bestandteile einer Reportage respektive eines Portraits nicht als zusammenhängender Informationsbeitrag

ge- zählt, wirke sich dies präventiv negativ auf die Programmgestaltung aus. Beispielsweise im Portrait über eine Jungreiterin aus Eggersriet (SG), welches die Beschwerdeführerin am Stichtag des 2. August 2022 ausgestrahlt habe, sei eine Passage mit Bewegtbildern zur Veranschaulichung des grössten bisherigen Erfolgs der Jungreiterin an den unmittelbar davor stattfindenden Schweizermeisterschaften im Waadtland ausgeschnitten und der betreffende Beitragsteil "nur mit Regionalbezug" anstatt als "Lokal-/Regionalinformation" gewertet worden. Die qualitative Verbesserung des Beitrags sei durch die Einblendung der Bilder von den Schweizermeisterschaften somit ungerechtfertigterweise mit einem Abzug bestraft worden, weil

A-623/2024 Seite 42 ein solcher "Regionalbezug" willkürlich nur zu einem Anteil von 10% des Umfangs als Lokal-/Regionalinformation angerechnet werde. Der Anreiz von Veranstaltern, zu regionalen Themen überhaupt Reportagen oder Portraits zu machen, werde durch die Zerstückelung von Beiträgen minimiert. Auch der Umstand, dass z. T. kleinste Moderationsstücke in Beiträgen nicht als Information bewertet würden, sei stark wertungsbedürftig und schwer nachvollziehbar. Regelmässig würden z. B. Einstiegssätze in Beiträgen nicht als Information bewertet, obwohl der thematische Einstieg in aller Regel einen wichtigen Bestandteil eines Beitrags darstelle und Hintergrundinformation liefere, um einen Beitrag zu verstehen.

## **E. 8.2**

Die Vorinstanz pflichtet der Beschwerdeführerin dahingehend bei, dass im Rahmen der Inhaltsanalyse Informationsbeiträge in kleinere Einheiten (Beitragsteile) unterteilt (geschnitten) und einzeln codiert würden. Wann solche Schnitte gesetzt würden, sei im Codebuch von Publicom klar definiert. Das Unterteilen von Beiträgen erfolge damit weder willkürlich noch (systemisch) uneinheitlich und entspreche der langjährigen Praxis. Schnitte würden zum Beispiel dann gesetzt, wenn innerhalb eines Beitrags das Thema (z. B. von Wirtschaft zu Politik), der Beitragstyp (z. B. von Information zu Service) oder die Beitragsart (z. B. innerhalb des Beitragstyps Service: von Wetter zu Börse) ändere. Das Schneiden sei damit notwendige Praxis, um die Vielfalt zum Beispiel von Themen oder Beitragstypen feststellen zu können. Diese Differenzierung sei sachlich auch im vorliegenden Kontext gerechtfertigt, weil innerhalb eines Beitrags z. B. sowohl die regionale als auch die nationale oder internationale Perspektive eingenommen werden könne. Schliesslich sei es auch unerheblich, in welcher Form Regionalinformationen vermittelt würden. Erfüllten z. B. Bewegtbilder die Kriterien für relevante Regionalinformation, würden sie entsprechend angerechnet. Im konkreten Fall seien jene Passagen des Beitrags als Regionalinformation codiert worden, die gemäss Definition die entsprechenden Kriterien erfüllt hätten. Jene Passagen, die die Kriterien des Regionalbezugs erfüllt hätten, seien ebenfalls entsprechend den Vorgaben codiert und die beiden Werte seien addiert und der Konzessionärin angerechnet worden. Von einem Abzug könne entsprechend keine Rede sein und es würden auch keine redaktionellen Entscheide bestraft. Es seien lediglich die bekannten Vorgaben angewandt worden. Es sei deshalb auch nicht einsichtig, inwiefern durch die Vorgaben negative Anreize für Reportagen zu lokalen Themen gesetzt würden. Der Beschwerdeführerin sei beizupflichten, dass Informationen nicht nur in entsprechend deklarierten Beiträgen vorkommen könnten, sondern auch in Moderationsstrecken. Als Information gälten Beiträge bzw. Beitragsteile, in denen es in erster Linie um

A-623/2024 Seite 43 die Vermittlung von Fakten und Meinungen zu realem Geschehen gehe. Als Moderation gälten demgegenüber Beiträge bzw. Beitragsteile, in denen

Moderatorinnen Übergänge zwischen Programmelementen machen bzw. moderieren würden. Die konkret aufgeführten Beitragsteile seien entsprechend korrekt als Moderation codiert worden.

### **E. 8.3**

Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen daran fest, dass in Verbindung mit den Vorgaben des Merkblatts der Vorinstanz betreffend die Berechnung des erbrachten Angebots an relevanter Lokal-/Regionalinformation eine uneinheitliche, kleinteilige Zerstückelung von Beiträgen resultiere, wobei der Informationsgehalt innerhalb von Sendegefässen uneinheitlich berücksichtigt werde, was sachlich regelmässig nicht gerechtfertigt sei und jeglichem Zuschauerverhalten widerspreche.

### **E. 8.4**

Die Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe lautet auszugsweise wie folgt: "3.2.5 Ab welchem Zeitpunkt wird gemessen? Ereignisort, Regionalbezug und Regionalisierung (Auswirkungsort) werden ab dem Zeitpunkt gezählt, an dem die explizite oder implizite Nennung auftritt. Die Nennung wird über die Beitragsgrenze weitergezählt, wenn es sich um das gleiche Thema handelt. Dies ist auch der Fall, wenn die Nennung nicht ausdrücklich wiederholt wird. Sollte die Nennung des Ereignisorts etc. erst in den letzten fünf Sekunden des Beitrags erfolgen, wird der ganze vorher ausgestrahlte Teil ebenfalls als Regionalinformation erfasst."

### **E. 8.5**

Die Vorgaben der Vorinstanz führen den Zeitpunkt auf, ab dem der Ereignisort, der Regionalbezug bzw. die Regionalisierung (Auswirkungsort) gemessen wird. Diese Vorgaben sind für die Berechnung der quantitativen Vorgaben gemäss Art. 5 Abs. 2 der Konzession notwendig und stellen lediglich eine sachgerechte Auslegung dar. Dazu passt, dass diesen Vorgaben keine Inhaltsnähe zukommt. Vorliegend erweist sich diese Auslegung unter Berücksichtigung des Spielraums der Vorinstanz als bundesrechtskonform und es liegt somit keine Überschreitung der Aufsichtskompetenz vor (vgl. E. 4.3.2 hiervor).

### **E. 8.6**

Fraglich und zu prüfen ist, ob ein verhältnismässiger Eingriff in die Medienfreiheit (Art. 17 BV) vorliegt. Für den Eingriff in die Medienfreiheit liegt eine gesetzliche Grundlage vor und er ist im öffentlichen Interesse (vgl. E. 5.9 hiervor). Die Vorgaben zum Zeitpunkt der Messung sind jedenfalls geeignet, um den gewichtigen Interessen an der Erfüllung des Leistungsauftrags zu genügen. Richtig ist, dass die Perspektive eines Beitrags von

A-623/2024 Seite 44 einer internationalen zu einer nationalen oder regionalen wechseln kann. Die Vorinstanz berücksichtigt indessen auch den Umstand, dass solche Wechsel geschehen, indem sie einerseits auf eine erneute explizite oder implizite Nennung (des Ereignisorts, des Regionalbezugs und der Regionalisierung [Auswirkungsort]) verzichtet. Die Nennung wird in einem solchen Fall über die Beitragsgrenze weiter gezählt, wenn es sich um das gleiche Thema handelt. Andererseits wird der ganze vorher ausgestrahlte Teil ebenfalls als Regionalinformation erfasst, sofern die Nennung des Ereignisorts etc. erst in den letzten fünf Sekunden des Beitrags erfolgt. Die Vorgabe der Vorinstanz lässt daher gestalterischen Spielraum. Zudem führt die Vorinstanz nachvollziehbar aus, dass auch Bewegtbilder anrechenbar sind, sofern sie die Ortskriterien erfüllen. Eine mildere Mass-

nahme, die den Anforderungen des Leistungsauftrags gerecht wird, ist nicht ersichtlich.

#### **E. 8.7**

Zusammenfassend erweist sich die Vorgabe in der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe in Ziff. 3.2.5 bzw. die vorinstanzliche Praxis hierzu als verhältnismässig und die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin erweisen sich insgesamt als unbegründet.

#### **E. 9**

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenz nicht überschritten hat und die Vorgaben der einschlägigen Verwaltungsverordnungen einen verhältnismässigen Eingriff in die Medienfreiheit darstellen (vgl. E. 6, E. 7 und E. 8 hiervor).

#### **E. 10**

Abschliessend sind die Vorbringen zur unvollständigen bzw. fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung zu behandeln.

#### **E. 10.1**

Fall 8a: Newsbeitrag zu Ukraine-Flüchtlingen an Ostschweizer Schulen

##### **E. 10.1.1**

Die Vorinstanz führte im vorinstanzlichen Verfahren (Vorakte 11/01) aus, dass der Beitrag mit Ereignisort Eschlikon (und Thema Gesellschaft) codiert worden sei. Entsprechend sei der Beitrag zu 100% angerechnet worden. Die Publicom AG stützte diese Auffassung (Vorakte 11/01). In der angefochtenen Verfügung wiederholte die Vorinstanz im Wesentlichen ihre Ausführungen.

##### **E. 10.1.2**

Die Beschwerdeführerin rügt, dass der Newsbeitrag zu Ukraine-Flüchtlingen an Ostschweizer Schulen am Stichtag des 11. März 2022 nicht

A-623/2024 Seite 45 zu 100% als Regionalinformation, sondern wegen des Ereignisortes Eschlikon (TG), welcher knapp ausserhalb des Versorgungsgebietes liege, nur mit "Regionalbezug" zu 10% angerechnet worden sei; dies, obwohl im Gespräch mit dem obersten Schulleiter des Kantons Thurgau, welcher an einer Schule in Eschlikon arbeite, das Thema regionalisiert werde und für die Zuschauerinnen und Zuschauer der gesamte Kanton Thurgau als Auswirkungsort klar ersichtlich sei. Der Codierfehler sei entsprechend zu korrigieren und der ganze Newsbeitrag zu 100% als Lokal-/Regionalinformation anzurechnen.

##### **E. 10.1.3**

Die Vorinstanz lässt sich im Wesentlichen dahingehend vernehmen, dass der Beitrag für die Herstellung des Regionalbezugs zu 10% angerechnet worden sei, da Eschlikon TG nicht im Konzessionsgebiet liege. Die erneute Überprüfung ergebe, dass dies korrekt sei. Im Beitrag sei einzig von vielen "Ostschweizer Schulen" die Rede, die sich auf "Flüchtlingskinder" (aus der Ukraine) vorbereiten würden. Das sei neben "Eschlikon" die einzige regionale geografische Bezeichnung, die im gesamten Beitrag genannt werde. Die Voraussetzungen für eine Codierung des Auswirkungsorts seien nicht gegeben, weil die Auswirkungen auf das Versorgungsgebiet nicht im Zentrum des Beitrags stünden. Entsprechend ändere sich weder die Fehlerquote noch das Messresultat in Bezug auf die

ausgestrahlte Zeit an relevanter Regionalinformation.

#### **E. 10.1.4**

Vorliegend erfolgte eine Anrechnung mit 10% als Regionalbezug gemäss Ziff. 3.2.4. der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe, was nicht zu beanstanden ist. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin werden einzig die Schule und der Schulleiter in Eschlikon sowie "Ostschweizer Schulen" genannt, womit weder ein Auswirkungsort noch ein Ereignisort im Versorgungsgebiet ersichtlich ist. Es kann somit vollumfänglich auf die vorinstanzliche (der Publicom AG folgende) Einschätzung abgestellt werden.

#### **E. 10.2**

Fall 8b: Kurznews FC St. Gallen

##### **E. 10.2.1**

Die Vorinstanz erläuterte im vorinstanzlichen Verfahren (Vorakte 11/01), es werde beurteilt, ob das Ereignis, über das berichtet werde, im Sendegebiet stattfindet, oder ob das Ereignis Auswirkungen auf das Sendegebiet habe. Beides sei hier nicht der Fall. Die Publicom AG stütze diese Auffassung (Vorakte 11/01). In der angefochtenen Verfügung wiederholte die Vorinstanz im Wesentlichen ihre Ausführungen und erwog, dass deshalb die Codierung "Regionalbezug" korrekt sei.

A-623/2024 Seite 46

##### **E. 10.2.2**

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass der Newsbeitrag zur Medienkonferenz des FC St. Gallen, welche im Heimstadion Kybunpark in St. Gallen vor dem Auswärtsspiel in Zürich stattgefunden habe, sowohl als Ereignis wie auch als Auswirkungsort "St. Gallen" aufweise. Unzweifelhaft stünden die Auswirkungen des Spiels auf das Versorgungsgebiet, namentlich den Erfolg bzw. Misserfolg des Fussballvereins und dessen Abschneiden in der Super League, im Zentrum des Beitrags; dies unabhängig vom Austragungsort des Spiels. Die Argumentation der Vorinstanz, wonach das berichtete Ereignis keine Auswirkungen auf das Sendegebiet habe, sei sachlich nicht nachvollziehbar und bewirke einen Codierfehler. Entgegen deren Auffassung sei der ganze Newsbeitrag zu 100% als Lokal-/Regionalinformation zu bewerten.

##### **E. 10.2.3**

Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, es sei zu beurteilen, ob das berichtete Ereignis im Sendegebiet stattfindet oder Auswirkungen auf das Sendegebiet habe (und nicht, ob das Interview im Sendegebiet stattfindet). Thema des Beitrags sei ein Auswärtsspiel des FC St. Gallen. Auswärtsspiele fänden in aller Regel nicht im Sendegebiet statt und würden dann folgerichtig mit Ereignisort ausserhalb des Versorgungsgebietes codiert. Für die Codierung eines Auswirkungsorts müsse der entsprechende örtliche Bezug explizit erwähnt werden, respektive die "Auswirkungen des Spiels auf das Versorgungsgebiet", die im Zentrum des Beitrags stünden, müssten explizit thematisiert werden. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Entsprechend sehe sie keinen Anlass für eine Korrektur.

##### **E. 10.2.4**

Der Auffassung der Vorinstanz und der Publicom AG als Expertin im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RTVG ist zu folgen, dass es sich im Beitrag um ein Auswärtsspiel handelt. Dieses

wird gemäss Ziff. 3.2.4. der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe nur als Regionalbezug bewertet, was nicht zu beanstanden ist, da der örtliche Bezug oder die Auswirkungen auf das Versorgungsgebiet nicht explizit hergestellt werden.

### **E. 10.3**

Fall 8d: Kurznews Fusion kybun AG mit Joya Schuhe AG

#### **E. 10.3.1**

Im vorinstanzlichen Verfahren erläuterte die Vorinstanz (Vorakte 11/01), dass als Ereignisort "Roggwil" (Versorgungsgebiet) codiert werden müsste (Ergebnis: Korrektur: 30 Sekunden). Die Publicom AG teilte diese Meinung nicht (Vorakte 11/01). Im Beitrag werde zu wenig gemacht, um eine effektive Regionalität herzustellen. Es werde nie ein geografischer Begriff genannt. Die wiederholte erwähnte globale Ausstrahlungskraft der beiden Marken, ohne explizite Nennung eines Sitzes im Versorgungsgebiet

A-623/2024 Seite 47 (o.ä.), erschwere eher eine mögliche Implikation von Regionalität. Auch aus dem Namenssponsoring beim St. Galler Stadion sei Regionalität nicht automatisch vorausgesetzt (z. B. "Raiffeisen-Arena" in Pruntrut). Falls sich der Ereignisort, also der Ort an dem die Fusion der beiden Marken (statt- finde), sich für die durchschnittlichen Zuschauerinnen bzw. Zuschauer tatsächlich implizit aus dem Beitrag erschliesse, dann müsste beim Ereignisort Roggwil TG codiert sein (das nie genannt werde und schwer zu eruieren wäre) und der Beitrag zu 100% angerechnet werden (falls ja: 30 Sekunden). In der angefochtenen Verfügung erwog die Vorinstanz, dass im Beitrag kein geografischer Begriff genannt werde und die Bilder keinen Schluss zulassen würden, wo die Firmen beheimatet seien. Damit seien die Voraussetzungen für Regionalität nicht gegeben. Sie sehe keinen Anlass für eine Korrektur.

#### **E. 10.3.2**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass es sich bei der kybun AG und der Joya Schuhe AG, beide mit Hauptsitz in Roggwil (TG), um zwei bekannte Ostschweizer Schuhfirmen handle, die im Gesundheits- und Re- habilitationsbereich tätig seien. Als wichtige Sponsoring- und Gesundheits- partnerin des FC St. Gallen sei die kybun AG zudem seit 2016 Namensgeberin des grössten Ostschweizer Stadions in St. Gallen, dem Kybunpark. Der Ereignisort der Unternehmensfusion im Versorgungsgebiet Roggwil TG im Bezirk Arbon erschliesse sich den durchschnittlichen Zuschauerinnen und Zuschauern daher ohne weiteres implizit aus dem Bericht. Entgegen den tatsächlichen Vorbringen der Vorinstanz sei für das implizite Verständnis des im Versorgungsgebiet liegenden Ereignisortes durch die ortskundigen, regionalen Zuschauerinnen und Zuschauer keine weitere Nennung eines geografischen Begriffs oder eine Einblendung von Bildern aus Roggwil TG erforderlich. Der resultierende Codierfehler sei entsprechend zu korrigieren und der ganze Newsbeitrag zu 100% als Lokal-/Regionalinformation zu werten.

#### **E. 10.3.3**

In ihrer Vernehmlassung hielt die Vorinstanz im Wesentlichen an ihren Ausführungen in der angefochtenen Verfügung fest.

#### **E. 10.3.4**

Die Argumentation der Beschwerdeführerin verfängt nicht, da im Beitrag nicht klar wird, dass es sich um Unternehmen im Versorgungsgebiet handelt. Im Gegenteil ist im Beitrag

die Rede vom "Weltmarktführer im Bereich Gesundheitsschuhen". Diesbezüglich ist der Publicom AG als Ex-pertin im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RTVG beizupflichten, dass dies eine implizite Zuordnung erschwert. Es ist jedenfalls nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz als Fachbehörde sowie die Publicom AG als Expertin

A-623/2024 Seite 48 davon ausgehen, dass aus dem Beitrag der Fusionsort nicht implizit her-vorgeht und auch nicht als bekannt vorausgesetzt werden darf.

#### **E. 10.4**

Fall 8e: Talk im Vorfeld des Fussball Cupfinals (FC St. Gallen gegen FC Lugano)

##### **E. 10.4.1**

In der angefochtenen Verfügung führte die Vorinstanz aus, dass sich der Talk zur Hauptsache mit dem bevorstehenden Fussballspiel (Cup-final) des FC St. Gallen in Bern befasse. Die Beschwerdeführerin bringe vor, dass es sich hier a) nicht um ein klassisches Auswärtsspiel handle und dass b) Teile des Talks einen Auswirkungsort St. Gallen aufweisen würden (z. B. Auswirkungen einer möglichen Änderung des Liga-Modus auf das Budget des FC St. Gallen). Der Fokus des Talks sei der Cupfinal in Bern, darunter auch die Frage des Torwarts ("Wer spielt in Bern?") etc. Für den grössten Teil des Talks sei die Codierung "Regionalbezug" deshalb korrekt. Bei jenen Passagen, die einen Auswirkungsort im Sendegebiet aufweisen würden, hätte jedoch ein neues Segment erstellt werden müssen. Die ent-sprechenden Passagen mit Auswirkungsort im Sendegebiet hätten codiert und entsprechend zu 100% angerechnet werden müssen. Das Ergebnis werde entsprechend korrigiert. Die Passagen 04:46:40 bis 04:47:20, 04:49:45 bis 04:53:01 und 04:53:01 bis 05:00:03 würden der Konzessionä-rin neu (der Einschätzung der Publicom AG folgend) zu 100% (vorher 10%) als relevante Regionalinformation angerechnet.

##### **E. 10.4.2**

Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass analog zu Fall 8b im Talk vom 11. Mai 2022 die Auswirkungen des Cupfinals des FC St. Gallen ge-gen den FC Lugano auf das Versorgungsgebiet gestanden hätten. Na-mentlich habe der Erfolg bzw. Misserfolg des lokalen Teams im Cupfinal im Zentrum des Beitrags gestanden, unabhängig vom Austragungsort des Spiels. Die Argumentation der Vorinstanz, wonach das berichtete Ereignis keine Auswirkungen auf das Sendegebiet habe, sei tatsachenwidrig und sachlich nicht nachvollziehbar. Im Falle eines Sieges des FC St. Gallen hätte im Stadtzentrum St. Gallen eine grosse Feier mit einer Freinacht stattgefunden, was zweifelsohne eine unmittelbare und erhebliche lokale Auswirkung dargestellt hätte. Der FC St. Gallen hätte durch den Cup-Erfolg mittelfristig u.a. auch zahlungskräftigere Sponsoren anziehen und bessere Spieler verpflichten können. Im Falle einer Niederlage sei hingegen genau das Gegenteil zu befürchten gewesen. Angesichts dessen sei klarerweise festzustellen, dass ein Codierfehler vorliege. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei der ganze Talk zu 100% als Lokal-/Regionalinformation zu bewerten.

A-623/2024 Seite 49

##### **E. 10.4.3**

Die Vorinstanz verweist im Wesentlichen auf die angefochtene Ver-fügung.

##### **E. 10.4.4**

Der Beschwerdeführerin wurden bereits gewisse Passagen zu 100% angerechnet. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin werden die Auswirkungen auf das Versorgungsgebiet in den noch strittigen Sequenzen zu wenig konkret vorgebracht, sondern es handelt sich dabei um ein "klassisches" Auswärtsspiel. Dieses wird gemäss Ziff. 3.2.4. der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe nur zu 10% angerechnet. Es gilt dasselbe wie beim Fall 8b (vgl. E. 10.2 hiervor). Es kann vollumfänglich auf die sachnahen Feststellungen der Vorinstanz als Fachbehörde sowie der Publicom AG als Expertin im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RTVG verwiesen werden.

## **E. 10.5**

Fall 8g: Talk "Zur Sache" zum Thema Stromversorgung

### **E. 10.5.1**

Die Publicom AG führte im vorinstanzlichen Verfahren aus (Vorakte 11/01), dass in beiden Fällen weder eine Änderung am thematischen Aspekt noch ein "Ortswechsel" zu konstatieren sei, weshalb die Vergabe des Regionalbezugs zu 10% korrekt sei. Es handle sich auch klar um ein nationales Thema, das im Beitrag nicht gezielt regionalisiert werde bzw. der Moderator mache keine ausreichenden Hinweise auf das Versorgungsgebiet als Auswirkungsort. Diese entstünden eher zufällig und seien zu wenig konkret, um sagen zu können "es wird über das Geschehen im Versorgungsgebiet berichtet". Die Vorinstanz sah in der angefochtenen Verfügung keinen Anlass für eine Korrektur.

### **E. 10.5.2**

Die Beschwerdeführerin legt dar, dass der Beitrag über den Gesetzesentwurf von Bundesrätin Simonetta Sommaruga betreffend die Verfahrensbeschleunigung beim Bau von Anlagen zur Stromerzeugung nachweislich konkrete Bezüge zum Versorgungsgebiet als Auswirkungsort herstelle, namentlich, was die ablehnende Stellungnahme der Ostschweizer Kantone zur bundesrätlichen Vorlage betreffe, weil sie und die Ostschweizer Gemeinden einen Kompetenzverlust befürchten würden (zu fortgeschrittenen Windkraftprojekten im Kanton Thurgau und im Kanton Appenzell Ausserrhoden sowie zur Möglichkeit der Kantone, konzentrierte Bewilligungsverfahren zu schaffen). Entgegen der unrichtigen Auffassung der Vorinstanz seien diese Beitragsteile zu 100% als Regionalinformation zu werten.

A-623/2024 Seite 50

### **E. 10.5.3**

Die Vorinstanz lässt sich dahingehend vernehmen, dass zu beurteilen sei, ob in den angeführten Passagen Auswirkungen der "Beschleunigungsvorlage" auf das Konzessionsgebiet besprochen würden. Solche Auswirkungen müssten explizit gemacht werden. Dies sei nicht der Fall. Sie sehe entsprechend keinen Anlass für eine Korrektur.

### **E. 10.5.4**

Vorliegend handelt es sich um eine eidgenössische Vorlage. Gemäss Ziff. 3.2.3 der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe muss ein expliziter Bezug zum Versorgungsgebiet gemacht werden (sog. Regionalisierung), damit ein Auswirkungsort angerechnet werden kann. Dies ist nicht der Fall, da die Ausführungen – der Vorinstanz als Fachbehörde und der Publicom AG als Expertin folgend – zu wenig konkret sind. Es kann somit auch bei diesem Beitrag vollumfänglich auf die sachnahen Feststellungen der Vorinstanz (und der Publicom

AG als Expertin) abgestellt werden.

#### **E. 10.6**

Fall 8k: Newsbeitrag zum Wassermangel der Thur und den Auswirkungen auf die Wasserkraftwerke an der Thur

#### **E. 10.7**

Die Publicom AG führte im vorinstanzlichen Verfahren aus, dass der einzige Ereignisort Bürglen (TG) sei, das nicht im Versorgungsgebiet liege. Da die Thur selbst auch nicht als Ganzes im Versorgungsgebiet liege, sei es, auf Grundlage der vorliegenden Regeln und auch technisch, nicht möglich, eine Regionalisierung herzustellen. Eine andere geografische Bezeichnung werde im Beitrag nicht genannt. Dass sich die negativen Auswirkungen des Wassermangels auf Kraftwerke im Versorgungsgebiet den Zuschauerinnen und Zuschauern ohne weiteres implizit erschliessen würden, sei im Beitrag nicht gegeben. Es werde zu wenig gemacht, um eine effektive Regionalität herzustellen.

##### **E. 10.7.1**

Die Beschwerdeführerin stellt den Sachverhalt in ihrer Beschwerde wie folgt dar. Von den im Beitrag erwähnten Wasserkraftwerken die vom Wassermangel der Thur betroffen gewesen seien, befänden sich zwei (Herrentöbeli und Giessen) im Kanton St. Gallen, d.h. im Versorgungsgebiet. Diese seien den durchschnittlichen Zuschauerinnen und Zuschauern aufgrund ihres Allgemeinwissens durchaus bekannt. Auch das Wasserkraftwerk Kradolf-Schönenberg (TG), welches sich wenige hundert Meter vom Interviewstandort in Bürglen (TG) entfernt befinde, liege im Versorgungsgebiet. Die negativen Auswirkungen des Wassermangels auf die Kraftwerke im Versorgungsgebiet erschlossen sich den Zuschauerinnen und Zuschauern daher implizit ohne weiteres. Eine zusätzliche explizite Nennung eines Ereignisortes im Versorgungsgebiet sei objektiv nicht

A-623/2024 Seite 51 erforderlich. Die Codierung "ohne Regionalität" sei schlicht tatsachenwidrig, zu korrigieren und der ganze Newsbeitrag zu 100% als Lokal-/Regionalinformation zu werten.

##### **E. 10.7.2**

Die Vorinstanz verteidigt sich dahingehend, dass sich der Beitrag mit dem Wassermangel in der Thur beschäftige. Gemäss den Codierregeln würden nur Gewässer, die vollständig im Sendegebiet lägen, dem entsprechenden Versorgungsgebiet zugeteilt und könnten somit als regionale Ereignisorte, Regionalbezüge oder Auswirkungsorte fungieren. Wenn diese nicht eindeutig zuweisbar seien, dann brauche es entweder eine explizite Nennung eines Ereignisortes im Sendegebiet oder er müsse implizit erschlossen werden können. Beides treffe hier nicht zu. Deshalb sei hier zu recht keine Regionalität codiert worden. Sie sehe keinen Anlass für eine Korrektur.

##### **E. 10.7.3**

Im Beitrag ist der Ereignisort eindeutig Bürglen (TG, nicht im Versorgungsgebiet), wie die Vorinstanz zu Recht festhält. Ein anderer Ereignisort im Versorgungsgebiet wird nicht explizit genannt. Auch implizit erschliessen sich weder ein solcher noch die Auswirkungen auf das Versorgungsgebiet. Diesbezüglich kann auf die zutreffenden Feststellungen der Vorinstanz als Fachbehörde sowie der Publicom AG als Expertin im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RTVG verwiesen werden.

## **E. 10.8**

Fall 8l: Portrait einer Jungreiterin aus Eggersriet (SG)

### **E. 10.8.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass das Portrait über eine erfolgreiche Jungreiterin aus Eggersriet (SG) einen in sich geschlossenen Beitrag darstelle. Eine darin enthaltene Passage mit Bewegtbildern zur Veranschaulichung des grössten Erfolgs der Jungreiterin am vorangehenden Wochenende an den Schweizermeisterschaften im Waadtland bilde integraler Bestandteil des Portraits und werte dieses qualitativ auf. Eine Segmentierung der Passage mit den Bewegtbildern sei journalistisch nicht nachvollziehbar und sachlich nicht gerechtfertigt. Das ganze Portrait sei zu 100% als Lokal-/Regionalinformation zu bewerten.

### **E. 10.8.2**

Die Vorinstanz entgegnet, dass das betreffende Segment den Schweizermeister-Titel thematisiere, den die Ostschweizer Reiterin im Waadtland (Ereignisort) gewonnen habe. Dies sei ein geradezu klassischer Fall für einen "Regionalbezug": Eine Person mit Bezug zum Sendegebiet gehe ausserhalb des Konzessionsgebiet einer bestimmten Tätigkeit nach A-623/2024 Seite 52 ("Der Baselbieter Roger Federer gewinnt Wimbledon.") Sie sehe keinen Anlass für eine Korrektur.

### **E. 10.8.3**

Vorliegend handelt der Beitrag von der Schweizermeisterschaft im Waadtland und von einem kurzen Ausritt in Steinach. Der Ereignisort ist mit der Vorinstanz im Waadtland zu erblicken. Somit ist es angesichts der sachnahen Einschätzung der Vorinstanz sowie der Publicom AG als Ex- pertin im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RTVG (vgl. Vorakte 11/01) nicht zu beanstanden, dass nur ein Regionalbezug gewertet wurde. Dies steht im Einklang mit der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe (vgl. Ziff. 3.2.4).

## **E. 10.9**

Fall 8m: Talk "Im Zug mit Ines Follador"

### **E. 10.9.1**

In der angefochtenen Verfügung führte die Vorinstanz aus, dass für die Beurteilung der Regionalität die Frage entscheidend sei, ob ein Ereignisort/Auswirkungsort im Versorgungsgebiet und ob ein Regionalbezug des berichteten/behandelten Themas vorliege. Dass der Talk in den Appenzeller Bahnen (im Versorgungsgebiet) aufgenommen worden sei, führe damit nicht automatisch zu einer Anrechnung als Regionalinformation. Auch die blosser Tatsache, dass ein Ortsbegriff (z. B. Cazis) einer durchschnittlichen Zuschauerin oder einem durchschnittlichen Zuschauer bekannt sei, führe nicht zu einer Anrechnung als Regionalinformation. Dies sei nur dann der Fall, wenn der Ort im Versorgungsgebiet liege. Ein Ereignisort im Versorgungsgebiet sei im Beitrag nicht erkennbar, ebenso wenig würden Auswirkungen auf das Versorgungsgebiet explizit gemacht. Dass Frau Breitenmoser aus Gossau die Direktorin sei, sei gerade ein klassisches Beispiel für Regionalbezug. Die Codierung sei damit korrekt. Sie sehe keinen Anlass für eine Korrektur. Die Publicom AG zeigte sich mit dieser Einschätzung einverstanden.

### **E. 10.9.2**

Die Beschwerdeführerin trägt vor, dass der Talk mit Ines Follador-Breitenmoser, Leiterin der Justizvollzugsanstalt in Cazis (GR), den Gefängnisalltag zum Gegenstand habe.

Entgegen den unvollständigen Feststellungen der Vorinstanz sei für die Zuschauerinnen und Zuschauer durchaus erkennbar, dass der Auswirkungsort des Beitrags im Versorgungsgebiet liege. Ines Follador-Breitenmoser verweise im Talk nämlich explizit auf das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat (04:43:49), welchem bekanntlich die Kantone St. Gallen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Thurgau, Zürich, Glarus, Schaffhausen und Graubünden angehörten. Der Blick hinter die Gefängnismauern und die detaillierten Informationen zum

A-623/2024 Seite 53 Gefängnisalltag regionalisiere den Ostschweizer Strafvollzug. Der Talk sei dementsprechend zu 100% als Lokal/Regionalinformation zu bewerten.

### **E. 10.9.3**

In ihrer Vernehmlassung hält die Vorinstanz im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

### **E. 10.9.4**

Nach den Vorbringen der Beschwerdeführerin soll insbesondere das Ostschweizer Konkordat als Auswirkungsort gelten. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz führt zutreffend aus, dass ein Ereignisort im Versorgungsgebiet nicht ersichtlich ist, da die Ausführungen zu wenig konkret sind. Die Herkunft der Direktorin gilt sodann nur als Regionalbezug (vgl. Ziff. 3.2.4 der Richtlinie Quantitative Mindestvorgabe). Somit ist die vorinstanzliche Codierung aufgrund der sachnahen Einschätzung der Vorinstanz (der Publicom AG folgend) nicht zu beanstanden.

### **E. 10.10**

Fall 80: Talk "Zur Sache" zum Thema Stromversorgung

#### **E. 10.10.1**

Die Publicom AG führte im vorinstanzlichen Verfahren aus, dass bei der ersten Passage ein Codierfehler begangen worden sei, weil es sowohl zu einer Änderung des thematischen Aspekts als auch zu einem "Ortswechsel" gekommen sei. Das Studiogespräch hätte in ein weiteres Segment unterteilt, und zusätzlich zum Regionalbezug ein Auswirkungsort codiert werden müssen (+ 58 Sekunden x 90% = 52 Sekunden). Bei der zweiten Passage werde der Kanton Thurgau lediglich nebenbei erwähnt, was nicht ausreiche, um eine Regionalität herzustellen. Die Vorinstanz kam in der angefochtenen Verfügung zum Schluss, dass die Passage 04:36:05 bis 04:37:03 tatsächlich ein eigenes Segment darstelle, das entsprechend abgetrennt und mit Auswirkungsort im Sendegebiet hätte codiert werden müssen. Dieses Segment werde der Konzessionärin neu entsprechend zu 100% statt wie bisher zu 10% angerechnet. In der zweiten Passage hingegen werde der Kanton Thurgau zwar erwähnt, aber keine Regionalisierung im Sinn einer Auswirkung hergestellt. Hier sehe sie keinen Anlass für eine Korrektur.

#### **E. 10.10.2**

Die Beschwerdeführerin rügt, dass im Polit-Talk zum Thema Stromversorgung das nationale Thema nicht nur einmal (von der Vorinstanz nachträglich anerkanntes Beispiel der St. Galler Weihnachtsbeleuchtung), sondern zweimal regionalisiert werde. Alt Nationalrat Kurt Egger wie auch der Moderator nähmen konkret Bezug auf die Solarpflicht bei Neubauten im Kanton Thurgau (04:42:21 bis 04:43:16). Dabei handle es sich um vergleichsweise weitreichende Vorgaben des kantonalen

A-623/2024 Seite 54 Energienutzungsgesetzes bzw. der kantonalen Energienutzungsverordnung zur Eigenstromerzeugung. Gestützt auf Art. 89 Abs. 4 BV seien nämlich für Gebäudeenergiemassnahmen v.a. die Kantone und nicht der Bund zuständig. Kurt Egger weist denn auch richtigerweise darauf hin, dass die kantonale Energiegesetzgebung auf den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich basiere. Der Auswirkungsort der thematisierten, kantonalen Solarpflicht im Versorgungsgebiet sei deshalb für die regionalen Zuschauerinnen und Zuschauer ohne weiteres erkennbar. Der entsprechende Beitragsteil sei somit ebenfalls zu 100% als Lokal-/Regionalinformation zu bewerten.

### **E. 10.10.3**

Die Vorinstanz verweist im Wesentlichen auf ihre Verfügung.

### **E. 10.10.4**

Vorliegend wurde ein Auswirkungsort in der Sequenz der St. Galler Weihnachtsbeleuchtung anerkannt. Soweit die Beschwerdeführerin auch die Sequenz zur Solarpflicht im Kanton Thurgau zu 100% als Lokal-/Regionalinformation angerechnet haben will, kann ihr nicht gefolgt werden. Im umstrittenen Beitragsteil wird nur kurz dieses Beispiel vom Moderator bzw. von alt Nationalrat Kurt Egger eingeworfen. Damit gibt es keinen Grund, um von der sachnahen Einschätzung der Vorinstanz als Fachbehörde sowie der Publicom AG als Expertin im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RTVG abzuweichen.

### **E. 10.11**

Fall 8p: Reportage "Menschen in der Ostschweiz" über die Flossbauer des Mammut-Flossrennens Sitter-Thur

### **E. 10.12**

Die Publicom AG schilderte im vorinstanzlichen Verfahren, dass per Definition Human Interest-Themen Zerstreuungsthemen seien, die keine besondere gesellschaftliche Wichtigkeit hätten und keine relevanten Informationen im demokratischen Sinn beinhalten würden. Selbstverständlich könne eine grosse persönliche Betroffenheit bzw. individuelle Relevanz vorhanden sein. Oft seien es Themen aus dem Bereich der alltäglichen Erfahrungen. Human Interest-Beiträge würden dazu dienen, eine emotionale Bindung zum Publikum herzustellen und die Menschlichkeit und Vielfalt der Gesellschaft zu reflektieren. Die Sendung namens "Menschen in der Ostschweiz" ziele genau darauf ab. Trotzdem könne bei diesem Beitrag, übrigens wie bei jedem anderen Human Interest-Beitrag auch, darüber diskutiert werden, ob es thematisch in eine relevantere Kategorie untergebracht werden sollte. Aufgrund der offenbar so grossen regionalen Relevanz des Anlasses, also des Mammut-Flossrennens, könnte der Beitrag durchaus mit dem Thema "Gesellschaft" anstatt "Human Interest"

A-623/2024 Seite 55 codiert werden. Somit erfülle der Beitrag die Voraussetzung thematischer Relevanz. Der Ereignisort sei jedoch eindeutig Bürglen (TG; das nicht im Versorgungsgebiet liege), da es im Beitrag nicht um das Flossrennen an sich, sondern um eine Gruppe von Flossbauern aus dieser Ortschaft gehe. Der Beitrag erfülle auch die Bedingungen für die Codierung eines Auswirkungsortes nicht. Ein Regionalbezug, der zu 10% zähle, könne vergeben werden, da (knapp) erkennbar sei, dass das Rennen auch im Versorgungsgebiet stattfinde  $([156 + 150 + 41 \text{ Sekunden}] \times 10\% = 35 \text{ Sekunden})$ .

### **E. 10.12.1**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die Reportage über das Mammut-Flossrennen Sitter-Thur vier Teile umfasst habe, wobei sich Teil 3 am Stichtag vom 24. Oktober 2022 dem Flossbau gewidmet habe und eine Gruppe von Flossbauern auf deren Baustelle in Bürglen (TG) besucht worden sei. Auch wenn sich Bürglen einige hundert Meter ausserhalb des Versorgungsgebiets befinde, sei für die durchschnittlichen Zuschauerinnen und Zuschauer ohne weiteres erkennbar, dass der Auswirkungsort der Flossbautätigkeit (und Ereignisort des Mammut-Flossrennens) vollständig im Versorgungsgebiet liege, weil die Rennstrecke des sogar überregional bekannten Grossanlasses seit 49 Jahren von Degenau Leutswil – Bischofszell nach Kradolf-Schönenberg führe. Diese Rennstrecke sei im Beitrag denn auch explizit nochmals kurz eingeblendet (vgl. 04:35:56). Selbstverständlich sei für sämtliche Zuschauerinnen und Zuschauer völlig offensichtlich, dass die besuchten Flossbauer mit ihrem Floss am Mammut-Flossrennen Sitter-Thur teilnehmen würden und sich jede Menge Spass und allenfalls eine gute Platzierung im Rennen davon erhoffen würden. Es liege also ein leicht erkennbarer Codierfehler vor. Die betroffenen Beitrags-teile seien wegen der unmissverständlichen impliziten und expliziten Bezüge zum Versorgungsgebiet vollumfänglich als Regionalinformation anzurechnen.

#### **E. 10.12.2**

Die Vorinstanz verweist auf die angefochtene Verfügung. Der Ereignisort des Beitrags sei Bürglen (TG), das nicht im Versorgungsgebiet liege. Dass sich der Flossbau auf das Sendegebiet auswirke, werde im Beitrag nicht ausgeführt. Für die Codierung eines Auswirkungsortes müssten Auswirkungen im Sinn von Konsequenzen thematisiert werden. Ansonsten würde jeder Regionalbezug zu einem Auswirkungsort. Immerhin habe jedoch ein Regionalbezug codiert werden können, da erkennbar sei, dass das Rennen auch im Versorgungsgebiet stattfindet. Sie sei deshalb zum Schluss gekommen, dass die betroffenen Segmente mit Regionalbezug hätten codiert werden müssen. Es sei entsprechend korrigiert worden. Die betroffenen Segmente seien zu 10% angerechnet worden, zumal sie

A-623/2024 Seite 56 auch zum Schluss gekommen sei, dass es sich um ein relevantes Thema handle.

#### **E. 10.12.3**

Festzuhalten ist, dass als einziger Beitragsort Bürglen (TG, nicht im Versorgungsgebiet) genannt wird. Auswirkungen auf das Versorgungsgebiet werden nicht thematisiert, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt. Die Karte des Flossrennens wird nur sehr kurz und für die Zuschauer kaum erfassbar eingeblendet. Die Vorinstanz rechnete immerhin einen Regionalbezug an, da erkennbar sei, dass das Rennen im Versorgungsgebiet stattfindet. Dies ist nicht zu beanstanden, sondern es ist der sachnahen Einschätzung der Publicom AG als Expertin im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RTVG sowie der vorinstanzlichen Auffassung zu folgen, wonach es sich um einen Beitrag über den Bau des Flosses handelte und damit als Ereignisort Bürglen (TG) gilt, aber ein gewisser Regionalbezug noch (knapp) erkennbar ist.

#### **E. 10.13**

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin mit ihren sachverhaltsbezogenen Rügen nicht durchdringt.

#### **E. 11**

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

#### **E. 12**

Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten des Verfahrens zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 5'000.– festgesetzt (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Eine Parteientschädigung ist weder der unterliegenden Beschwerdeführerin (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario) noch der obsiegenden Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE) zuzusprechen.

#### **E. 13**

Nach Art. 83 Bst. p Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet des Fernmeldeverkehrs, des Radios und des Fernsehens betreffend Konzessionen, die Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung waren. Der Ausschlussgrund erstreckt sich auf alle Belange im Zusammenhang mit

A-623/2024 Seite 57 der Konzession. Die Regelung in Art. 83 Bst. p Ziff. 1 BGG erfasst demnach sämtliche Vorgänge, die nach Erteilung der Konzession diese betreffen (z. B. Erhöhung der Konzessionsgebühren, Erneuerung der Konzession usw.). Mit dem umfassenden Ausschluss bestimmter Bereiche sollte das Bundesgericht entlastet werden. Es wurde in Kauf genommen, dass das Bundesverwaltungsgericht insoweit allenfalls wichtige Entscheide letztinstanzlich fällt (Urteile des BGer 2C\_629/2012 vom 5. Februar 2013 E. 1.2; BGer 2C\_644/2011 vom 8. Mai 2012 E. 1.2.1, 2C\_289/2009 vom 9. September 2009 E. 1.1, 2C\_294/2009 vom 12. August 2009 E. 2.1 und 2C\_679/2008 vom 27. Mai 2009 E. 4; vgl. Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, S. 4230 f.; a.A. URS SAXER/FLORIAN BRUNNER, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 7.269; THOMAS HÄBERLI, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 83 Rz. 249; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Commentaire de la LTF, 3. Aufl. 2022, Art. 83 Rz. 171 bezugnehmend auf die Kritik von Thomas Häberli; MARINA PIOLINO, a.a.O., S. 479). Ob auch vorliegend Art. 83 Bst. p Ziff. 1 BGG einschlägig ist, wird gegebenenfalls das Bundesgericht entscheiden müssen. Entsprechend ist auf die unsichere Rechtsmittelbelehrung zu verweisen. (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).

A-623/2024 Seite 58

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.