

CH_VB JAAC 67.56 vom 18. Dezember 2002

Bundesverwaltung, 2002-12-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_67.56__

FR: CH_VB JAAC 67.56 du 18 décembre 2002

IT: CH_VB JAAC 67.56 del 18 dicembre 2002

Erwägungen

E. 1

Auswirkungen einer neuen bzw. erweiterten Konzession eines regionalen Fernsehprogramms sind nicht nur die kurzfristigen, sondern auch die langfristigen Auswirkungen auf andere Veranstalter der Region zu bedenken. Verhältnis von Medienrecht zum Wettbewerbsrecht. Ist die Angebots- und Meinungsvielfalt in einer bestimmten Region gefährdet, so erweist sich die Verweigerung der Ausdehnung des Sendegebiets eines anderen Veranstalters auf dieses Gebiet als verhältnismässig. Im vorliegenden Bereich gehen nach dem geltenden Radio- und Fernsehrecht die medienrechtlichen Aspekte den wettbewerblichen vor. Die Konzessionsbehörden sorgen für die Wahrung der Angebots- und Meinungsvielfalt und lassen dabei soviel Raum für Wettbewerb wie möglich. Concessione per la realizzazione di un programma televisivo regionale da diffondere sulle linee. Ampliamento della regione di diffusione. Art. 11 cpv. 1 lett. g LRTV. Pluralità delle opinioni e dell'offerta. La concessione o l'estensione di una concessione non può mettere in pericolo l'esistenza di emittenti già presenti sul territorio, in particolare se la scomparsa del concorrente porta ad una limitazione delle opinioni e dell'offerta nella regione di diffusione di quest'ultimo. Nella valutazione degli effetti di una nuova concessione, risp. di una concessione estesa, per un programma televisivo regionale non si deve tenere conto solo degli effetti a breve termine, ma anche di quelli a lunga scadenza sulle altre emittenti della regione. Relazione fra il diritto dei media e il diritto della concorrenza. Se in una determinata regione la pluralità delle opinioni e dell'offerta è minacciato, il rifiuto dell'ampliamento della regione di diffusione di un'altra emittente su questa stessa regione è da considerare proporzionale. Nell'ambito in questione, secondo il diritto radiotelevisivo vigente, gli aspetti del diritto dei media prevalgono su quelli del diritto della concorrenza. Le autorità competenti per la concessione devono garantire la pluralità delle opinioni e dell'offerta e concedono il massimo spazio possibile alla concorrenza. Zusammenfassung des Sachverhalts: A. Am 10. Mai 1999 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der X. AG die Konzession für die Veranstaltung eines über Leitungen zu verbreitenden regionalen Fernsehprogramms, einschliesslich eines regionalen Teletextdienstes.

E. 1.1

Nach Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) benötigt eine Konzession, wer Radio- und Fernsehprogramme veranstalten will. Versorgungsgebiet und Verbreitungsmodalitäten können nur mittels Konzessionsänderung geändert werden.

E. 1.2

Sofern das RTVG nichts anderes bestimmt, hat nach Art. 10 Abs. 2 RTVG niemand Anspruch auf die Erteilung oder Erneuerung einer Konzession. Da entsprechende Bestimmungen fehlen, besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausdehnung des Versorgungsgebiets von Fernsehprogrammen.

E. 1.3

Gegen Verfügungen über die Erteilung oder Verweigerung von Konzessionen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen (Art. 99 Abs. 1 Bst. d des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, Bundesrechtspflegegesetz [OG], SR 173.110). Das Gleiche gilt in Bezug auf Verfügungen betreffend die Änderung solcher Konzessionen, solange sie nicht auf einen Widerruf hinauslaufen (Art. 101 Bst. d OG), was hier nicht der Fall ist. Die angefochtene Verfügung des für Konzessionsänderungen zuständigen UVEK kann daher mit Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat angefochten werden (Art. 44 und 72 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG], SR 172.021). 1.4.-2.1. (...)

E. 2

Das Versorgungsgebiet umfasste den Grossraum St. Gallen mit den Bezirken St. Gallen, Rorschach, Gossau, Wil, Unterrheintal, Oberrheintal, Untertoggenburg, den beiden Halbkantonen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sowie dem Oberthurgau (Bezirke Arbon und Bischofszell). B. Mit Verfügung vom 12. April 2000 stimmte das UVEK einer Erweiterung des Versorgungsgebiets von Tele X auf die Bezirke Sargans und Werdenberg sowie auf Thurgauer und Toggenburger Gemeinden zu, die am Kabelnetz Wil angeschlossen waren. Gleichzeitig bewilligte das UVEK auch den anderen Fernsehveranstaltern der Region eine Ausdehnung ihrer Versorgungsgebiete. C. In einer weiteren Konzessionsrunde hatte das UVEK am 29. Oktober 2001 drei weitere Gesuche, darunter eines der Tele X. AG, betreffend Erweiterungen ihrer Versorgungsgebiete zu beurteilen. Das UVEK wies zwei Gesuche vollumfänglich ab und hiess jenes der Tele X. AG vom 11. Juli 2000 teilweise gut. Es bewilligte eine Ausdehnung des Versorgungsgebiets auf das gesamte Gebiet des Kantons St. Gallen, lehnte das Gesuch dagegen ab, insoweit beantragt wurde, das Versorgungsgebiet auch auf das gesamte Gebiet des Kantons Thurgau und Teile des Kantons Zürich, namentlich den Raum Winterthur, auszudehnen. D. Die Tele X. AG (im Folgenden Beschwerdeführerin) erhob gegen diese Verfügung am 28. November 2001 Beschwerde beim Bundesrat und beantragte, es sei ihr die Sendekonzession für das ganze Gebiet des Kantons Thurgau zu erteilen. Sie machte geltend, das UVEK habe in einer Medienmitteilung vom 13. April 2000 noch betont, dass der wirtschaftliche Wettbewerb zwischen den Privatfernseh-Stationen zwecks Förderung der Medienvielfalt verstärkt werden solle, mache nun aber plötzlich geltend, ein verstärkter Wettbewerb müsse verhindert werden, um ein faires publizistisches und wirtschaftliches Kräfterennen zu ermöglichen. Der Entscheid sei willkürlich, weil das UVEK davon ausgehe, dass Tele X. im Falle der Ausdehnung des Versorgungsgebiets auf den Kanton Thurgau im Raum Ostschweiz eine dominante Stellung einnähme. Die Befürchtung, dass ein anderer Veranstalter zwischen den Fernsehanstalten in Zürich und St. Gallen zerrieben werden könnte, sei unhaltbar. Die mehrfachen Praxisänderungen des UVEK seien widersprüchlich sowie unverhältnismässig und verstiesen gegen das Gleichbehandlungsgebot. Zudem sei das UVEK der Verpflichtung nicht nachgekommen, bei seinen Entscheiden die Grundrechte der Wirtschaftsfreiheit und der Radio- und

Fernsehfreiheit so weitgehend wie nur möglich zu berücksichtigen. E. Im weiteren Schriftenwechsel beantragte das UVEK die Abweisung der Beschwerde, während die Tele X. AG an ihren Beschwerdeanträgen festhielt. Aus den Erwägungen:

E. 2.2

Streitgegenstand bilden die vom UVEK verweigerte Erweiterung der Konzession von Tele X auf den ganzen Kanton Thurgau, nicht dagegen die weiteren Verfügungen im Rahmen der drei Konzessionierungsrunden betreffend die Erteilung von Fernsehkonzessionen in der Region Ostschweiz. Dies gilt auch für die Erweiterung des Versorgungsgebiets von Tele Y. auf die Bezirke St. Gallen und Rorschach sowie die beiden Halbkantone Appenzell gemäss Verfügung des UVEK vom 12. April 2000. Dass bei der Prüfung der Rüge, das UVEK habe mit der angefochtenen Verfügung das Gebot rechtsgleicher Behandlung verletzt, auch die Verfügung vom 12. April 2000 in die Erwägungen einbezogen werden muss, stellt die Rechtskraft dieser Verfügung nicht in Frage (vgl. hinten, E. 8.2).

E. 2.3

Nach Abschluss des Instruktionsverfahrens wurden der Instruktionsbehörde des Bundesrates von verschiedener Seite noch neue Unterlagen eingereicht. Die Instruktionsbehörde hat diese geprüft und kam zum Schluss, dass sie für den Bundesrat nicht entscheiderelevant sind. Sie verzichtete daher darauf, sie den Gegenparteien noch zur Kenntnisnahme beziehungsweise zur Stellungnahme zuzustellen.

E. 3

Nach Art. 17 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gewährleistet (Medienfreiheit).

E. 4

Nach dem in Art. 3 RTVG umschriebenen Leistungsauftrag sollen Radio und Fernsehen insgesamt: «a. zur freien Meinungsbildung, zu einer allgemeinen vielfältigen und sachgerechten Information der Zuhörer und Zuschauer sowie zu deren Bildung und Unterhaltung beitragen und staatsbürgerliche Kenntnisse vermitteln; b. die Vielfalt des Landes und seiner Bevölkerung berücksichtigen und der Öffentlichkeit näherbringen sowie das Verständnis für andere Völker fördern; c. das schweizerische Kulturschaffen fördern und die Zuhörer und Zuschauer zur Teilnahme am kulturellen Leben anregen; d. den Kontakt zu den Auslandschweizern erleichtern und im Ausland die Präsenz der Schweiz und das Verständnis für deren Anliegen fördern; e. die schweizerische audiovisuelle Produktion, insbesondere den Film, besonders berücksichtigen; f. die europäischen Eigenleistungen möglichst breit berücksichtigen.» Das Gesamtangebot an Programmen in einem Versorgungsgebiet darf nach Art. 3 Abs. 2 RTVG nicht einseitig bestimmten Parteien, Interessen oder Weltanschauungen dienen. Lokale und regionale Radio- und Fernsehprogramme - welche im zweiten Kapitel des zweiten Titels des Radio- und Fernsehgesetzes geregelt werden - haben nach Art. 21 RTVG vorrangig die Eigenheiten des Versorgungsgebietes zu berücksichtigen und damit einen besonderen Beitrag zu leisten: «a. zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen und regionalen Zusammenlebens; b. zur Förderung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet.» Lokale und regionale Versorgungsgebiete sind nach Art. 22 RTVG Gebiete, die: «a. politisch oder geografisch eine Einheit bilden oder in denen die kulturellen oder wirtschaftlichen Kontakte besonders

eng sind und b. in der Regel über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten für die Veranstaltung des Programms verfügen.»

E. 5

(...)

E. 6

Das UVEK und die Beschwerdeführerin beurteilen die möglichen Auswirkungen einer Ausdehnung des Versorgungsgebiets von Tele X. auf den ganzen Kanton Thurgau unterschiedlich.

E. 6.1

Das UVEK hält eine Öffnung des Kantons Thurgau für weitere Anbieter aus der Sicht der Angebots- und Meinungsvielfalt zwar bedingt für angezeigt, doch sei es aus wirtschaftlichen Gründen wenig sinnvoll, im Kanton Thurgau einen weiteren Veranstalter zu konzessionieren, weil ein solcher dem Hauptveranstalter Tele Y. die schon geringen Einnahmen streitig machen würde. Da im Kanton Thurgau insgesamt eine publizistische Vielfalt bestehe, ist die Förderung der Medienvielfalt für das UVEK kein Grund zur Ausweitung des Versorgungsgebiets von Tele X. auf den ganzen Kanton Thurgau. Dieser Auffassung ist auch der nach Art. 23 Abs. 2 RTVG angehörte Regierungsrat des Kantons Thurgau.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin hält dagegen eine Ausweitung des Sendegebiets von Tele X. auf den ganzen Kanton Thurgau unter dem Aspekt der Angebots- und Meinungsvielfalt für geboten und sieht sich gegenüber Tele Y. rechtungleich behandelt. Auch das Gebot homogener Versorgungsgebiete spreche für die Ausdehnung ihres Versorgungsgebietes auf den ganzen Kanton Thurgau. Tele X. sei in der Lage, dem Leistungsauftrag auch im ganzen Kanton Thurgau nachzukommen, und erfülle auch alle weiteren Voraussetzungen für eine Konzessionierung für das Versorgungsgebiet des ganzen Kantons Thurgau.

E. 6.3

Nach dem Gesagten geht es bei der vorliegenden Beschwerdesache im Wesentlichen um die Frage, ob eine Konzessionierung von Tele X. für den ganzen Kanton Thurgau die Existenz von Tele Y. gefährdet und ob deswegen die Angebots- und Meinungsvielfalt im Kanton Thurgau eingeschränkt wird.

E. 7

Aussagen über die Auswirkungen, welche eine allfällige Konzessionierung von Tele X. für den ganzen Kanton Thurgau auf die Medienlandschaft dieses Kantons zeitigen würde, beruhen notwendigerweise auf Prognosen, welche immer Unsicherheitsfaktoren enthalten und daher oft Anlass zu kontroverser Beurteilung bilden (vgl. VPB 51.64 E. d S. 438 f. , mit Hinweisen auf Literatur und Praxis). Bei der Erteilung neuer Konzessionen dürfen nicht nur die kurzfristigen, sondern müssen auch die langfristigen Auswirkungen bedacht werden. Denn eine kurzzeitige Erhöhung des Angebots kann längerfristig zu einer Einschränkung der Angebots- und Meinungsvielfalt führen.

E. 8

Dass die Wahrung der Angebots- und Meinungsvielfalt vorliegend keinen Raum für mehr Wettbewerb liess, wurde bereits begründet und stellt keine Bundesrechtsverletzung dar. 9.2. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das UVEK die nachgesuchte Konzessionserweiterung wegen der Gefahr der Beeinträchtigung der Angebots- und Meinungsvielfalt zu Recht verweigert hat und dass die Konzessionsentscheide des UVEK in Sachen Tele X. und Tele Y. insgesamt als ausgewogen erscheinen. Im Weiteren ist festzustellen, dass eine rechtsungleiche Behandlung nicht ersichtlich ist und keine Verletzung der Medienfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit vorliegt, weil die Verweigerung der nachgesuchten Konzessionsänderung als das richtige Mittel zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles einer längerfristigen Sicherung der Angebots- und Meinungsvielfalt erscheint. Das UVEK ist zu Recht davon ausgegangen, dass eine Ausdehnung des Versorgungsgebiets von Tele X. auf den gesamten Kanton Thurgau die wirtschaftliche Grundlage von Tele Y. in Frage gestellt hätte. Die Beschwerde wird daher abgewiesen.

E. 8.1

(...) (...) Das UVEK [ging] zu Recht davon aus, dass die Gruppe, der Tele X. angehört, die Medienlandschaft des Kantons St. Gallen beherrscht. Im Einvernehmen mit der St. Galler Regierung hat deshalb das UVEK Tele Y. für den Kanton St. Gallen konzessioniert, dies aber richtigerweise nur, weil Tele Y. den Kanton St. Gallen nicht als sein Kerngebiet betrachtet, sondern dort bloss die Angebots- und Meinungsvielfalt stärkt. Umgekehrt bildete die Marktmacht der Mediengruppen, welcher Tele X. angehört, einen der Gründe, weshalb das UVEK dem Ersuchen von Tele X., sein Empfangsgebiet im Sinne eines Zweitversorgungsgebiets auf den ganzen Kanton Thurgau ausdehnen zu dürfen, nicht entsprach. Im Gegensatz zum Kanton St. Gallen wird die Medienlandschaft im Kanton Thurgau nach den überzeugenden Ausführungen des UVEK durch Akteure geprägt, welche kein Oligopol begründen. (...) Könnte Tele X. im ganzen Kanton Thurgau senden, bestünde die Gefahr, dass Tele Y. mittel- oder längerfristig keine genügende Existenzgrundlage mehr hätte und das Gebiet des Kantons Thurgau von einem Anbieter dominiert würde, der im Kanton Thurgau weniger stark als Tele Y. verwurzelt ist und sein Programm nicht in gleichem Masse auf die Besonderheiten dieses Gebiets ausrichten kann.

E. 8.2

In den infolge einer Praxisänderung unterschiedlich begründeten Entscheiden in Sachen Tele X. und Tele Y. sieht die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots. Beim Erlass von Verfügungen, die auf ähnlichen Sachverhalten beruhen und in Anwendung der gleichen Rechtsnormen ergehen, hat die Behörde nach einheitlichen, über den Einzelfall hinaus gültigen Kriterien vorzugehen, mit anderen Worten eine Praxis zu bilden. Eine Praxis ist indes nicht unwandelbar, sondern muss sogar geändert werden, wenn die Behörde zur Einsicht gelangt, dass das Recht bisher unrichtig angewendet worden ist oder eine andere Rechtsanwendung dem Sinne des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht. Die Praxisänderung muss sich jedoch auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung praktiziert worden ist. Ist diese Voraussetzung erfüllt, steht eine Praxisänderung weder mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit noch der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) im Widerspruch (vgl. BGE 122 I 57 E. 3c/aa und BGE 125 II 151 f., je mit Hinweisen, insbesondere Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, S. 158, und Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen

Verwaltungsrechts, 3. A. 1998, S. 103 f.). 7

Obwohl Tele Y. eine Ausweitung des Versorgungsgebiets auf Teile des Kantons St. Gallen bewilligt wurde, verstösst es daher aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot, dass Tele X. die Ausdehnung des Versorgungsgebiets auf den Kanton Thurgau verweigert wurde.

E. 8.3

Im Weiteren rügt die Beschwerdeführerin, sei es unverhältnismässig, die nachgesuchte Ausweitung des Versorgungsgebiets von Tele X. zu verweigern, bloss um einer behaupteten Gefährdung der Angebots- und Meinungsvielfalt im Kanton Thurgau vorzubeugen. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit dürfen Verwaltungsmassnahmen, welche die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) oder die Medienfreiheit (Art. 17 BV) einschränken, nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um den Zweck der Normen zu erfüllen, welche Grundlage der Einschränkung bilden (hier die gestützt auf Art. 93 BV erlassenen Bestimmungen über Radio und Fernsehen). Sie müssen das richtige Mittel zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles sein und es erlauben, dieses unter möglicher Schonung der Freiheit des Einzelnen zu erreichen; das gesteckte Ziel muss zudem in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln und den zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkungen stehen (vgl. für viele: BGE 117 Ia 439 f. und BGE 119 Ia 373 f.) Geht man von den vom Bundesrat als verlässlich erachteten Prognosen der Entwicklung der Angebots- und Meinungsvielfalt im Kanton Thurgau aus, welche sich mit der Beurteilung durch den Regierungsrat des Kantons Thurgau decken, so erweist sich die Verweigerung der Ausdehnung des Sendegebiets von Tele X. auf den ganzen Kanton Thurgau als verhältnismässig. Die Einschränkung der Medien und Wirtschaftsfreiheit der Tele X. AG ist erforderlich, um die von Art. 11 Abs. 1 Bst. g RTVG geforderte Angebots- und Meinungsvielfalt im Kanton Thurgau nicht zu gefährden. Die Einschränkung geht nicht über das hinaus, was zur Erhaltung der Angebots- und Meinungsvielfalt im Kanton Thurgau erforderlich ist.

E. 8.4

Das UVEK misst der Stellungnahme der betroffenen Kantone besonderes Gewicht bei (vgl. Art. 23 Abs. 2 RTVG). Die Stellungnahmen der angehörten Kantone bilden aber bloss eine von verschiedenen Entscheidungsgrundlagen; sie dürfen nicht die alleinige Grundlage eines Konzessionsentscheids bilden. Vorliegend bildet die Stellungnahme des Kantons bloss ein zusätzliches Element der Begründung des angefochtenen Entscheids. Von einer blossen Übernahme der Position des Kantons Thurgau durch die Konzessionsbehörde kann nicht die Rede sein. 9.1. Letztlich geht es bei der vorliegenden Beschwerdesache um eine Abwägung medien- und wettbewerbspolitischer Aspekte. Zu entscheiden ist - beschränkt auf den hier zu beurteilenden Bereich der Versorgungsgebiete lokaler und regionaler Fernsehveranstalter - das Verhältnis von Medienrecht und Wettbewerbsrecht, wobei das geltende Radio- und Fernsehrecht die medienpolitischen Aspekte in den Vordergrund rückt. Die Praxis der Konzessionsbehörden erscheint diesbezüglich klar: Sie sorgen für die Wahrung der Angebots- und Meinungsvielfalt und lassen dabei soviel Raum für Wettbewerb wie möglich.

E. 9

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 67.56 - Entscheid des Bundesrates vom 18. Dezember 2002 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2003 Année Anno Band 67 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 006 044 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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