



2501 Biel/Bienne

BAKOM; Ius

POST CH AG

Einschreiben mit Rückschein (AR)

[...]

Aktenzeichen: BAKOM-321.25-3/3/1/9/2/1

Geschäftsfall:

Ihr Zeichen:

Biel/Bienne, 13. Juni 2022

Verfügung

des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM

in Sachen

TVO AG

Fürstenlandstrasse 122, 9014 St. Gallen
vertreten durch [...]

betreffend

**Quantitative Mindestvorgabe in der Veranstalterkonzession für
das Programm TVO**

Bundesamt für Kommunikation BAKOM

2501 Biel/Bienne

Standort: Zukunftstrasse / Rue de l'Avenir 44, 2501 Biel/Bienne

Tel. 058 460 55 32

ak@bakom.admin.ch

<https://www.bakom.admin.ch>



A Verfahrensgeschichte

Im Jahr 2020 führte die Publicom AG im Auftrag des BAKOM eine Analyse des Programms TVO der TVO AG (nachfolgend: Konzessionärin) durch. Der gemessene Wert lag unter dem gemäss Art. 5 Abs. 2 der Veranstalterkonzession festgelegten Wert von mindestens 150 Minuten relevanten eigenproduzierten lokal-regionalen Informationen pro Woche.

Gestützt auf dieses Resultat eröffnete das BAKOM mit Schreiben vom 21. Juni 2021 ein Aufsichtsverfahren gegen die Konzessionärin wegen Vermutung der Nichterfüllung der in der Veranstalterkonzession festgelegten quantitativen Mindestvorgabe. Das BAKOM legte dem Schreiben sämtliche für das vorliegende Verfahren relevanten Dokumente bei (Beilagen 1–9 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021). Konkret handelte es sich um folgende Dokumente:

- Dokument «Verlängerung der Veranstalterkonzessionen der UKW-Lokalradios und Regional-TV 2020-2024» vom 30. November 2018 (nachfolgend: Beilage 1 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Merkblatt «Informationen zur Berechnung der quantitativen Mindestvorgabe» vom 26. Februar 2020 (nachfolgend: Beilage 2 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- «Cockpit» der Publicom AG (nachfolgend: Beilage 3 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Aktennotiz zur Methodik der Messungen vom Juni 2021 (nachfolgend: Beilage 4 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Gutachterliche Stellungnahme zur Stichprobenqualität der von der Publicom AG untersuchten Aufzeichnung Schweizer Lokalradios und Regionalfernsehveranstalter vom 29. September 2019 (nachfolgend: Beilage 5 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Gutachterliche Stellungnahme zu den Konsequenzen neuer inhaltlicher Konzessionsvorgaben für die per Stichprobe ermittelten Konfidenzintervalle der wahren Anteile regionalen Programms kommerzieller Schweizer Radio- und Fernsehveranstalter vom 12. November 2020 (nachfolgend: Beilage 6 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Anleitung der Publicom AG zur Handhabung des AV Coders vom Juni 2021 (nachfolgend: Beilage 7 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- USB-Stick mit AV Coder (nachfolgend: Beilage 8 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Medienmitteilung des BAKOM vom 24. Juni 2021 (nachfolgend: Beilage 9 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021).

Die Konzessionärin wurde eingeladen, dem BAKOM bis zum 20. August 2021 eine Stellungnahme einzureichen.

Mit Schreiben vom 8. Juli 2021 teilte die Kanzlei [...] dem BAKOM mit, die TVO AG in der vorliegenden Angelegenheit zu vertreten. Gleichzeitig ersuchte sie um Zustellung der vollständigen Verfahrensakten. In der Folge stellte das BAKOM der Rechtsvertretung mit Schreiben vom 15. Juli 2021 ein Aktenstück zu und verwies zudem auf Fundstellen auf der Website des BAKOM mit weiteren Dokumenten.

Mit Schreiben vom 18. August 2021 ersuchte die Konzessionärin das BAKOM um Fristerstreckung. Das BAKOM erstreckte die Frist in der Folge bis zum 20. September 2021.

Die Konzessionärin reichte daraufhin mit Schreiben vom 20. September 2021 fristgerecht eine Stellungnahme ein. Auf den Inhalt der Stellungnahme wird in den Erwägungen eingegangen.

Das BAKOM nahm verschiedene Rückfragen bei der Publicom AG zu Auswertungen auf Tagesbasis, zu spezifischen Codierentscheidungen sowie zu Qualitätssicherungsmassnahmen vor. Die Publicom AG nahm dazu Stellung, führte an einigen Stellen Korrekturen durch und berechnete die Resultate anschliessend neu.

Mit Schreiben vom 11. April 2022 informierte das BAKOM die Konzessionärin darüber, dass die Eröffnung der Verfügung aufgrund interner Verzögerungen erst für Mai 2022 vorgesehen sei.

Am 24. Mai 2022 eröffnete das BAKOM via Rechtsvertretung eine Verfügung an die AZ Regionalfernsehen AG.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2022 teilte die Rechtsvertretung dem BAKOM mit, dass in der Verfügung fälschlicherweise die AZ Regionalfernsehen AG, statt die TVO AG als Verfügungsadressatin aufgeführt wurde.

Mit vorliegender Verfügung wird der geltend gemachte Fehler korrigiert. Die Verfügung vom 24. Mai 2022 wird als nichtig erachtet.

B Erwägungen

I Formelles

Gestützt auf Art. 47 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (SR 784.40, RTVG) übt das BAKOM die Aufsicht über die Erfüllung des Leistungsauftrags der konzessionierten Veranstalter aus. Es trifft die administrativen Massnahmen nach Art. 47 und Art. 89 f. RTVG.

II Materielles

1 Sachverhalt

Im Rahmen der Verlängerung der Veranstalterkonzessionen von 2020 bis 2024 hat die Konzessionsbehörde quantitative Mindestvorgaben im Bereich der relevanten, das jeweilige Versorgungsgebiet betreffenden Lokal-/Regionalinformationen eingeführt. Damit hat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) präzisiert, was unter «umfassender» Berichterstattung zu verstehen ist. Dies mit dem Ziel, sicherzustellen, dass für das Publikum in allen Regionen ein vergleichbarer Umfang an regionalen Service-public-Leistungen angeboten wird.

Seit 2012 überprüft das BAKOM die Erfüllung der Leistungsaufträge im Bereich des publizistischen Angebots (Output). Dabei stützt sich das Amt auf wissenschaftliche Studien, welche die Programme der konzessionierten Veranstalter inhaltsanalytisch untersuchen. Im Rahmen dieser Studien wurde von der für das Jahr 2020 vom BAKOM mandatierten Firma Publicom AG auch die Einhaltung der quantitativen Mindestvorgabe für Regionalinformation gemessen.

Im Vorfeld der Verlängerung der Veranstalterkonzessionen hat sich das BAKOM mehrfach mit den Branchenverbänden ausgetauscht. Sie wurden demnach über die erwähnte Präzisierung der Konzession frühzeitig informiert und konnten ihre Anliegen einbringen (siehe Beilage 1 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021). Über die geplante Umsetzung ab 2020 wurden die Veranstalter an einer Informationsveranstaltung vom 21. Oktober 2019 und in einem Merkblatt (siehe Beilage 2 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021) informiert. Dieses Merkblatt stand ab dem 27. Dezember 2019 auf der Website des BAKOM zur Verfügung (Version vom 12. Dezember 2019).

Die vom BAKOM beauftragte Publicom AG hat für die Inhaltsanalyse eine Stichprobe in Form von zwei «künstlichen Wochen» gezogen, d.h. dass die Wochentage über das ganze Erhebungsjahr verteilt wurden. Auf diese Weise wird verhindert, dass saisonale Besonderheiten die Stichprobe verzerren. Die Stichtagauswahl erfolgte nach dem Zufallsprinzip und nachdem Feiertage ausgeschlossen wurden.

Aufgezeichnet und analysiert wurde das Programm (zu den Hauptsendezeiten gemäss Konzession, siehe unten Ziff. 2.1) folgender Tage: Donnerstag 6. Februar, Samstag 29. Februar, Sonntag 8. März, Montag 30. März, Dienstag 19. Mai, Mittwoch 3. Juni, Sonntag 5. Juli, Mittwoch 29. Juli,

Dienstag 4. August, Montag 31. August, Freitag 23. Oktober, Donnerstag 29. Oktober, Samstag 21. November sowie Freitag 27. November 2020.

Die Inhaltsanalyse der Publicom AG kommt zum Ergebnis, dass im Programm TVO während den Hauptsendezeiten durchschnittlich pro Woche 138 Minuten und 39 Sekunden an relevanten eigenproduzierten lokal-regionalen Informationsangeboten ausgestrahlt wurden. Unter Berücksichtigung des Konfidenzintervalls (siehe Beilagen 5 und 6 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021), ergibt dies einen durchschnittlichen Wert pro Woche von maximal 147 Minuten und 14 Sekunden (exklusive Wiederholungen).

2 Rechtliches

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Das RTVG erteilt den konzessionierten Radio- und Fernsehveranstaltern einen umfassenden Informationsauftrag mit Bezug auf ihr Versorgungsgebiet. Konzessionen können erteilt werden an Veranstalter von Radio- und Fernsehprogrammen, die mit ihrem Programm die lokalen/regionalen Eigenheiten «(...) durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigen (...)» (vgl. Art. 38 Abs. 1 Bst. a und Art. 43 Abs. 1 Bst. a RTVG). Der Programmauftrag in Art. 5 der Konzession präzisiert die Anforderungen an die Information. Verlangt sind relevante Informationen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport.

Radio- und Fernsehveranstalter müssen ihre konzessionsrechtlich relevanten Leistungen in definierten Zeitfenstern (Hauptsendezeiten, Prime Time) erbringen.

Die Regionalfernsehveranstalter, zu denen die Konzessionärin gehört, werden durch die Konzession verpflichtet, wöchentlich (Montag bis Sonntag) während den Hauptsendezeiten (von 18 bis 23 Uhr) sicherzustellen, dass ihre eigenproduzierten Sendungen insgesamt mindestens 150 Minuten relevante lokale bzw. regionale Informationsangebote aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport umfassen (exklusive Wiederholungen).

An jedem Werktag (Montag bis Freitag) sind davon mindestens 10 Minuten in der Hauptnachrichtensendung zu platzieren; die übrigen Minuten können die Konzessionärinnen auch in Magazinen oder Talks erbringen, sofern es sich dabei ebenfalls um eigenproduzierte Sendungen handelt.

Für die Erbringung ihres Leistungsauftrags erhält die Konzessionärin einen jährlichen Abgabeanteil von maximal 3'463'186 Franken (Art. 3 Veranstalterkonzession). Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1) sind anwendbar (Art. 40 Abs. 3 RTVG).

2.2 Verfahrensgegenstand

Das BAKOM prüft vorliegend, ob das konzessionierte Programm die quantitative Mindestvorgabe im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Veranstalterkonzession erfüllt hat.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der zweite Abschnitt der aufgeführten Konzessionsbestimmung (10-Minuten-Regel). Das BAKOM verzichtete in diesem Punkt für die Messperiode von 2020 auf die Eröffnung von Aufsichtsverfahren, falls diese Regel nicht eingehalten wurde.

2.3 Anrechenbare Inhalte

Verbreitete Programminhalte werden bei der Messung der Erfüllung der quantitativen Mindestvorgabe berücksichtigt, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- Die Informationen müssen in den von den Konzessionen vorgegebenen Hauptsendezeiten ausgestrahlt werden (Beilage 2, Ziff. 2 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);

- Es muss sich um Informationen handeln, in denen es in erster Linie um die Vermittlung von Fakten und Meinungen zu realem Geschehen geht (Beilage 2, Ziff. 3.1.1 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Es muss sich um «relevante» Informationen handeln, d.h. sie müssen die Bereiche Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport betreffen. Nicht angerechnet werden die Bereiche «Human Interest» und «Bad News» (Beilage 2, Ziff. 3.1.2 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021);
- Es muss sich um regionale/lokale Informationen handeln, d.h. Ereignisort/Auswirkungsort müssen im Versorgungsgebiet liegen (falls lediglich ein Regionalbezug zum Versorgungsgebiet besteht, erfolgt die Anrechnung zu 10 %, vgl. Beilage 2, Ziff. 3.2 des Eröffnungsschreibens vom 21. Juni 2021).

Die Methodik der Messung ist in verschiedenen seit dem Jahr 2020 auf der Webpage des BAKOM verfügbaren Dokumenten aufgeführt (Pfad: www.bakom.admin.ch / Elektronische Medien / Informationen für Radio- und Fernsehveranstalter / Verlängerung der Veranstalterkonzession).

2.4 Formelle Einwände der Konzessionärin betreffend Verfahren

2.4.1 Stellungnahme Konzessionärin

2.4.1.1 Direkte Eröffnung eines Aufsichtsverfahrens

In ihrer Eingabe vom 20. September 2021 beanstandet die Konzessionärin, das BAKOM habe sich nicht an die eigenen Angaben zum Ablauf der Verfahrensschritte bei einer möglichen Nichtbeachtung der quantitativen Mindestvorgabe gehalten. So habe es entgegen anderslautender Ankündigung ein Aufsichtsverfahren eröffnet, ohne der Konzessionärin vorgängig das rechtliche Gehör zu den Ergebnissen der Programmanalyse zu geben.

2.4.1.2 «Unzulässige Rückwirkung bei Erhebungen»

Weiter kritisiert die Konzessionärin eine «unzulässige Rückwirkung bei Erhebungen». Die laut BAKOM anwendbare «Verwaltungsverordnung» (Merkblatt für die Veranstalter zur Berechnung des erbrachten Angebots mit Bezug auf die relevante lokale bzw. regionale Information) datiere vom 26. Februar 2020, die ersten Messungen der beiden «künstlichen Wochen» seien von der Publicom AG aber bereits am 6. und 29. Februar sowie am 8. März 2020 durchgeführt worden. Aufgrund der kritischen Rückmeldungen aus der Branche sei allen Beteiligten bewusst gewesen, dass die bereits publizierte Verwaltungsverordnung nochmals überarbeitet werde. Erst nach erfolgter und publizierter Überarbeitung hätten die Veranstalter effektiv die Kriterien hinsichtlich der Berechnung des Angebots an Lokal- bzw. Regionalinformation gekannt und diesen bei der Veranstaltung ihres Fernsehprogrammes überhaupt Rechnung tragen können. Dass bereits vorher gemessen worden sei, stelle eine echte, unzulässige Rückwirkung dar. Dieser formelle Mangel wiege umso schwerer, als die von der Publicom AG erhobene, lokal-regionale Informationsleistung der Konzessionärin bezeichnenderweise an den Stichtagen vom 6. Februar 2020, vom 29. Februar 2020 und vom 8. März 2020 mit Abstand am tiefsten ausgefallen sei und damit den Durchschnitt über die konzessionsrelevanten 14 Tage hinweg massgeblich zu ihren Ungunsten verschlechtert habe. Schon aus formellen Gründen sei das eröffnete Aufsichtsverfahren deshalb einzustellen.

2.4.2 Würdigung BAKOM

2.4.2.1 Direkte Eröffnung eines Aufsichtsverfahrens

Tatsächlich hat das BAKOM die Gewährung des rechtlichen Gehörs im Rahmen eines formalisierten Aufsichtsverfahrens durchgeführt und nicht wie ursprünglich angekündigt vor der Eröffnung des Verfahrens. Dieser Schritt diene der Verfahrensökonomie, mehrmaliger Schriftenwechsel zu gleichen Sachverhalts- und Rechtsfragen sollte verhindert werden. Für die Konzessionärin entstand dabei kein Nachteil: Sie wurde gut dokumentiert und konnte sich im Rahmen des rechtlichen Gehörs ausführlich einbringen.

2.4.2.2 «Unzulässige Rückwirkung bei Erhebungen»

Vom online publizierten Merkblatt «Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation - Information für die konzessionierten Veranstalter zur Berechnung des erbrachten Angebots» existieren tatsächlich zwei Versionen. Die am 27. Dezember 2019 publizierte Version wurde am 26. Februar 2020 durch die aktuelle Version ersetzt.

Das erwähnte Merkblatt dient primär dem besseren Verständnis der konzessionierten Radio- und Fernsehveranstalter, wie die Erfüllung des konzessionsrechtlichen Leistungsauftrags und insbesondere der quantitativen Mindestvorgaben von der Publicom AG gemessen und eingeordnet wird. Gleichzeitig informiert das Dokument über die Auslegung des BAKOM von Konzessionsbestimmungen im Bereich der quantitativen Mindestvorgabe.

Gemäss der Konzessionärin handelt es sich beim erwähnten Merkblatt um eine Verwaltungsverordnung. Das BAKOM kann sich dieser Einschätzung zumindest für Teile des Dokuments anschliessen. Verwaltungsverordnungen richten sich begrifflich an die mit dem Vollzug einer bestimmten öffentlichen Aufgabe betrauten Organe und sind lediglich behördenverbindlich (vgl. zum Ganzen etwa BGE 142 II 82, E. 2.3.2. S. 190 folgende, mit weiteren Hinweisen). Sie setzen kein Recht.

Schon darum lassen sich von der Konzessionärin verwendete Begriffe wie derjenige der «echten Rückwirkung», welcher sich auf formalgesetzliche Grundlagen bezieht, hier nicht anwenden. Im Übrigen wurden im Jahr 2019 seitens der Publicom AG lediglich die Stichtage bestimmt (ohne dass die Konzessionärin die entsprechenden Daten kannte), die Auswertung, auf welche sich die Verwaltungsverordnung bezieht, erfolgte erst 2020. Auch so gesehen ist der Begriff der echten Rückwirkung unzutreffend.

Offenbar stellt sich die Konzessionärin auf den Standpunkt, dass die Erfüllung ihres Leistungsauftrags bzw. das Erreichen der quantitativen Mindestvorgabe ohne eine konkretisierende Verwaltungsverordnung gar nicht möglich sei. Dies erstaunt, denn der konzessionsrechtliche Leistungsauftrag existiert seit 2008, seine Erfüllung wird seit 2012 gemessen und die Ergebnisse wurden mit den Veranstaltern im Rahmen von Jahresgesprächen wiederholt thematisiert. Bei der Erneuerung der Konzession ab 2020 wurde der Leistungsauftrag lediglich im Sinne einer Mindestvorgabe konkretisiert. Nie wurde seitens der Konzessionärin der Erlass einer Verwaltungsverordnung angeregt.

Unabhängig von diesen juristischen Ausführungen ist schliesslich Folgendes festzuhalten: Am 27. Dezember 2019 und somit vor Beginn der Messungen publizierte das BAKOM eine erste Verwaltungsverordnung. Diese berücksichtigte auch gewisse Rückmeldungen der Veranstalter anlässlich einer Informationsveranstaltung vom 21. Oktober 2019. Die Änderungen der Neufassung der Verwaltungsverordnung vom 26. Februar 2020 waren nicht inhaltlicher, sondern redaktioneller Natur. Das Merkblatt wurde etwas anders gegliedert, Beispiele wurden aktualisiert oder ergänzt und die Lesbarkeit des Dokuments verbessert. Die zweite Version des Dokuments erfuhr in Ziff. 3.2.2 eine einzige materielle Änderung bzw. Präzisierung, nämlich die Aussage, dass für Radio- und Fernsehveranstalter, deren Versorgungsgebiet Teile eines Kantons umfasst, jedoch nicht den Kantonshauptort, Berichte über ein Geschehen zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft oder Sport im Kantonshauptort ebenfalls zu den anrechenbaren relevanten Regionalinformationen gezählt werden. Diese Änderung erfolgte zugunsten der Veranstalter.

Was die tiefen Messresultate an den Stichtagen vom 6. Februar 2020, vom 29. Februar 2020 und vom 8. März 2020 anbelangt, gilt es Folgendes auszuführen: Die tiefsten Werte wurden tatsächlich am 29. Februar 2020 gemessen, aber die Konzessionärin erreichte auch an weiteren drei Messtagen in der zweiten Jahreshälfte (21.7., 31.8. und 21.11.2020) die täglich durchschnittlich geforderte Minutenzahl an relevanter Regionalinformation mit Messwerten jeweils unter 10 Minuten deutlich nicht. Auch zeigt die Auswertung auf Tagesbasis, dass die tägliche Informationsleistung in Minuten von der Konzessionärin zwar an sieben von vierzehn Messtagen erfüllt, jedoch im Jahresverlauf weder deutlich noch stetig verbessert wurde – im Gegenteil: der beste Wert wurde am 8. März 2020 gemessen.

2.4.3 Ergebnis

Für die von der Konzessionärin beantragte Einstellung des Aufsichtsverfahrens aus formellen Gründen besteht kein Anlass.

2.5 Angebliche Überschreitung der Aufsichtskompetenz

2.5.1 Stellungnahme Konzessionärin

Die Konzessionärin bringt vor, dass die Berechnungsvorgaben und Codierungen der Aufsichtsbehörde erheblich über die Erläuterung des unbestimmten Rechtsbegriffs «relevantes lokales bzw. regionales Informationsangebot» hinausgingen. So würden etwa Serviceleistungen (z.B. Wetter- und Verkehrsmeldungen, Börse etc.) oder die Berichterstattung über Zerstreuungs- und Unterhaltungsthemen («Human Interest») pauschal nicht als relevante Informationsleistung bewertet. Zudem würden komplexe Abgrenzungen zwischen Ortskriterien (Ereignisort, Auswirkungsort, Kantonsgebiet ausserhalb des Konzessionsgebiets, Regionalbezug ohne Ereignisort, etc.) vorgenommen, welche stark wertungsbedürftig und in sachlicher Hinsicht nicht nachvollziehbar seien. Dies habe zur Folge, dass sich die quantitative Mindestvorgabe vor allem auf qualitative Aspekte, namentlich Inhalte und damit auf die Publizistik, beziehe. Konkret unterliege aufgrund der Relevanzvorgaben (Ausschluss von «Bad News» und «Human Interest») und der Ortskriterien der Verwaltungsverordnung das gesamte Programm und dessen Inhalt der Codierung.

Die konkrete Ausgestaltung der Aufsicht habe sich in Bezug auf die Einhaltung von Leistungsaufträgen auf eine Rechtskontrolle zu beschränken und müsse verfassungskonform sein. Die Berechnungsvorgaben und Codierungen, welche aus der Anwendung der Verwaltungsverordnung vom 26. Februar 2020 resultieren, gingen allerdings weit über die Anforderungen einer Rechtskontrolle hinaus. Das BAKOM überschreite damit die ihm gemäss Art. 47 Abs. 2 RTVG verliehene Aufsichtskompetenz. Das Aufsichtsverfahren sei deshalb einzustellen.

2.5.2 Würdigung BAKOM

Die Konzessionärin stellt weder die gesetzlichen Grundlagen noch die Rahmenbedingungen der Konzession zum Programmauftrag grundsätzlich in Frage, wie sie in Ziff. 2.1 dieser Verfügung zusammengefasst sind. Sie hat sich in Kenntnis dieser Anforderungen um eine Konzession beworben und 2019 auch eine Verlängerung ihrer Konzession beantragt, welche im Sinn einer Präzisierung neu eine quantitative Mindestvorgabe enthält.

Das RTVG (Art. 38) und die Veranstalterkonzession machen Vorgaben, wonach die konzessionierten Veranstalter «umfassende Information» über ihr Versorgungsgebiet verbreiten müssen. Diese Informationen müssen gemäss Konzession relevant sein. Das BAKOM als Behörde, welche die Einhaltung dieser Bestimmungen gemäss Art. 47 RTVG regelmässig überprüfen muss, hat diese Kriterien operationalisiert und zum Teil auch konkretisiert. Es hat dies stets in Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und der verfassungsmässigen Rechte der Konzessionärin getan. Die einzelnen Zuordnungskriterien und Codierungen sind transparent und wurden der Konzessionärin offengelegt. Der Detaillierungsgrad bei den Codierungen dient der Gleichbehandlung aller Veranstalter mit Leistungsauftrag, ermöglicht eine nachträgliche Überprüfung der Ergebnisse und verhindert pauschale Werturteile, welche vor dem Hintergrund der verfassungsmässigen Rechte der Konzessionärin problematisch wären. Eine inhaltliche Einmischung in Programminhalte findet zu keinem Zeitpunkt statt, ebenso wenig wie eine qualitative Beurteilung von redaktionellen Inhalten.

Bei einer quantitativen Messung, welche die Gleichbehandlung aller Veranstalter sicherstellen und einer Überprüfung – auch durch Gerichte – zugänglich sein muss, liegen ein hoher Detaillierungsgrad und eine gewisse Komplexität in der Natur der Sache. Damit wird auch die «Rechtskontrolle», wie sie die Konzessionärin vom BAKOM fordert, auf ein solides und nachvollziehbares Fundament gestellt.

Die quantitative Mindestvorgabe im Bereich der Information bildet nur einen Teil des Programmauftrags ab. Es handelt sich um ein Minimum an relevanter Regionalinformation, welches einer täglichen Anforderung von gut 20 Minuten entspricht. Dies erscheint mit Blick auf die regulatorischen Vorgaben («umfassender» Informationsauftrag gemäss RTVG und Einordnungsauftrag gemäss Art. 5 Konzession) als moderat. Der Gesetzgeber und das UVEK als Konzessionsbehörde fokussieren beim Programmauftrag auf die demokratische Willensbildung auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene (vgl. etwa Botschaft zur Totalrevision des RTVG, 18. Dezember 2002, BBl 2003 1569, hier 1619). Entsprechend konzentriert sich die Mindestvorgabe auf solche Informationsinhalte (wobei auch der Sport eine explizite Erwähnung findet).

Dass Serviceleistungen (z.B. Wetter- und Verkehrsmeldungen, Börse etc.), die Berichterstattung über Zerstreuungs- und Unterhaltungsthemen (Human Interest) sowie Bad News, welche auf Einzelschicksale und nicht auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen fokussieren, nicht unter den Programmauftrag im eben geschilderten Sinn fallen und bei der Messung und Auswertung ihres Programms entsprechend codiert werden, war der Konzessionärin aufgrund von früheren Programmanalysen bereits vor der Einführung der quantitativen Mindestvorgabe bekannt. Die Ergebnisse der Programmbegleitforschung wurden an Jahresgesprächen zwischen der Konzessionärin und dem BAKOM als Aufsichtsbehörde thematisiert. Auch die von der Konzessionärin mehrfach angesprochene Verwaltungsverordnung hält in beiden Versionen fest, dass solche Inhalte nicht als relevante lokale/regionale Informationen gelten.

Für das BAKOM als Aufsichtsbehörde ist bei dieser Einordnung kein Widerspruch zu den regulatorischen Vorgaben zu erkennen – im Gegenteil. Es handelt sich dabei um die Fortsetzung einer langjährigen Praxis. Dass Serviceleistungen einen grossen Teil der Informationsleistungen einiger konzessionierter Veranstalter ausmachen, wurde schon früher festgestellt. Da diese kaum zur demokratischen Willensbildung beitragen, erscheint es als folgerichtig, dass sie nicht in die Minimalvorgabe für relevante Lokal- und Regionalinformation einfließen. Das bedeutet hingegen nicht, dass solche Dienstleistungen nicht zur Erfüllung des Leistungsauftrags bzw. des Programmauftrags im weiteren Sinne beitragen. Auf der anderen Seite entbinden ausgebaute Serviceleistungen die Veranstalter nicht von ihrem Programmauftrag im engeren Sinn, der auf demokratierelevante Informationen aufbaut. Auch der Anteil von Human Interest und Bad News war bei gewissen Veranstaltern seit Jahren prominent. Die entsprechenden Veranstalter wurden wiederholt darauf aufmerksam gemacht. Auch solche Beiträge mögen im weiteren Sinne in Erfüllung eines weit gefassten Informationsauftrages der konzessionieren Veranstalter im lokalen/regionalen Bereich erfolgen, ersetzen aber nicht die (demokratiepolitischen) relevanten Informationen im Sinn des RTVG und der daraus abgeleiteten quantitativen Mindestvorgabe im RTVG.

Der Vorwurf der Konzessionärin, das BAKOM überschreite seine Aufsichtskompetenz, ist somit nicht stichhaltig.

2.5.3 Ergebnis

Für eine Einstellung des Verfahrens wegen angeblicher Überschreitung der Aufsichtskompetenz des BAKOM besteht kein Anlass.

2.6 «Unverhältnismässiger Eingriff in die Programmautonomie»

2.6.1 Stellungnahme Konzessionärin

Die Konzessionärin führt aus, die aus der Verwaltungsverordnung fliessenden Berechnungsvorgaben hätten präventiven Charakter und führten dazu, dass die Konzessionärin bei der Wahl ihrer Themen nicht mehr völlig frei sei. Dies allein stelle einen einschneidenden Eingriff in die Programmautonomie dar. Im Vollzug erweise sich die Anwendung der Verwaltungsverordnung als nicht praktikabel und in hohem Masse fehleranfällig. Ein willkürfreier Vollzug sei aufgrund der permanenten Wertungsbedürftigkeit und der sachlich nicht nachvollziehbaren Abgrenzungen nicht möglich.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip werde verletzt: Die äusserst detaillierten Relevanzvorgaben und Ortskriterien bewirkten für die Konzessionärin einen faktischen Zwang zur inhaltlichen Codierung des gesamten Programms. Auch die Erforderlichkeit der Berechnungsvorgaben gemäss Verwaltungsverordnung sei nicht gegeben. Die Berechnungsvorgaben seien ein erheblicher Eingriff in die Programmgestaltung und 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 vernachlässigten schliesslich die grundrechtlichen Aspekte der Medienfreiheit und der Programmautonomie. Damit verletzen sie auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Zumutbarkeit), da Eingriffszweck und Eingriffswirkung zueinander nicht in einem vernünftigen Verhältnis stünden.

2.6.2 Würdigung BAKOM

Der Aussage, dass ein einschneidender Eingriff in die Programmautonomie der Konzessionärin vorliege, weil diese bei der Wahl ihrer Themen nicht mehr völlig frei sei und ihr aufgrund der detaillierten Vorgaben quasi ein «faktischer Zwang zur inhaltlichen Codierung» auferlegt werde, muss widersprochen werden. Die Konzessionärin hat sich für eine Konzession mit Leistungsauftrag mit Abgabenanteil (vgl. Art. 38 f. RTVG) beworben. Konzessionierte Veranstalter haben – im Gegensatz zu bloss gemeldeten Veranstaltern – einen Informationsauftrag, der inhaltlich umfassend ist und örtlich auf das jeweilige Versorgungsgebiet fokussiert. Das war der Konzessionärin schon bei der Einreichung ihres Konzessionsgesuchs bekannt. Mit der Einführung der Mindestvorgabe hat sich an diesem Auftrag inhaltlich nichts geändert, er wurde lediglich umfangmässig präzisiert (quantifiziert).

Die Konzessionärin erhält jährlich einen maximalen Betrag von 3'463'186 Franken aus der Abgabe für Radio und Fernsehen. Dieser ist eng mit der Erfüllung des Leistungsauftrags und dem umfassenden Informationsauftrag gemäss Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG verbunden. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes sind anwendbar. Das bedeutet, dass das BAKOM nicht nur gemäss RTVG, sondern auch gemäss Art. 25 SuG zu prüfen hat, ob die subventionierte Leistung gesetzmässig und nach den auferlegten Bedingungen erfüllt wurde.

Die Aufsichtsmittel des BAKOM sind verhältnismässig. Sie fokussieren auf wissenschaftlich ausgeführte Stichproben im Kernbereich der konzessionsrechtlich geforderten relevanten lokal-regionalen Information und nehmen auch dort lediglich eine quantitative Überprüfung vor. Die Verwaltungsverordnung des BAKOM, auf welche die Konzessionärin immer wieder referenziert, hält im Wesentlichen nur das fest, was seit der Einführung der wissenschaftlichen Messungen im Jahr 2012 gilt und auch der Konzessionärin zumindest in den Grundzügen bekannt war – konkretisiert diese Vorgaben aber zuhanden der Veranstalter mit Beispielen und berücksichtigt einzelne ihrer Rückmeldungen zu Punkten, wo Unklarheiten und Verbesserungspotenzial bestanden.

Was die geltend gemachte Fehleranfälligkeit und angebliche Fälle von Willkür anbetrifft, verweisen wir auf die nachfolgende detaillierte Prüfung in Ziffer 2.7 dieser Verfügung. Ausführungen zur Frage des Detaillierungsgrades der Messungen und der Berücksichtigung der verfassungsmässigen Rechte der Konzessionärin finden sich weiter oben in Ziffer 2.5 dieser Verfügung.

2.6.3 Ergebnis

Für eine Einstellung des Verfahrens wegen eines angeblichen unverhältnismässigen Eingriffs in die Programmautonomie der Konzessionärin besteht kein Anlass.

2.7 Überprüfung der beanstandeten Messresultate

Die Konzessionärin bringt vor, folgende Programmabschnitte seien falsch codiert worden:

2.7.1 «Unklare Abgrenzung zwischen Informationsbeiträgen und Beitragsteilen»

2.7.1.1 Stellungnahme Konzessionärin

Die Konzessionärin führt aus, dass die Verwaltungsordnung nicht klar abgrenze zwischen Informationsbeiträgen und Beitragsteilen. Die Folge sei eine uneinheitliche, geradezu willkürliche Zerstückelung von Beiträgen und eine uneinheitliche Berücksichtigung von Informationen in verschiedenen Sendefässen. So würden Informationsbeiträge regelmässig in Einzelteile zerstückelt und unterschiedlich codiert.

Weiter beanstandet die Konzessionärin, in einem Nachrichtenbeitrag über das Coronavirus seien Teile der Anmoderation lediglich als Bad News taxiert worden, andere hingegen als Information mit dem Thema Gesellschaft. Zudem sei die Darbietung eines Liedes innerhalb eines Talks nicht als Information gewertet worden. Weiter seien einzelne Bestandteile einer Reportage unterschiedlich bewertet und zum Teil nicht als Information bewertet worden; dies wirke sich negativ auf die Programmleistung aus, weil es den Anreiz für Veranstalter verringere, zu regionalen Themen überhaupt Reportagen zu machen. Schliesslich werde das Intro von Beiträgen teilweise nicht als regionale Information bewertet. Dies sei nicht nachvollziehbar, weil ohne diese thematische Einführung die Meldung nicht zu verstehen sei. Die Konzessionärin führt jeweils Beispiele an.

2.7.1.2 Würdigung BAKOM

Für die Inhaltsanalyse werden (u.a.) Informationsbeiträge in kleinere Einheiten (Beitragsteile) unterteilt (geschnitten) und einzeln codiert. Wann solche Schnitte gesetzt werden, ist im Codebuch von Publi-com klar definiert. Das Unterteilen von Beiträgen erfolgt damit weder willkürlich noch (systemisch) uneinheitlich und entspricht der langjährigen Praxis. Schnitte werden 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) ändern. Das Schneiden ist damit notwendige Praxis, um die Vielfalt zum Beispiel von Themen oder Beitragstypen feststellen zu können. Diese Differenzierung ist sachlich auch im vorliegenden Kontext gerechtfertigt, weil innerhalb eines Beitrags z.B. sowohl die regionale als auch die nationale oder internationale Perspektive eingenommen werden kann.

Die Überprüfung der beanstandeten Codierungen durch das BAKOM ergibt:

- Im Fall des Beitrags über das Coronavirus: Alle von der Konzessionärin genannten Teile des Beitrags wurden als Beitragstyp «Information» codiert. Die Themen innerhalb des Beitrags wurden anschliessend unterschiedlich codiert (Gesellschaft und Bad News). Dies ist sachlich gerechtfertigt. Wie oben ausgeführt, kann ein Beitrag mehrere Themen (z.B. Politik *und* Wirtschaft; hier eben: Gesellschaft und Bad News behandeln). Im vorliegenden Fall wurde zudem zusätzlich das Thema Corona codiert, womit auch jener Beitragsteil als relevant angerechnet wurde, der als Bad News codiert wurde (vgl. zur Relevanz von Coronabeiträgen unten Ziff. 2.7.2.2). Das BAKOM sieht entsprechend keinen Anlass für eine Korrektur.
- Im Fall der Lieddarbietung innerhalb eines Talks: Der von der Konzessionärin bezeichnete Beitragsteil wurde als Information mit Thema Kultur codiert. Das BAKOM sieht entsprechend keinen Anlass für eine Korrektur.
- Im Fall der Reportage: Auch hier wurde der von der Konzessionärin bezeichnete Teil – anders als von ihr behauptet – als Beitragstyp «Information» codiert. Das BAKOM sieht entsprechend keinen Anlass für eine Korrektur.
- Im Fall des Intros von Beiträgen, die nicht als regionale Information codiert worden seien:
 - Angeführtes Beispiel 1 (Stichtag 5.7.2020, 06:53–07:04): In diesem Beitragsteil werden mit Musik unterlegte Bilder eines Autos gezeigt. Der Beitragsteil wurde als «Information» codiert, hingegen nicht als *regionale* Information. Dies ist korrekt: der Beitragsteil schafft keinen Bezug zu regionalem Geschehen.

- Angeführtes Beispiel 2 (Stichtag 29.7.2020, 05:47-07:44): In diesem Beitragsteil geht es um (die schweizweite) Verlängerung des Verbots für Veranstaltungen mit über 1000 Personen. Der Beitragsteil wurde als «Information» codiert, hingegen nicht als *regionale* Information. Dies ist korrekt: der Beitragsteil schafft keinen Bezug zu regionalem Geschehen.

2.7.2 «Wertungsbedürftige Abgrenzungen hinsichtlich der Relevanz»

2.7.2.1 Stellungnahme Konzessionärin

Für die Konzessionärin sind die Abgrenzungen hinsichtlich der Relevanz eines Beitrags in hohem Mass wertungsbedürftig. Der Codierung mangle es deshalb an einem einheitlichen Massstab für eine belastbare Unterscheidung zwischen Kultur, Gesellschaft, Politik und Verwaltung und Bad News bzw. Human Interest. Beiträge würden leichtfertig als irrelevante Bad News oder Human Interest gewertet. In der Folge werden verschiedene Beispiele angeführt:

- Erstens seien verschiedene Meldungen zum Coronavirus pauschal oder teilweise als Bad News oder Human Interest und also als irrelevant codiert worden.
- Zweitens würden Gefahrenmeldungen, Warnungen und polizeiliche Bekanntmachungen als irrelevante Bad News gewertet, obwohl die Veranstalter gesetzlich verpflichtet seien, solche Nachrichten zu verbreiten (Art. 9 RTVV). Dies sei problematisch. Als Beispiele angeführt werden erstens ein Beitrag zu drohendem Hochwasser, zweitens ein Beitrag über eine Serie von Brandstiftungen und drittens eine Vermisstmeldung.
- Drittens hätten nach Ansicht der Konzessionärin zwei Beiträge (Skull-breaker-Challenge und Erleuchtung Adventssterne in St. Gallen durch den Stadtpräsidenten) statt als Human Interest als Information der Kategorie Gesellschaft gewertet werden sollen.
- Viertens hält die Konzessionärin die Codierung von aufwendigen Reportagen als Human Interest sachlich für nicht gerechtfertigt. Als Beispiel wird eine Folge des Formats «*Mensche i de Ostschwiz*» (5.7.2020, 21:03-29:31) angeführt.

2.7.2.2 Würdigung BAKOM

In der Tat enthält die Verwaltungsverordnung keine Definitionen für Kultur, Gesellschaft oder Politik und Verwaltung, für Bad News und Human Interest hingegen schon. Für alle Themenkategorien liegen im Codebuch von Publicom ausführliche und über die Jahre kaum veränderte Definitionen inkl. Unterthemenlisten vor. Es gehört zum vom BAKOM verlangten und von Publicom in jedem Codierungsjahr durchgeführten Qualitätssicherungsprozess, dass ein Teil des Programmes von allen Codierenden codiert wird. Die Resultate werden anschliessend verglichen. Mit der eigentlichen Codierung wird im Anschluss erst dann begonnen, wenn ein gemäss wissenschaftlichen Standards genügend grosser Anteil gleich codiert wurde (Inter-Coder-Reliabilität); ansonsten wird nachgeschult und der Vorgang wiederholt. Damit wird sichergestellt, dass bei der Codierung ein einheitlicher Massstab angewandt wird.

Gemäss Definition wurde z.B. die Meldung reiner (Corona-)Todeszahlen als Bad News codiert. Gleichzeitig hat das BAKOM entschieden, dass alle Informationen zu Corona als relevant angerechnet werden. Dies ist im Bericht der Publicom AG entsprechend ausgewiesen (Thommen et al. 2021: Fussnote 6, Seite 6; Pfad: [www.bakom.admin.ch / elektronische Medien / Studien / Programmanalysen Regional-TV](http://www.bakom.admin.ch/elektronische_Medien/Studien/Programmanalysen_Regional-TV)). Die Variable «Corona notiert» (Ausprägung: «Ja») übersteuert damit Bad News. Informationen über Corona wurden den Veranstaltern entsprechend immer als relevante Information angerechnet (hingegen je nachdem nicht als Regional-Information). Die Überprüfung durch das BAKOM ergibt, dass bei allen genannten Beiträgen Corona korrekt codiert wurde, sofern es sich um Informationsbeiträge handelt. Bei allen Beispielen oben – so es sich um Informationsbeiträge handelt (was nicht immer der Fall ist) – wurde die Regel korrekt angewandt. Das BAKOM sieht deshalb diesbezüglich keinen Anlass für eine Korrektur.

Betreffend die Praxis, Gefahrenmeldungen, Warnungen und polizeiliche Bekanntmachungen, da wo sie als Einzelereignisse berichtet und nicht in einen grösseren Kontext eingebettet werden, als Bad News zu codieren, verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Ziffer 2.5.2, insbesondere zur demokratischen Willensbildung. Das BAKOM sieht keinen Anlass für eine Korrektur.

Wie oben (Ziff. 2.7.1.2) ausgeführt, werden weder Sendungen noch Beiträge pauschal codiert, sondern jeder Beitrag, resp. sogar dessen einzelne Beitragsteile separat beurteilt. Gemäss der Definition von Human Interest ist zudem *nicht* jede Information über Personen und auch nicht über Politikerinnen und Politiker relevant im Sinn des Informationsauftrags (vgl. oben Ziff. 2.5). Die Überprüfung der konkreten Sendungen ergibt:

- Im Fall des Beitrags vom 29.2.2020, 1:13:37–1:17:14 über die «Skull-breaker-Challenge» liegt ein Codierfehler vor. Der Beitrag hätte nach Ansicht des BAKOM korrekterweise mit dem Thema «Gesellschaft» codiert werden müssen und damit als relevante Information. *Das Ergebnis wird korrigiert und der Beitrag wird der Konzessionärin neu als relevante Regionalinformation angerechnet.*
- Betreffend Beitrag vom 27.11.2020, 11:35–14:01. In diesem Beitrag steht das Einschalten der Weihnachtsbeleuchtung in St. Gallen im Vordergrund, die wegen der Corona-Pandemie ohne Fest stattfinden muss. Es werden Personen befragt, ob bei ihnen (trotzdem) Weihnachtsstimmung aufkommt. Politische Inhalte im engeren Sinn kommen nicht vor; der im Wesentlichen einzige Bezug zur Politik ist, dass der abtretende Stadtpräsident die Sterne einschaltet. Aus Sicht des BAKOM handelt es sich damit um einen typischen Human-Interest-Beitrag, auch wenn ein Politiker vorkommt. Das BAKOM sieht deshalb keinen Anlass für eine Korrektur.

Dass Reportagen tendenziell aufwändige Formate sind, mag zutreffen. Die hier interessierende Frage ist allerdings, ob der Inhalt einer Reportage einen gemäss Konzession relevanten Themenkreis abdeckt oder nicht. Im Beitrag vom 5.7.2020, 21:03–29:31 werden drei Personen aus der Region porträtiert. Im Vordergrund stehen Einzelschicksale, eine besondere gesellschaftliche Bedeutung etwa durch Einbettung in einen breiteren gesellschaftlichen Kontext findet nicht statt (vgl. dazu die Definition von Human Interest in der Verwaltungsverordnung und oben Ziff. 2.5). Der Beitrag ist entsprechend korrekt als Information und als regionale Information codiert. Korrekt ist indes auch die Codierung Human Interest. Das BAKOM sieht keinen Anlass für eine Korrektur.

2.7.3 «Wertungsbedürftige Abgrenzungen hinsichtlich Ortskriterien»

2.7.3.1 Stellungnahme der Konzessionärin

Nach Ansicht der Konzessionärin sind auch die Abgrenzungen hinsichtlich der Ortskriterien stark wertungsbedürftig und die Unterscheidung zwischen Ereignisort, Auswirkungsort etc. sei nicht belastbar. Weiter sei die Gewichtung von Informationen mit Regionalbezug (10 %) nicht haltbar. Zudem sei die Vorgabe, ab welchem Zeitpunkt ein Beitragsteil als Lokal-/Regionalinformation gemessen wird, nicht nachvollziehbar. Konsequenz sei eine inkonsistente und zum Teil willkürliche Codierung.

Konkret würden erstens wiederholt Beiträge über Themen, die in der Region bestens bekannt seien, nicht als Lokal- bzw. Regionalinformation oder bestenfalls als Information mit Regionalbezug ohne Ereignisort gewertet. Konkret komme in einem Beitrag die in St. Gallen domizilierte Emil Egger AG vor; in einem zweiten Beitrag mit einer Ostschweizer Pfarrerin sei die Ortschaft Degersheim auf der Bauchbinde ersichtlich. Zweitens würden Informationsbeiträge mit unmittelbaren Auswirkungen im Konzessionsgebiet als Information mit Regionalbezug ohne Ereignisort oder sogar gar nicht als Lokal- bzw. Regionalinformation bewertet. Konkret sei ein Beitrag über die Kinobetreiberin Kitag, die in der Ostschweiz diverse Kinos betreibe, nicht als regionale Information taxiert worden; ebenso wenig ein Beitrag zu den Grenzöffnungen zwischen der Schweiz und Österreich. Drittens sei sachlich nicht gerechtfertigt, dass Nachrichtenbeiträge erst ab dem Moment als Regionalinformation taxiert werden, ab dem ein Ort im Konzessionsgebiet (hier konkret: Hemberg) genannt worden sei. Auch hier führt die Konzessionärin ein Beispiel an.

2.7.3.2 Würdigung BAKOM

Betreffend die angeblich fehlende Belastbarkeit der verschiedenen Variablen (hier Ereignisort, Auswirkungsort etc.) verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Inter-Coder-Reliabilität unter Ziffer 2.7.2.2; die entsprechenden Tests werden nicht nur in Bezug auf die Codierung von Themen, sondern auch auf die Codierung von Ortskriterien angewandt. Die unterschiedliche Anrechnung von Informationen mit Ereignisort (100 %), Auswirkungsort (100 %) und Regionalbezug ohne Ereignisort (10 %) trägt dem Umstand Rechnung, dass der Leistungsauftrag der konzessionierten Regionalfernsehveranstalter gemäss Gesetz und Konzession sich auf (relevante) regionale Information bezieht. Darunter sind in erster Linie Informationen über das Sendegebiet zu verstehen, und nicht Berichte z.B. über Personen mit ehemaligem Wohnsitz im Sendegebiet, die aktuell irgendwo im Ausland irgendwelchen Tätigkeiten nachgehen. Deshalb werden solche Beiträge weniger stark angerechnet.

Die Überprüfung der Codierungen zu den konkreten Beiträgen ergibt:

- **Im Fall fehlender Codierung von Regionalität trotz in der Region bekannter Themen:** Im Beitrag zu den Raststätten (Stichtag 30.3.2020, 13:25-16:22) geht es darum, dass die Schweizer Lastwagenfahrer wegen der Corona-Massnahmen auf Raststätten mangelnden Zutritt zu sanitären Anlagen hatten. Dieses (nationale) Thema wird nicht regionalisiert, die gezeigte Raststätte könnte irgendwo in der Schweiz stehen. Die Nennung eines wirtschaftlichen Akteurs ohne weitere geografische Differenzierung reicht zudem in der Regel nicht aus für die Codierung eines Regionalbezugs. Das BAKOM sieht keinen Anlass für eine Korrektur. Anders im Beitrag mit einer Pfarrerin (Stichtag 21.11.2020, 57:25-59:20). Hier wird mittels Einblendung ersichtlich, dass die Pfarrerin in Degersheim amtiert. Entsprechend wäre hier ein Regionalbezug zu codieren gewesen. *Das Ergebnis wird korrigiert und der Beitrag wird der Konzessionärin neu als relevante Regionalinformation angerechnet.*
- **Im Fall von Beiträgen, die nach Ansicht der Konzessionärin mit Auswirkungsort im Sendegebiet hätten codiert werden müssen:** Im Beitrag vom 4.8.2020, 1:07:51-1:08:45 wird im Wesentlichen die Reaktion der Kitag AG (generell und schweizweit) auf die «Coronakrise» behandelt. Ein Bezug zum Sendegebiet wird nicht hergestellt. Aus Sicht des BAKOM ist der Beitrag korrekt als «Schweiz (unspezifisch)» codiert worden. Im Beitrag vom 03.06.2020, 14:12-14:31 geht es darum, dass Österreich die Grenzen zur Schweiz wieder öffnet. Es werden keine Konsequenzen/Auswirkungen für das Sendegebiet erwähnt. Aus Sicht des BAKOM ist der Beitrag korrekt als «Österreich» codiert worden.
- **Betreffend die Vorgabe, ab welchem Zeitpunkt ein Beitragsteil als Lokal-/Regionalinformation gemessen wird:** Die Vorgabe ist klar: Wird in einem Beitragsteil z.B. ein Ereignisort genannt, wird in jedem Fall der ganze Beitragsteil als Lokal-/Regional codiert, hingegen die Beitragsteile davor nicht.

2.7.4 Angeblich fehlende Berücksichtigung von Besonderheiten der Berichterstattung im Zusammenhang mit dem Coronavirus

2.7.4.1 Stellungnahme Konzessionärin

Für die Konzessionärin ist nicht klar, wie die Codierung von Informationen zu Corona ausgestaltet wurde. Zudem macht sie geltend, dass es in der Zeit der ausserordentlichen Lage von Mitte März bis Mitte Juni 2020 massiv weniger Entscheide und Tätigkeiten auf Seiten der kantonalen Behörden und Gesetzgeber gegeben habe, welche überhaupt Gegenstand lokal-regionaler Berichterstattung hätten bilden können. Sinngemäss argumentiert sie hinsichtlich wirtschaftlicher, kultureller und gesellschaftlicher Veranstaltungen. Diesem Umstand sei, soweit ersichtlich, in der Codierung der Publicom AG in keiner Weise Rechnung getragen worden. Werde die entsprechende Berichterstattung nicht schon von vornherein als irrelevante Bad News taxiert, falle sie aufgrund des nationalen Themas spätestens bei der Anwendung der Ortskriterien aus dem Raster der Lokal- bzw. Regionalinformation.

2.7.4.2 Würdigung BAKOM

Betreffend die Relevanz von Informationen zu Corona verweisen wir auf unsere Erläuterungen weiter oben (vgl. Ziff. 2.7.2.2): Kam Corona in einem Informationsbeitrag vor, wurde die Variable «Corona notiert» mit der Ausprägung «Ja» codiert. Diese Codierung übersteuert eine allfällige Codierung der Information als Bad News. Damit eine Information als relevante Lokal-/Regionalinformation angerechnet wird, muss sie zudem das Kriterium der Regionalität erfüllen. Es ist für das BAKOM nicht ersichtlich, dass die Corona-Situation die Berichterstattung über das Konzessionsgebiet insgesamt massiv erschwert hätte. Während es zwar richtig ist, dass verschiedene Ereignisse abgesagt wurden, hätte genau die Pandemie der Konzessionärin mannigfaltige Möglichkeiten gegeben, über die Auswirkungen nationaler Beschlüsse im Sendegebiet zu berichten, die Situation des lokalen Gewerbes zu analysieren etc. Eine Regionalisierung der überprüften Codierungen (gleich folgend) wäre nach Ansicht des BAKOM in vielen Fällen ohne grossen Aufwand möglich gewesen (indem z.B. statt über das Triemli-Spital in Zürich über das Kantonsspital St. Gallen berichtet worden wäre). Auch die Vermeldung der Entwicklung der Fallzahlen im Kanton St. Gallen würde angerechnet. Hingegen nicht die Vermeldung der Fallzahlen in der ganzen Schweiz. Die Pandemie ändert nichts daran, dass der Informationsauftrag gemäss Gesetz und Konzession Informationen zum Sendegebiet verlangt.

Die Überprüfung der Codierungen ergibt:

- Für den Stichtag 30.3.2020, 0:55:35–0:57:12. Ein Beitrag zu dieser Zeit existiert nicht. Es wird für die Beiträge mit Stichtag 30.3.2020, 0:50:25–0:57:12 geantwortet: Alle drei Beitragsteile wurden als Informationsbeiträge mit dem Thema «Politik und Verwaltung» codiert. In allen Teilen wurde zudem «Corona notiert» codiert. Alle Beitragsteile wurden demnach als relevante Beiträge codiert. Angerechnet an die regionale Informationsleistung wurde korrekterweise nur der erste Beitragsteil, weil dort auch der Auswirkungsort Ostschweiz codiert wurde. Die anderen Beitragsteile behandeln «Europa» (es geht einmal um die Flüchtlingssituation in Griechenland, einmal um die blockierten Masken in Deutschland und Frankreich) und wurden damit (korrekt) nicht als Regionalinformation angerechnet.
- Für die Beiträge am Stichtag 29.7.2020, 05:47–07:44, am Stichtag 23.10.2020, 08:35–10:27 und am Stichtag 29.10.2020, 10:33–12:31: Die entsprechenden Beitragsteile wurden alle als Information codiert, entweder mit dem Thema Gesellschaft oder Wirtschaft. Auch ohne «Corona» sind sie deshalb relevant. Hingegen kommt in keinem Beitrag ein Ereignis- oder Auswirkungsort im Sendegebiet vor. Die Beitragsteile wurden deshalb korrekterweise nicht als relevante Regional-Information codiert.

Die Prüfung weiterer Beiträge, die «zu Unrecht nicht als lokal-regionale Information gewertet» worden seien, ergibt:

- Für den Stichtag 20.2.2020, 1:05:56–1:07:59. Ein Stichtag 20.2.2020 existiert nicht. Es wurden die entsprechenden Beitragsteile vom 29.02.2020 überprüft. Der Beitragsteil 1:05:56–01:06:25 wurde mit Auswirkungsort Ostschweiz (Region) codiert und entsprechend als Regionalinformation angerechnet. Der Beitragsteil 1:06:25–1:06:40 wurde korrekt mit Ereignisort Biel codiert (eine Frau liegt im Spital in Biel); gleichzeitig wurde als Regionalbezug korrekt Ostschweiz codiert. Der Beitragsteil 1:06:40–1:06:59 (Aussage von BAG-Direktor Koch) wurde korrekt als Ereignisort Bern codiert; gleichzeitig wurde als Regionalbezug korrekt Ostschweiz codiert. Dasselbe «Schema» gilt für die nachfolgenden Beitragsteile (bis 1:07:59). Das BAKOM sieht deshalb keinen Anlass für eine Korrektur.
- Für die Beispiele mit Stichtag 30.3.2020, 0:13:25–0:16:22, Stichtag 3.6.2020, 0:14:12–0:14:31, Stichtag 29.7.2020: 05:47–07:44 und Stichtag 4.8.2020, 1:07:51–1:08:45 verweisen wir auf unsere Ausführungen oben.

2.7.5 «Offensichtliche Codierfehler»

2.7.5.1 Stellungnahme der Konzessionärin

Der Konzessionärin seien im Rahmen der Detailanalyse offensichtliche Codierfehler aufgefallen. Sie führt einen Beitrag als Beleg an: Stichtag 3.6.2020, 0:16:16–0:18:00. Hier sei die Wiedereröffnung des Sântisparks in Abtwil (SG) fälschlicherweise als Abtwil (AG) codiert worden.

2.7.5.2 Würdigung BAKOM

Die Publicom AG nimmt umfassende Massnahmen zur Qualitätssicherung vor. Gleichwohl kann es natürlich vorkommen, dass einzelne Beiträge nicht korrekt codiert werden. Angeführt wurde von der Konzessionärin ein Beispiel.

Die Überprüfung der Codierung für den angeführten Beitrag ergibt, dass hier ein Codierfehler vorliegt. *Das Ergebnis wird korrigiert und der Beitrag wird der Konzessionärin neu als relevante Regionalinformation angerechnet.*

2.8 Ergebnis

Als Ergebnis gilt es festzuhalten, dass die Konzessionärin die quantitative Mindestvorgabe gemäss Art. 5 Abs. 2 ihrer Veranstalterkonzession im Jahr 2020 auch nach Vornahme der in Ziffer 2.7 vorgenommenen Korrekturen an den Messresultaten nicht erfüllt hat, indem sie in ihrem Programm TVO an den Stichprobetagen vom 6. Februar, 29. Februar, 8. März, 30. März, 19. Mai, 3. Juni, 5. Juli, 29. Juli, 4. August, 31. August, 23. Oktober, 29. Oktober, 21. November, 27. November 2020 (von 18 bis 23 Uhr) total 141 Minuten und 37 Sekunden relevante eigenproduzierte regionale, bzw. lokale Programminhalte aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport verbreitet hat (inklusive Wiederholungen). Die neu berechnete obere Grenze des Konfidenzintervalls liegt bei 149 Minuten und einer Sekunde. Somit wurde die in der Veranstalterkonzession festgelegte quantitative Mindestvorgabe von 150 Minuten pro Woche auch nach Neuurteilung der fraglichen Programmabschnitte nicht erfüllt.

3 Administrative Massnahmen

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 47 Abs. 2 RTVG ergreift das BAKOM Massnahmen, wenn es erhebliche Unzulänglichkeiten bei der Erfüllung des Leistungsauftrages im konzessionierten Programm feststellt. Unter diesen Tatbestand fällt u.a. die Nichterfüllung der quantitativen Mindestvorgabe. Das BAKOM kann namentlich den Anspruch auf Abgabenanteile um höchstens die Hälfte kürzen, bis die Unzulänglichkeiten behoben sind.

Zudem stehen dem BAKOM gemäss Artikel 89 und 90 RTVG verschiedene Massnahmen zur Verfügung. Insbesondere kann es die Herstellung des rechtmässigen Zustandes verlangen. Zudem kann es die Veranstalterin auffordern, Massnahmen zu treffen, damit sich die Verletzung nicht wiederholt sowie darüber Bericht zu erstatten. Des Weiteren kann es dem UVEK beantragen, die Veranstalterkonzession durch Auflagen zu ergänzen, sie einzuschränken, zu suspendieren oder zu entziehen. Ferner kann es Verwaltungsanktionen aussprechen.

3.2 Verhältnismässigkeit

Bei der Anordnung von Verwaltungsmassnahmen hat sich die Behörde an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu halten (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101). Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Massnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten

Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen (BGE 128 II 292, E 5.1).

3.3 Behebung des Mangels / Herstellung des rechtmässigen Zustandes

Bei einem andauernden unrechtmässigen Zustand kann das BAKOM gemäss Art. 89 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 RTVG von der Veranstalterin verlangen, den Mangel zu beheben. Es handelt sich hierbei um die mildeste administrative Massnahme, bei der sich kaum Fragen nach der Verhältnismässigkeit stellen.

Da sich die Programmanalyse der Publicom AG auf das Jahr 2020 bezieht, kann der Mangel nicht mehr behoben und der rechtmässige Zustand für dieses Jahr somit nicht mehr hergestellt werden.

3.4 Massnahmen zur Verhinderung künftiger Rechtsverletzungen und Berichterstattung

Das BAKOM kann in Anwendung von Art. 89 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 2 RTVG von der Veranstalterin verlangen, Massnahmen zu treffen, damit sich die Rechtsverletzungen nicht wiederholen sowie darüber Bericht zu erstatten.

Da das BAKOM erstmals verbindlich feststellt, dass die Konzessionärin die quantitative Mindestvorgabe der Veranstalterkonzession nicht erfüllt hat, sieht es davon ab, eine Berichterstattung über getroffene Massnahmen zu verlangen. Im Jahr 2022 wird die nächste Programmanalyse durchgeführt.

3.5 Weitere Massnahmen

Da das BAKOM erstmals verbindlich feststellt, dass die Konzessionärin die quantitative Mindestvorgabe der Veranstalterkonzession nicht erfüllt hat, sieht es von weiteren Massnahmen, insbesondere der Kürzung des Anspruches auf Abgabenanteil nach Art. 47 Abs. 2 RTVG, ab.

4 Verfahrenskosten

Das BAKOM erhebt Verwaltungsgebühren für den Erlass von Verfügungen (Art. 100 Abs. 1 Bst. c RTVG). Gemäss Art. 78 Abs. 1 der Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401) bemisst sich die Verwaltungsgebühr nach dem Zeitaufwand. Der Stundensatz beträgt 210 Franken (Art. 78 Abs. 2 RTVV). Prüfergebnisse im Rahmen der vertieften Prüfung in diesem Verfahren, die zu einer Korrektur von Codierungen des BAKOM führten, werden nicht in Rechnung gestellt. Für die vorliegende Verfügung werden Verfahrenskosten in der Höhe von 3'990 Franken auferlegt (19 Stunden à 210 Franken).

Die Rechnungsstellung erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung.

Aus diesen Gründen wird verfügt:

1. Es wird festgestellt, dass die TVO AG die quantitative Mindestvorgabe von 150 Minuten pro Woche gemäss Art. 5 Abs. 2 der Veranstalterkonzession im Jahr 2020 nicht erfüllt hat, indem sie in ihrem Programm TVO gemäss den Stichprobentagen vom 6. Februar, 29. Februar, 8. März, 30. März, 19. Mai, 3. Juni, 5. Juli, 29. Juli, 4. August, 31. August, 23. Oktober, 29. Oktober, 21. November, 27. November 2020 (von 18 bis 23 Uhr) total maximal 149 Minuten und eine Sekunde relevante, eigenproduzierte lokale bzw. regionale Informationsangebote aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport verbreitet hat (exklusive Wiederholungen).
2. Die Verfahrenskosten von 3'990 Franken werden der TVO AG zur Bezahlung auferlegt. Die Rechnungsstellung erfolgt mit separater Post nach Eintritt der Rechtskraft der vorliegenden Verfügung.
3. Diese Verfügung wird der TVO AG mittels eingeschriebener Post mit Rückschein eröffnet.

Bundesamt für Kommunikation

Carole Gerber
Sektionsleiterin Medienrecht

Rechtsmittel

Gegen diese Verfügung kann innerhalb von 30 Tagen ab Eröffnung schriftlich Beschwerde erhoben werden. Diese Frist steht still vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern; vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar. Die Beschwerde ist einzureichen an das

Bundesverwaltungsgericht
Postfach
9023 St. Gallen

Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind der Beschwerde beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.