

# Rechtliche Grundlagen der schweizerischen Radio- und Fernsehversorgung durch die PTT-Betriebe

Autor(en): **Felchlin, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Technische Mitteilungen / Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe = Bulletin technique / Entreprise des postes, téléphones et télégraphes suisses = Bollettino tecnico / Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi svizzeri**

Band (Jahr): **67 (1989)**

Heft 10

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-874957>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Rechtliche Grundlagen der schweizerischen Radio- und Fernsehversorgung durch die PTT-Betriebe

Peter FELCHLIN, Bern

Zusammenfassung. *Der Autor beleuchtet die Zusammenhänge zwischen rechtlichen Grundlagen und Entwicklung des Radio- und Fernsehgrundfunkwesens in der Schweiz von den Anfängen bis heute. Er vermittelt damit einen historischen Überblick vom ersten öffentlichen Radiosender der Schweiz auf dem Champ-de-l'Air in Lausanne bis zum Aufbau und Betrieb dreier Fernseh-Senderketten in jeder Sprachregion. Weiter wird die Bedeutung der Verfassungsartikel 36 und 55bis sowie des Bundesgesetzes betreffend den Telegrafien- und Telefonverkehr samt den entsprechenden Verordnungen und Bundesbeschlüssen eingehend erläutert, einschliesslich des neusten Beschlusses über den Satellitenrundfunk. Abschliessend wird kurz auf den gegenwärtig im Parlament zur Diskussion stehenden Entwurf des Bundesrates zum Gesetz über Radio und Fernsehen eingegangen.*

## Bases juridiques de la couverture radiophonique et télévisuelle en Suisse par l'Entreprise des PTT

Résumé. *L'auteur met en lumière les relations entre les bases juridiques et le développement de la radio et de la télévision en Suisse, des débuts à l'époque actuelle. Il donne un aperçu historique s'étendant du premier émetteur de radio public suisse du Champ-de-l'Air à Lausanne à la mise en place et à l'exploitation de trois chaînes de télévision dans chacune des régions linguistiques. Il explique aussi la signification des articles 36 et 55bis de la Constitution ainsi que de la loi fédérale réglant la correspondance télégraphique et téléphonique et des ordonnances et arrêtés fédéraux y relatifs. Il passe aussi en revue le nouvel arrêté sur la radiodiffusion par satellite et présente brièvement le projet de loi sur la radio et la télévision que le Conseil fédéral a soumis au Parlement pour examen.*

## Basi giuridiche della copertura della Svizzera da parte delle PTT con programmi radiotelevisivi

Riassunto. *L'autore illustra i rapporti tra basi legali e evoluzione della radiodiffusione in Svizzera, dagli inizi fino ad oggi. Fa la cronistoria dalla prima emittente radio della Svizzera, ubicata sul Champ-de-l'Air a Losanna, fino alla creazione e all'esercizio di tre reti emittenti televisive in ogni regione linguistica. Spiega quindi, nei particolari, l'importanza degli articoli costituzionali 36 e 55bis come pure della Legge federale sulla corrispondenza telegrafica e telefonica con le sue ordinanze e i relativi decreti federali, compreso quello più recente sulla radiodiffusione via satellite. Tratta infine brevemente il progetto del Consiglio federale – attualmente discusso in Parlamento – relativo alla legge sulla radio e la televisione.*

## 1 Einleitung

«Nehmen Sie von mir die amtliche Erklärung an, dass wir das Radio in der Schweiz nicht aufkommen lassen werden. Ihr Institut ist also gänzlich zwecklos!»

Mit diesen vernichtenden Worten wies im Jahre 1923 der zuständige PTT-Beamte ein Gesuch der Universität Zürich, für Radioempfangsvorführungen ein besonderes Institut einzurichten, kategorisch ab. Zu diesem Zeitpunkt war der erste öffentliche Radiosender der Schweiz – als dritte europäische Station! – bereits seit über einem Jahr auf dem Champ-de-l'Air in Lausanne in Betrieb.

Diese ungnädige Abfuhr hinderte aber den Rundspruch in der Schweiz nicht an einem schnellen Aufschwung und einem von Jahr zu Jahr zunehmenden öffentlichen Interesse. Mit der Einführung des Fernsehens und dessen rascher Entwicklung zum elektronischen Massenmedium wurden auch die rechtlichen, politischen und organisatorischen Probleme der audiovisuellen Medien immer komplexer. Nach wie vor fehlten jedoch eine klare verfassungsrechtliche und eine gesetzliche Grundlage, obschon die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates bereits am 19. September 1940 den Bundesrat mit einem Postulat eingeladen hatte, «zu prüfen, ob es nicht zweckmässig sei, die ganze Materie des Rundspruchs gesetzlich zu ordnen». Nachdem ein entsprechender Verfassungsartikel zweimal, 1957 und 1976, vom Souverän in der Volksabstimmung verworfen worden war, musste sich das Rundfunkrecht in der Schweiz weiterhin mit Bundesbeschlüssen, Verordnungen und Konzessionen behelfen. Als rechtliche Stütze dienten das aus dem Jahre 1922 stammende *Telegraphen- und Telefonverkehrsgesetz (TVG)* und entsprechende Ver-

ordnungen. Das TVG seinerseits gründet auf dem bereits seit 1874 bestehenden *Artikel 36 der Bundesverfassung (BV)*, der das Post- und Telegrafienwesen zur Bundessache erhebt. Ein eigentliches Medienrecht für Radio und Fernsehen, soweit man überhaupt von einem solchen sprechen kann, bildete sich deshalb in den vergangenen fünfzig Jahren mangels Verfassungs- und Gesetzesgrundlage unabhängig vom Parlament. Es umfasst verschiedene Erlasse unterschiedlichen Gewichts; als wichtigste seien genannt:

- Bundesgesetz betreffend den Telegrafien- und Telefonverkehr vom 14. Oktober 1922 (TVG)
- Verordnung 1 zum TVG vom 17. August 1983
- Verordnung des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 17. August 1983
- Verordnung über lokale Rundfunk-Versuche (RVO) vom 7. Juni 1982 (als Ablösung der Kabelrundfunk-Verordnung vom 6. Juli 1977 bzw. 24. Juni 1981)
- Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983 über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
- Bundesbeschluss vom 21. Juni 1985 über das schweizerische Kurzwellenradio
- Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk vom 18. Dezember 1987.

Erst in einem dritten Anlauf fand eine neue Formulierung für einen Verfassungsartikel vor dem Stimmbürger Gnade. Dieser *Artikel 55bis Abs. 1 BV* vom 2. Dezember 1984 verpflichtet nun den Bund, im Bereich von Radio und Fernsehen Recht zu setzen. Die Notwendigkeit eines Bundesgesetzes über die Belange der elektronischen Medien ergibt sich nicht nur aus dem Legalitätsgrundsatz; sie ist auch politisch unbestritten. Ein entsprechender Entwurf wird gegenwärtig von der vorbe-

reitenden Kommission des Nationalrates diskutiert. Das neue Bundesgesetz über Radio und Fernsehen dürfte frühestens 1991 in Kraft treten, vorausgesetzt, den parlamentarischen Interessenvertretern gelingt es, sich auf einen tragfähigen Kompromiss zu einigen, der nicht durch Referendumsdrohungen gefährdet wird.

## **2 Die Kompetenz des Bundes im Bereiche von Radio und Fernsehen**

### **21 Die verfassungsrechtliche Grundlage**

#### **211 Die Bedeutung von Artikel 36 Abs. 1 BV**

Die schweizerischen Rundfunksendernetze wurden zu einer Zeit aufgebaut, als der heute fünf Jahre alte Artikel 55bis über Radio und Fernsehen noch nicht existierte und Art. 36 Abs. 1 das alleinige verfassungsrechtliche Rückgrat für Radio und Fernsehen bildete. Unsere Aufmerksamkeit gilt deshalb in einem kurzen geschichtlichen Rückblick zuerst Artikel 36 Abs. 1. Er bestimmt:

«Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft ist Bundessache.»

Die Verfassung sichert somit dem Bund das Post- und Fernmelderegale. Ein staatliches Monopol liegt dann vor, wenn eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit, hier also das Post- und Fernmeldewesen, ausschliesslich dem Staat vorbehalten bleibt und Private davon ausgeschlossen werden. Statt von einem staatlichen Monopol spricht man häufig auch von einem Regal. So verfügt der Bund neben dem Post- und Fernmelderegale beispielsweise über die Kompetenz zur Errichtung eines staatlichen Monopols in den Bereichen Schifffahrt, Eisenbahnen, Atomenergie, Luftfahrt und Münzwesen. Dem Bundesgesetzgeber ist es indessen unbenommen, die Ausübung einer Regaltätigkeit ganz oder teilweise Privaten zu überlassen, d. h. diese zu konzessionieren.

Historisch betrachtet ist das Telegrafien- und Telefonregale ein Ausfluss aus dem Postregale, das in der Bundesverfassung von 1848 die Übermittlung von Nachrichten, Waren und Geld zwischen räumlich getrennten Personen sowie die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung dem Staat als Aufgabe zuwies. Als mit der Erfindung des Telegrafien ein neues Kommunikationsmittel zur Verfügung stand, machte sich der Bundesrat die Auslegung zu eigen, Mitteilungen über Telegrafien seien im Grunde nichts anderes als Briefkorrespondenzen, deren Beförderung ausschliesslich dem Bund vorbehalten sei. Die revidierte Bundesverfassung von 1874 bestätigte diese Auffassung, indem sie in Art. 36 nicht nur das Post-, sondern auch das Telegrafienwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft zur Bundesangelegenheit erklärte; dieser Wortlaut ist bis heute unverändert geblieben. Mit Beschluss vom 18. Februar 1878 entschied der Bundesrat, dass auch die Neuerfindung Telefon unter dieses Telegrafienregale falle. Unter dem Kollektivbegriff «elektrische Telegrafien» seien all jene Einrichtungen zu verstehen, die dazu dienen, mit Hilfe der Elektrizität zwischen zwei mehr oder weniger entfernten Punkten Gedanken auszutauschen. So war es nur folgerichtig, dass einige Jahre später auch die drahtlose Telegraphie dem Regale unterstellt wurde.

1922 hielt mit dem Rundspruch eine neue Erscheinungsform der drahtlosen Übermittlung in der Schweiz Einzug, die sich von den bisher bekannten Möglichkeiten des Funkverkehrs in einem Punkt grundsätzlich unterschied. Hier sind die ausgestrahlten Nachrichten nicht mehr als Punkt-zu-Punkt-Verbindung für einzelne Adressaten bestimmt, sondern an einen möglichst grossen, unbekanntem Empfängerkreis gerichtet. Auch diese neue technische Errungenschaft, die in einem weiten Sinne Gedanken übermittelt, wurde wiederum dem Regale zugeordnet. Unter dieser Optik war es nur logisch, dass man in späteren Jahren das neue Medium Fernsehen als Bildtelegrafien betrachtete, der sich vom Radio lediglich dadurch unterscheidet, dass er neben akustischen Zeichen und Lauten auch bewegte Bilder, wenn auch an eine Vielzahl von Empfängern, überträgt.

Der kurze Abriss der Entwicklungsgeschichte von Art. 36 BV veranschaulicht, dass der Bundesrat stets darauf bedacht war, neue technische Erfindungen der Nachrichtenübermittlung umgehend in das Regale einzuschliessen, vorausgesetzt, dass es sich bei der Übertragung um Gedanken, Nachrichten oder Mitteilungen handelte.

#### **212 Die Interdependenz zwischen den Verfassungsartikeln 55bis und 36**

Die Frage, ob dem Bund die Kompetenz zustehe, nicht nur über die technischen Rundfunkbelange, sondern auch über den Programmbereich zu bestimmen, bildete bis zum Inkrafttreten des neuen Verfassungsartikels 55bis am 2. Dezember 1984 während langer Jahre Gegenstand heftigster Kontroversen. Während sich die Lehre mehrheitlich auf den Standpunkt stellte, dem Bund fehle eine solche Zuständigkeit, bejahte die bundesrechtliche Praxis in verschiedenen Entscheiden die Rechtmässigkeit der seit den zwanziger Jahren entstandenen faktischen Rundfunkordnung sowie die Kompetenz des Bundes, nicht nur den technischen, sondern auch den programmlichen Bereich zu regeln. Mit der Aufnahme des Art. 55bis in die Bundesverfassung ist dieser strittige Punkt nun gegenstandslos geworden.

Der uns interessierende erste Absatz des neuen Artikels 55bis lautet folgendermassen:

«Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.»

Die 1957 und 1976 in der Volksabstimmung verworfenen Vorlagen hatten die politisch heikle Materie noch als Art. 36bis bzw. 36quater im ausgesprochenen technischen Umfeld des Post- und Fernmelderegals eingebettet. Zehn Jahre später ging der Gesetzgeber, von der bitteren Erfahrung zweier Abstimmungsniederlagen geprägt, von einer gesamtmedialen Betrachtungsweise aus und fügte den neuen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen nun unmittelbar nach der Vorschrift über die Pressefreiheit als Art. 55bis in die Bundesverfassung ein. Der Bund ist heute befugt, im Bereiche von Radio und Fernsehen sowie weiterer Formen der öffentlichen Verbreitung von Darbietungen und Informationen als Gesetzgeber umfassend tätig zu werden. So wird er bei-

spielsweise die Gestaltung des Programmdienstes, die Organisation und Finanzierung der Rundfunkveranstalter und auch die Versorgungspflicht der PTT-Betriebe regeln und sich mit den verschiedenen neuen Medien, wie beispielsweise Lokalrundfunk, Abonnementsfernsehen und Kabel- und Satellitenrundfunk, gesetzgeberisch befassen müssen.

Wie der Bundesrat anlässlich der Beratung des Verfassungsartikels im Parlament ausführte, ersetzt Art. 55bis nicht Art. 36 hinsichtlich Radio und Fernsehen; vielmehr ergänzt er diesen als umfassende Verfassungsgrundlage für Bestimmungen über den Inhalt der öffentlichen, fernmeldetechnisch verbreiteten Darbietungen und Informationen, vor allem hinsichtlich des organisatorischen und programmlichen Bereichs der Rundfunkveranstaltung.

## 22 Die gesetzliche Grundlage

Die technische Reglementierung der elektronischen Medien in der Schweiz hat ihre Grundlage in Art. 36 Abs. 1 BV, der das Post- und Fernmelderegal statuiert. Wie wir gesehen haben, sind die Bundesbehörden seit der Errichtung des Postregals stets davon ausgegangen, dass neue technische Mittel und Erfindungen der Nachrichtenübermittlung vollumfänglich vom Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 erfasst würden. Gemäss einem Grundsatzentscheid des Bundesgerichtes aus dem Jahre 1979 über den Umfang des Fernmelderegals unterstehen dem Regal alle jene technischen Einrichtungen, die der Übertragung von Nachrichten, Meinungen oder Gedanken dienen, also auch die Kommunikation, die für den Menschen als Zeichen, Bilder oder Laute wahrnehmbar ist. Das Fernmeldemonopol befugt den Bund nicht nur zur alleinigen Ausübung der von der Definition erfassten Tätigkeitsbereiche, sondern, als Korrelat dazu, auch zur Ergreifung der Massnahmen, die sich zum Schutz gegen Störungen von aussen aufdrängen (BGE 105 Ib 389 ff.; Entscheid Ellenberger).

Diese auch in der Rechtslehre unbestrittene Bundeskompetenz deckt somit sämtliche technischen Belange des Fernmeldewesens ab, also auch die Frequenzzuteilung und -verwaltung, die Festlegung der Sendercharakteristika usw. Sie verleiht dem Staat das alleinige, ausschliessliche Recht, Sende- und Empfangseinrichtungen sowie Anlagen jeder Art, die der elektrischen oder radioelektrischen Zeichen-, Bild- oder Lautübertragung dienen, zu erstellen und zu betreiben. Art. 1 des Telegraphen- und Telefonverkehrsgesetzes vom 14. Oktober 1922 (TVG) überträgt dieses Recht den PTT-Betrieben. Da sowohl der Oberbegriff «Nachricht» als auch die darin enthaltenen Begriffe «Zeichen, Bilder oder Laute» im Zusammenhang mit dem TVG in keiner Weise näher erläutert werden, bedürfen sie der Angleichung an die technische Entwicklung: «Was der historische Gesetzgeber gewollt hat, ist für die Rechtsanwendung nicht von vornherein entschieden, weil eine Norm mit der Zeit infolge veränderter Verhältnisse eine andere Bedeutung erlangen kann, als sie ihr am Anfang zugeschrieben wurde» (BGE 91 I 103).

Die Umschreibung im TVG gilt, da in einem Bundesgesetz enthalten, als formell unanfechtbar. Sie entspricht aber, wie wir gesehen haben, auch materiell dem Ziel,

das sich der Verfassungsgeber gesetzt hatte, nämlich die technische Übermittlung von Informationen zur Bundessache zu erklären.

## 23 Exkurs: Die Rechtsgrundlagen für das Satellitenfernsehen

Im Zusammenhang mit dem Satellitenrundfunk wurde schon lange Jahre vor dem Erlass des Bundesbeschlusses über den Satellitenrundfunk (vom 18. Dezember 1987) die Frage nach der Rechtsgrundlage für die Ausdehnung des Fernmelderegals auf das Weltall aufgeworfen.

Mit der Errichtung des Postregals in der Bundesverfassung von 1848 beabsichtigte der historische Gesetzgeber selbstverständlich keineswegs, den Weltraum vom Geltungsbereich auszuschliessen; ihm lag vielmehr am Herzen, die umfassende bundesstaatliche Kompetenz, also die Aufhebung der kantonalen Befugnisse, ganz klar zum Ausdruck zu bringen. Als die eidgenössischen Abgeordneten zu jener Zeit den Umfang des Regals diskutierten, hatte Jules Verne seine berühmten Science-fiction-Romane ja noch nicht veröffentlicht; von einer gewollten Ausklammerung des Weltraums liesse sich also nicht sprechen. Die rechtliche Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Schweiz ergibt sich zum einen aus dem internationalen Fernmelderecht, zum andern aus dem Weltraumrecht (Weltraumvertrag, Abkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände). So erklärt der Weltraumvertrag vom 27. Januar 1967 die Vertragsstaaten völkerrechtlich verantwortlich für nationale Tätigkeiten im Weltraum, gleichviel, ob staatliche Stellen oder nichtstaatliche Rechtsträger dort tätig werden. Die Staaten müssen dafür sorgen, dass nationale Tätigkeiten nach Massgabe des Vertrages durchgeführt werden. Der Vertragsstaat behält auch die Hoheitsgewalt und die Kontrolle über die Satelliten, solange sich diese im Weltraum befinden. Er trägt auch die Verantwortung für alle von seinem Land ausgehenden Aktivitäten im Weltraum, unabhängig davon, ob diese von staatlichen oder privaten Organisationen ausgeübt werden.

Aus den Definitionen der Internationalen Fernmeldeunion (UIT), die wir an dieser Stelle nicht näher betrachten wollen, geht hervor, dass der Satellitenrundfunk kein neues Verteilsystem darstellt, sondern als andere Form des klassischen terrestrischen Rundfunks anzusehen ist. Erstellung und Betrieb eines allfälligen schweizerischen Satelliten fallen aber auch unter das Fernmelderegal des Bundes, weil ein wesentlicher Teil der gesamten Sende- und Empfangsanlagen eines Satellitenrundfunksystems sich auf der Erde befindet und der Satellit selber lediglich die Funktion einer Relaisstation im Weltall übernimmt. Der Übermittlungsweg ist dabei ohne Bedeutung; entscheidend ist die Kommunikation zwischen Menschen und ihre Übertragung auf elektrischem oder radioelektrischem Weg.

Die Kompetenz der PTT-Betriebe zur Erstellung und zum Betrieb von elektrischen oder radioelektrischen Sende- und Empfangseinrichtungen umfasst folglich auch den Satellitenrundfunk. Eine gegenteilige Auffassung widerspricht nicht nur dem Sinn des staatlichen Fernmelderegals, sie trüge auch der Tatsache nicht Rechnung,

dass die Schweiz als Mitglied der UIT sämtliche erwähnten Abkommen und Staatsverträge unterzeichnet und ratifiziert hat.

### **3 Die schweizerische Rundfunkversorgung als öffentlicher Dienst**

#### **31 Die Leistungspflicht der PTT-Betriebe**

Wie bereits erwähnt, verleiht Art. 1 TVG einzig den PTT-Betrieben – stellvertretend für den Bund – das Recht, die erforderlichen Anlagen und Einrichtungen im elektronischen Medienbereich zu erstellen und zu betreiben. Als Ausfluss dieses Senderegals ist den PTT-Betrieben dafür eine entsprechende Versorgungspflicht auferlegt, deren Umfang Art. 4 TVG wie folgt festlegt:

«Wo sie die erforderlichen Einrichtungen besitzen oder dieses Gesetz deren Schaffung vorsieht, sind die PTT-Betriebe unter den Bedingungen dieses Gesetzes, der Telegrafien- und der Telefonordnung sowie der Ausführungsbestimmungen zu den darin vorgesehenen Leistungen gegenüber jedermann verpflichtet.»

Art. 4 TVG bedeutet sicher einmal ein Willkürverbot, das zwar bereits in Art. 4 der Bundesverfassung («Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich») enthalten ist, andererseits aber auch eine eigentliche *Leistungspflicht*. Denn wie der kurze Abriss über die Entwicklungsgeschichte von Art. 36 BV nachweist, sind Radio und Fernsehen ja bislang per analogiam dem Telegrafienregal gleichgestellt worden. Die Leistungspflicht der PTT-Betriebe stellt somit ein Korrelat dar zur Monopolstellung des Bundes.

Das Bundesgericht definierte die Verpflichtung des Bundes aus einem von ihm beanspruchten Monopol in einem Entscheid aus den vierziger Jahren folgendermassen: «Wenn der Staat sich entschliesst, eine Aufgabe im öffentlichen Interesse selbst zu übernehmen, so schafft er dafür einen *öffentlichen* Dienst, für den er sich die Monopolstellung vorbehält, soweit er die Durchführung der Aufgabe nicht Konzessionären überlässt» (BGE 75 I 38).

#### **32 Die Leistungspflicht der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)**

In den zwanziger Jahren, der eigentlichen Pionierzeit des Rundspruchs in der Schweiz, wurden die ersten Radioprogramme noch von lokalen Organisationen, zumeist Genossenschaften und Vereine, produziert und ausgestrahlt. Anfang 1931 taten sich diese regionalen Vereinigungen zusammen und gründeten die Schweizerische Rundspruchgesellschaft, worauf das damalige Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement dem neuen Verein am 26. Februar 1931 eine auf zehn Jahre befristete Konzession für die Benützung der Rundspruchsender der Eidgenössischen Telegrafien- und Telefonverwaltung erteilte.

Bis zum Inkrafttreten der bundesrätlichen Verordnung über lokale Rundfunkversuche (RVO) am 1. Juli 1982, mit welcher der Bundesrat die rechtlichen Voraussetzungen für private lokale Rundfunkversuche schaffte, verfügte die SRG als einzige schweizerische Gesellschaft über eine bundesrätliche Konzession für die

drahtlose Verbreitung ihrer Programme. Die programmlichen und organisatorischen Bestimmungen der seit 1931 periodisch erneuerten Konzession bringen den nationalen Versorgungsauftrag und dessen Qualifizierung als öffentlicher Dienst klar zum Ausdruck. Die Einstufung des SRG-Auftrages als öffentlicher Dienst geht aber auch aus dem Umstand hervor, dass der Bundesrat selber Konzessionsbehörde ist und somit gemäss Art. 16 Verordnung 1 zum TVG zuständig für die Erteilung von Konzessionen an Unternehmen, die einen «öffentlichen Dienst im allgemeinen Landesinteresse» besorgen. Auch das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahre 1978 festgestellt, dass der Bundesrat die SRG mit der Erfüllung einer öffentlichrechtlichen Aufgabe des Bundes betraut habe. Die SRG, so das Bundesgericht, «ist aufgrund der Konzession berechtigt, Einrichtungen der PTT-Betriebe zur öffentlichen Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen zu benützen. Sie ist dazu auch verpflichtet, wobei sie sich an die in der Konzession umschriebenen Grundsätze zu halten hat. Sie versieht einen öffentlichen Dienst, der ähnlich wie Post, Telefon und Telegraf jedermann zu den gleichen Bedingungen zur Verfügung steht» (BGE 104 Ib 243).

Definiert man somit die Veranstaltung und Ausstrahlung nationaler Rundfunkprogramme als öffentlichen Dienst, so obliegt den PTT-Betrieben mit der Verbreitung der SRG-Programme in der Tat ein öffentlicher Dienst.

#### **33 Schlussfolgerungen**

Bereits in seiner Botschaft vom 21. November 1973 betreffend einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen führte der Bundesrat zusammenfassend aus, bei den eidgenössischen Räten, dem Bundesrat und der Wissenschaft herrsche Einigkeit darüber, dass für den fernmeldetechnischen Teil von Radio und Fernsehen eine Verfassungsgrundlage in Artikel 36 der Bundesverfassung bereits zur Verfügung stehe.

Es unterlag deshalb zu keiner Zeit einem Zweifel, dass der Bund aufgrund von Art. 36 BV, der das Post- und Telegrafienwesen dem Regal unterstellt, über die Kompetenz zum Bau und technischen Betrieb der Rundfunksendeanlagen verfügt. Da er sich in diesem Bereich das Monopol vorbehalten hat, obliegt den PTT-Betrieben als Ausfluss des Fernmelderegals eine entsprechende Versorgungspflicht.

Diese Rechtskonstruktion hat sich bis heute mangels eines besonderen Radio- und Fernsehgesetzes mit dem Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz aus dem Jahre 1922 beholfen. Nun enthält dieses altherwürdige Gesetz, das in Bälde durch ein zeitgemässes Fernmeldegesetz abgelöst werden soll, aber nur einige wenige Grundsätze über das Telegrafien- und Telefonmonopol, das Telegrafien- und Telefongeheimnis sowie die Betriebs- und die Haftpflicht der PTT-Betriebe. Als einzige zu jener Zeit bekannte Kommunikationsmittel nennt es den Telegrafien und das Telefon; über neuere Medien, wie Radio und Fernsehen, sowie über entsprechende materielle Regeln schweigt es sich verständlicherweise aus. Mangelnden Vorausblick in die technische Zukunft wird man aber dem damaligen Gesetzgeber heute schwerlich vorwerfen wollen.

Konkrete gesetzliche Versorgungsaufträge an die PTT-Betriebe im Bereiche von Radio und Fernsehen fehlen somit. Unsere Ausführungen setzen sich deshalb im nächsten Abschnitt näher mit den bundesrätlichen und parlamentarischen Beschlüssen auseinander, die den PTT-Betrieben im Laufe der Jahrzehnte als rechtliche Grundlage für den Aufbau ihrer Sendernetze gedient haben.

#### **4 Die einzelnen Ausbauschritte der Rundfunkversorgung in der Schweiz und ihre rechtliche Grundlage**

##### **41 Grundsatz**

Die PTT-Betriebe stützten ihre Tätigkeit im Bereiche der Rundfunkversorgung bis heute grundsätzlich auf Beschlüsse und Aufträge des Bundesrates bzw. des Parlamentes. Gemäss Art. 14 des PTT-Organisationsgesetzes kann der Bundesrat, dem die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt der PTT-Betriebe obliegt, diesen «die zur Wahrung wichtiger Landesinteressen nötigen Weisungen» erteilen.

Der für den Bau bzw. Ausbau von Sendernetzen erforderliche Investitions- und Betriebsaufwand wird von den PTT-Betrieben jeweils im jährlichen Finanzvoranschlag eingestellt. Dieser muss vom Bundesrat geprüft und von den eidgenössischen Räten genehmigt werden. Für den Finanzvoranschlag gelten die Grundsätze der Vollständigkeit, der Einheit, der Bruttodarstellung und der Spezifikation (Art. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes), weshalb die Errichtung neuer Rundfunkinfrastrukturen durch die PTT-Betriebe im Budget klar ersichtlich sein muss. Die Bundesversammlung verfügt somit bei der Gestaltung der Radio- und Fernsehversorgung über gewisse Steuerungsmöglichkeiten.

##### **42 Rundspruchversorgung auf Mittelwelle**

1929 gelangten zwei von der Telegrafien- und Telefonverwaltung eingesetzte Studienkommissionen für eine gesamtschweizerische Radioversorgung zu folgenden Lösungsvorschlägen:

- Errichtung je eines Landessenders in der deutschen, französischen und italienischen Schweiz
- Vereinigung der bestehenden Rundspruchgenossenschaften in einer schweizerischen Rundspruch-Gesellschaft, die für die Programmgestaltung und die Verteilung der Empfangsgebühren der Hörer verantwortlich ist.

Da der Schweiz international nur zwei Mittelwellen-Exklusivfrequenzen zugeteilt waren, einigten sich Parlament und Bundesrat darauf, im Zentrum der Deutsch- und der Westschweiz je einen Landessender zu errichten. Der dritte, für das Tessin geplante Landessender musste sich mit einer international nicht exklusiv geschützten Frequenz bescheiden.

Für die Erstellung der notwendigen Infrastruktur durch die damalige Telegrafien- und Telefonverwaltung bewilligten die eidgenössischen Räte einen Kredit von 1,7 Mio Franken (Bundesbeschluss vom 18. Juni 1929).

Heute stehen in der Schweiz fünf Mittelwellensender in Betrieb: In der deutschen Schweiz (Region DRS) der Sender Beromünster tagsüber und der Sender Sarnen bei Nacht; in der Westschweiz (Region RSR) die Sender Sottens und der auf die Region Sitten beschränkte Kleinsender Savièse; im Tessin schliesslich der Sender Monte Ceneri-Cima.

#### **43 Kurzwellenversorgung**

1937 vermittelte der Geschäftsbericht der Post-, Telegrafien- und Telefonverwaltung seinen Lesern einen gerafften Überblick über den damaligen Stand des Kurzwellenrundspruchs:

«Die Rundspruchsendungen für die Schweizer im fernen Ausland sind bisher einmal wöchentlich über den Kurzwellensender des Völkerbundes (in Prangins bei Genf) ausgestrahlt worden. Um diese Sendungen häufiger und in verschiedenen Richtungen durchführen zu können, wurde der Bau eines eigenen Kurzwellensenders, der insbesondere auch der Telephonie nach Übersee dient, beschlossen. Die Vorarbeiten sind während des Jahres so gefördert worden, dass mit dem Bau im Jahre 1938 begonnen werden kann. Durch die Anlage von Richtstrahlern soll der Empfang in Nordamerika, Südamerika, Afrika und Ostasien ermöglicht werden.»

In seiner Botschaft vom 28. März 1938 erläuterte der Bundesrat den National- und Ständeräten die Gründe, die die Landesregierung und die PTT-Verwaltung bewegen hatten, die technischen Vorarbeiten für die Errichtung eines eigenen Kurzwellensenders von 25 kW Antennenleistung unverzüglich an die Hand zu nehmen und die finanziellen Aufwendungen im Voranschlag 1938 vorzusehen:

«Wir möchten», so die Landesväter, «ohne aufdringlich oder überheblich zu werden, dem Ausland zeigen, dass wir nicht nur ein Land der Industrie, des Handels und des Fremdenverkehrs sind, dass die Schweiz vielmehr ein Land ist von hoher Kultur, von alter, bodenständiger und eigenartiger Zivilisation und dass wir zu allen Zeiten unsern eigenwertig-schweizerischen Beitrag an die gesamte Kultur Europas und der Welt geleistet haben.»

Den eidgenössischen Räten leuchteten die bundesrätlichen Vorstellungen über den internationalen Auftrag ihres Landes ein; mit Bundesbeschluss vom 27. April 1938 bewilligten sie den beantragten Kredit von 380 000 Franken für die Erstellung des Gebäudes für eine Kurzwellen-Sendestation im bernischen Schwarzenburg.

#### **44 UKW-Versorgung**

##### **441 Ausgangslage**

In Europa wurde der Frequenzbereich 87,5 bis 100 MHz erst nach dem Zweiten Weltkrieg für den frequenzmodulierten Hörfunk nutzbar gemacht. In der Schweiz hielt die UKW-Versorgung im Oktober 1952 mit der Inbetriebnahme des ersten UKW-Senders im appenzellischen St. Anton Einzug. Als Aufgabe war ihr ursprünglich die

Schliessung der Mittelwellenversorgungslücken zuge-  
dacht. Mit der Einführung eines zweiten Radioprogram-  
mes im Jahr 1956 war dann auch der Zeitpunkt gekom-  
men, unabhängig von der Mittelwellenversorgung in je-  
der Sprachregion je zwei UKW-Senderketten zu planen  
und zu bauen. In den folgenden Jahren wurde die UKW-  
Infrastruktur nach und nach bis zu einem Versorgungs-  
grad von über 98 % ausgebaut.

In den siebziger Jahren setzte in der schweizerischen  
Medienlandschaft ein starker Wandel ein. Die Tatsache,  
dass die Produktion von Radioprogrammen als Folge der  
technologischen Entwicklung verhältnismässig billig ge-  
worden war, führte zu einem zunehmenden Druck zahl-  
reicher Interessenten, die eigene Programme verbreiten  
wollten. Dazu kam ein weiteres: Die administrative welt-  
weite Genfer Funkverwaltungskonferenz von 1979 erwei-  
terte den Frequenzbereich auf 108 MHz und wies das  
gesamte Band von 87,5 bis 108 MHz ausschliesslich dem  
Hörfunk zu. Die geänderten Rahmenbedingungen für  
den UKW-Hörfunk ermöglichten es den PTT-Betrieben,  
zuhanden des Bundesrates eine ausführliche Studie  
über die mögliche Verwendung dieses zusätzlichen Fre-  
quenzbereichs für die schweizerische Rundspruchver-  
sorgung zu erarbeiten. Kernstück des Berichtes bildete  
die Darstellung der technischen Möglichkeiten für eine  
optimale, geordnete Nutzung des erweiterten UKW-Be-  
reichs.

Diese Ausgangslage und der zunehmende Problem-  
lösungsbedarf im Bereich der elektronischen Medien  
hatten zwangsläufig zur Folge, dass sich der Bundesrat  
vermehrt mit medienpolitischen Fragen auseinanderset-  
zen musste. So fällt er in den achtziger Jahren meh-  
rere, für den schweizerischen UKW-Hörfunk bedeut-  
same Entscheide, die wir nachstehend näher beleuchten  
wollen:

#### **442 Sprachregionale UKW-Versorgung**

Am 11. November 1981 beschloss der Bundesrat auf-  
grund der PTT-Studie über die Nutzungsmöglichkeiten  
des neu zugeteilten UKW-Frequenzbandes:

«Der Generaldirektion PTT ist mitzuteilen, dass zur  
künftigen Nutzung des erweiterten UKW-Rundspruch-  
bereichs (87,5—108 MHz) folgendes Modell vorzuse-  
hen ist:

- 3 Senderketten zur landesweiten Versorgung, auf-  
getrennt in 2 regionale und 1 lokale Kette
- über die restlichen Frequenzen entscheidet der  
Bundesrat später. Er kann sie für gezielte, zeitlich li-  
mitierte Versuche freigeben».

Am 17. Februar 1982 folgte der bundesrätliche Be-  
schluss über die Einführung eines dritten Radiopro-  
gramms, vorerst in der Westschweiz:

«Die PTT-Betriebe werden angewiesen, der SRG die  
technische Infrastruktur für die drahtlose Verbreitung  
eines dritten Radioprogramms in der Westschweiz  
bereitzustellen, und zwar für die Dauer von drei Jah-  
ren.»

Knapp zwei Jahre später, am 5. Dezember 1983, fiel  
auch der Entscheid zugunsten eines rätoromanischen  
Programms:

«Die PTT-Betriebe werden beauftragt, im Kanton  
Graubünden eine UKW-Senderkette für die Ausstrah-  
lung eines rätoromanischen Radioprogrammes einzu-  
richten. Der Bau hat, soweit möglich, gleichzeitig mit  
dem Bau der UKW-Kette für das dritte Programm zu  
erfolgen.»

Am 2. Juli 1986 schliesslich entschied der Bundesrat  
u. a.:

«Die PTT-Betriebe werden angewiesen, der SRG die  
technische Infrastruktur für die drahtlose Verbreitung  
der dritten Radioprogramme in den drei Landesteilen  
bereitzustellen, und zwar für die Dauer der Bewilligun-  
gen.»

#### **443 Lokale Rundfunkversuche**

Mit der Veröffentlichung der neuen Verordnung über lo-  
kale Rundfunk-Versuche (RVO) vom 7. Juni 1982 und ih-  
rer Inkraftsetzung auf 1. Juli 1982 waren die Würfel im  
Lokalrundfunkbereich endgültig gefallen und eine neue  
Versuchsphase eröffnet, die im Gegensatz zur früheren  
Ordnung auch drahtlose Rundfunkversuche ermögli-  
chen sollte. Was brachte nun den PTT-Betrieben diese  
neue, auf schwierige Geburtswehen zurückblickende  
Rundfunkverordnung, die von den einen als akzeptablen,  
wenn auch wenig begeisternden Kompromiss begrüsst  
wurde und von der andere wiederum behaupteten, dass  
damit «die lokale Radio-Zukunft schon hinter uns» liege?

Mit der neuen lokalen Rundfunkverordnung hatte der  
Bundesrat die rechtlichen Voraussetzungen für die  
Durchführung privater lokaler Rundfunkversuche und  
die Erteilung entsprechender Programmkonzessionen  
geschaffen. Der Veranstalter darf seine Sendeanlage  
selber erstellen und betreiben, benötigt dazu allerdings  
eine Sendekonzession der PTT-Betriebe. Die PTT-Be-  
triebe tragen indessen nach wie vor die Verantwortung  
für eine geordnete Verwendung des begehrten Wellen-  
spektrums; aus dem Fernmelderegal erwächst ihnen die  
Pflicht, im Interesse der Allgemeinheit und der Einhal-  
tung der Funkordnung einen geordneten und störungs-  
freien Rundfunk zu gewährleisten. Zwecks Vermeidung  
von Störungen in den bestehenden und geplanten Net-  
zen und Funkdiensten bestimmen und koordinieren sie  
in jedem Fall die Frequenzen, genehmigen den für die  
Frequenzwahl wichtigen Standort des Lokalrundfunkbe-  
treibers und legen die verschiedenen Sendeanlagenspe-  
zifikationen fest.

#### **45 Die Entwicklung des schweizerischen Fernsehens**

##### **451 Von der Versuchsphase zum regulären Betrieb**

Nachdem das Fernsehen in den USA bereits zur festen  
Einrichtung geworden war und auch verschiedene euro-  
päische Länder nationale Fernsehsendernetze aufbau-  
ten, begann man auch in der Schweiz, sich mit diesem  
neuen Medium zu beschäftigen. Ab Herbst 1950 erarbei-

tete eine von den PTT-Betrieben eingesetzte Kommission Vorschläge für eine gesamtschweizerische Lösung der technischen Probleme. Der Bundesrat zeigte sich gewillt, aus den unbefriedigenden Zuständen in den Anfängen des schweizerischen Radios die nötigen Lehren zu ziehen und dem Fernsehen von allem Anfang an einen gesamtschweizerischen, aus Bundesmitteln finanzierten Start zu ermöglichen. Aus Sparsamkeitsgründen mochte er sich aber nur zu einem vorerst auf die Region Zürich beschränkten halbherzigen Versuchsbetrieb bereit erklären, dessen «Versuchszweck aber gesamtschweizerischer Charakter» zukommen würde . . .

Die eidgenössischen Räte stimmten der Botschaft des Bundesrates vom 4. Juni 1951 über die Finanzierung des schweizerischen Fernsehversuchsbetriebes zu, und das damalige Post- und Eisenbahndepartement erteilte der SRG am 28. Februar 1952 eine provisorische Programmkonzession. Mit erhobenem Mahnfinger forderte die Landesregierung in einer Weisung an die SRG, dass die Programme «dem Interesse des Landes zu dienen» hätten und «die Beliebtheit einer Sendegattung nicht zum Mass ihrer Güte» erhoben werden dürfe . . . (zitiert in der Botschaft vom 21. November 1973, S. 14).

Auf heftiges Drängen der Westschweiz, ebenfalls am schweizerischen Fernseh-Versuchsbetrieb teilnehmen zu können, nahm der Bundesrat im Staatsvoranschlag von 1954 unter der Rubrik «PTT-Verwaltung – Fernsehen» zwei besondere Positionen auf: «Für Experimentierzwecke 300 000 Franken» und «für die Ausdehnung des Fernsehnetzes 2 260 000 Franken». Die bundesrätliche Botschaft vom 4. Mai 1954 über die Finanzierung eines westschweizerischen Fernseh-Versuchsprogrammes berücksichtigte kurz vor Redaktionsschluss auch ein entsprechendes Begehren des Tessins.

In finanzieller Hinsicht gründet der Versuchsbetrieb auf folgenden Erlassen:

- Bundesbeschluss vom 31. Januar 1952 über die Finanzierung des schweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes
- Bundesbeschluss vom 24. Juni 1954 über die Finanzierung eines westschweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes.

Dazu kommen die Bundesbeschlüsse vom 23. Dezember 1953 und vom 20. Dezember 1954 über die Voranschläge der Eidgenossenschaft für die Jahre 1954 und 1955; mit diesen Budgets der PTT-Betriebe sind entsprechende Kredite für technische Anlagen bewilligt worden, die teilweise auch dem Versuchsbetrieb dienen.

In einer weiteren Botschaft vom 8. März 1955 über die Gestaltung des schweizerischen Fernsehens – der Versuchsbetrieb ging am 30. September 1955 zu Ende – schlug der Bundesrat eine Übergangsphase vom experimentellen zum regulären Fernsehbetrieb vor. Fernsehen, so die Erkenntnis der Landesregierung, sei längst zu einer Tatsache geworden, mit der man sich auseinandersetzen müsse. An sich sei Fernsehen sicherlich weder gut noch böse, weder nützlich noch schädlich, sondern ein wirksames Instrument in der Hand desjenigen, der damit umzugehen wisse. Die sich stellenden Probleme würden aber eine gesamtschweizerische Lösung erheischen (Bundesbeschluss S. 1).

Mit Bundesbeschluss vom 22. Juni 1955 über die Verlängerung und die Finanzierung des schweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes bewilligten die Räte die notwendigen finanziellen Mittel für das Programm der SRG und einen begrenzten Ausbau der Übertragungstechnischen Infrastruktur.

Am 1. Oktober 1957 stimmten National- und Ständerat der Gewährung eines verzinlichen Darlehens an die SRG für die Weiterführung des Programmbetriebes des schweizerischen Fernsehens zu und ermöglichten damit die Aufnahme eines regulären Fernsehbetriebes auf Anfang 1958. Zu diesem Zeitpunkt zählte man weltweit bereits 56 Millionen Fernsehhaushalte.

## **452 Aufbau und Betrieb dreier TV-Senderketten in jeder Sprachregion**

Ausgangspunkt für den programmlichen Ausbau des schweizerischen Fernsehens und, damit verbunden, den Aufbau einer zweiten und dritten Senderkette bildet der Plan der SRG aus dem Jahre 1967, den der nationale Programmveranstalter aufgrund der von den PTT-Betrieben in Aussicht gestellten technischen Möglichkeiten konzipiert hatte. Nach gründlicher Prüfung dieses Planes gelangte der Bundesrat zum Schluss, «dass der Vorschlag der SRG die Forderungen, die an einen Ausbau der Fernsehprogramme in der Schweiz gestellt werden müssen, bestens erfüllt, dass er realistisch ist und finanziell verantwortet werden kann». (Bericht vom 22. Mai 1968 über die weitere Gestaltung des schweizerischen Fernsehens, S. 46.)

In diesem später oft zitierten Bericht erläuterte der Bundesrat seine Vorstellungen und Zielsetzungen für den Ausbau des schweizerischen Fernsehsendernetzes. Dieser ausführliche Bundesratsbericht stellt indessen nicht, wie oft behauptet, die rechtliche Grundlage dar für den Aufbau dreier TV-Senderketten in der Schweiz, sondern eine allgemeine Orientierung des Parlamentes über die bundesrätlichen Vorstellungen im Bereich der elektronischen Medien; mithin also eine Absichtserklärung, eine Standortbestimmung, aber keine Weisung.

Die rechtliche Grundlage findet sich vielmehr in einem Beschluss des Bundesrates vom 8. September 1967, mit dem die Landesregierung von einem Bericht des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes über das Ausbaukonzept der PTT-Betriebe für eine zweite und dritte Fernsehsenderkette sowie über die benötigten Kredite für Materialbestellungen und Personalbedürfnisse in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen hat. Dieser bundesrätliche Auftrag, in allen drei Sprachregionen drei TV-Senderketten zu errichten und den Fernsehzuschauern den Empfang zweier weiterer Programme zu ermöglichen, stellt die rechtlich relevante Weisung an die PTT-Betriebe dar.

## **5 Die technische Rundfunkversorgung im künftigen Radio- und Fernsehgesetz**

Der vom Bundesrat in der Botschaft zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 28. September 1987 vor-



gestellte Entwurf sieht vor, dass die PTT-Betriebe die Verbreitungseinrichtungen für Hörfunk und Fernsehen nach den Weisungen des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes erstellen und betreiben. Dagegen können lokale und regionale – nicht aber nationale und sprachregionale – Veranstalter ihre

Programme im Rahmen der Konzession selber verbreiten oder durch Dritte verbreiten lassen.

Das heute geltende technische Rundfunkrecht erhalte damit eine gesetzliche Grundlage; die bisherige Zuständigkeitsregelung und die Versorgungspflicht der PTT-Betriebe würden dagegen unverändert weiterbestehen.

---

**Die nächste Nummer bringt unter anderem:**

**Vous pourrez lire dans le prochain numéro:**

**11/89**

de Senarclens M. Ingenieure für die Schweiz von morgen  
Ingénieurs pour l'avenir de la Suisse

Bärfuss Chr. 16<sup>e</sup> Symposium international de télévision de Montreux  
16. internationales Fernseh-Symposium von Montreux

Ohnsorge H. Industrielle Forschung für die Telekommunikation

---