

## E-Mail

### UNIKOM

Verband unabhängiger Radios und  
Audiomedien  
Lessingstrasse 33  
8002 Zürich

Zürich, 3. September 2025

## Kurzgutachten zur Verlängerung von UKW-Konzessionen

erstattet von

**Prof. Dr. Tomas Poledna, Konsulent**

## Inhaltsverzeichnis

1.	<i>Auftrag und Ausgangslage</i> .....	3
2.	<i>Sachverhalt</i> .....	3
3.	<i>Rechtlicher Rahmen</i> .....	7
3.1	Verfassungslage.....	7
3.2	FMG / VFN / FKV.....	7
3.3	RTVG / RTVV.....	9
4.	<i>Rechtliche Synthese</i> .....	10
4.1	Fehlende gesetzliche Grundlage für eine bundesrätliche Verlängerung der bestehenden Konzessionen.....	10
4.2	Geltende Regelung der Verlängerung einer Funkkonzession.....	10
4.3	Anwendbarkeit der Grundsätze der Konzessionserteilung gemäss FMG.....	11
4.4	Verfassungsrechtliche Aspekte.....	11
5.	<i>Zusammenfassende Würdigung</i> .....	13

## 1. Auftrag und Ausgangslage

- 1 Mit E-Mail vom 18. August 2025 hat UNIKOM den Unterzeichner um eine rechtliche Kurzbeurteilung ersucht, *wie die rechtlichen Grenzen und Voraussetzungen einer allfälligen UKW-Verlängerung zu beurteilen seien, insbesondere im Hinblick auf Ausschreibungspflicht, Gleichbehandlungsgebot und Verhältnismässigkeit.*
- 2 Die Beurteilung erfolgt in der Form eines Kurzgutachtens, welche sich den wesentlichsten Aspekten widmet. Sie stützt sich auf die Instruktionen und Unterlagen der UNIKOM, insbesondere auf deren technische und ökonomische Darlegungen. Es ist nicht auszuschliessen, dass Behörden und/oder Gerichte zu einer abweichenden rechtlichen Beurteilung gelangen.
- 3 Allgemeine Abkürzungen sowie Gesetzesabkürzungen werden gemäss der Usanz des Bundesgerichts verwendet. Die beigezogene Literatur wird in den Fussnoten mit Nachname, Titel und Erscheinungsdatum zitiert.
- 4 Hervorhebungen in Zitaten in **Fettdruck** stammen vom Unterzeichner.

## 2. Sachverhalt

5 Der Sachverhalt wird nachfolgend chronologisch geschildert:

- Im Rahmen der Revision des RTVG vom Änderung vom 26. September 2014 wurde u.a. ein neuer Art. 45 Abs.1bis ins Gesetz aufgenommen. Im bundesrätlichen Revisionsentwurf war dieser nicht enthalten und wurde auf Antrag der ständerätlichen KVF gemäss deren Beschluss vom 29. April 2014 den Räten zur Aufnahme ins RTVG vorgeschlagen<sup>1</sup>. Eine Begründung für die Revision findet weder im Antrag der KVF noch in den Beratungen des Ständerates oder nachfolgend des Nationalrates.<sup>2</sup> Die neue Bestimmung lautet:

«Art. 45 Abs. 1bis

1bis Konzessionen können ohne öffentliche Ausschreibung verlängert werden, insbesondere wenn die Situation in den Versorgungsgebieten oder technologische Veränderungen die Programmveranstalter vor besondere Herausforderungen stellen. Dabei wird die bisherige Erfüllung des Leistungsauftrags berücksichtigt.»

- Im von den betroffenen Privatradioverbänden, der SRG und dem BAKOM erstellten Schlussbericht der Arbeitsgruppe Digitale Migration «Von UKW zu DAB+» vom 1. Dezember 2014 heisst es in dem Empfehlungen (S. 5):

«Kern- und Angelpunkt des Migrationsszenarios sind für die AG DigiMig der **koordinierte Ausstieg** aus der UKW-Verbreitung und gemeinsame, branchenweite Vermarktungsanstrengungen dieses neuen Angebotes. Dazu müssen die Verbände der Privatradios und die SRG in einer **Vereinbarung die Eckwerte des**

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2014/mm-kvf-s-2014-04-29.aspx?lang=1031>.

<sup>2</sup> AB 2014 S 662 sowie AB 2014 N 1445.

**Migrationsprozesses bestimmen und die Termine für Abschaltung bedeutender UKW-Sender festlegen.** Spätestens Ende 2024 soll die Migration von UKW zu DAB+ gemäss den Abmachungen zwischen der SRG und den betroffenen Privatradios abgeschlossen sein. Nach der Abschaltung der letzten UKW-Sendeanlage beschliesst der Bundesrat über die weitere Verwendung des UKW-Kanals.»

6 Zur Branchenlösung heisst es dann auf S. 10:

«Das BAKOM und die SRG unterstützten die Idee einer **Branchenlösung**, da eine von allen Akteuren getragene Migration zielführender erschien als ein **behördlich angeordneter Technologiewechsel**. Als Ziel setzte sich die Arbeitsgruppe die Erarbeitung eines umfassenden Massnahmenplans für die Migration von UKW zu DAB+, der von der gesamten Branche getragen und schliesslich auch umgesetzt würde.»

7 Zur Konkurrenz zwischen DAB+ und UKW-Sendern ist auf S. 4 zu finden:

«Wie bereits erwähnt, sollen die Bundesbehörden gleichzeitig darauf verzichten, UKW-Frequenzen neu zu vergeben. Mit dieser Massnahme erhalten die Veranstalter die nötige Sicherheit, dass sie während des Migrationsprozesses nicht mit einer **neuen Konkurrenz mit UKW-Angebot** konfrontiert werden.»

8 Im dem Schlussbericht vorangehenden Bericht der Arbeitsgruppe DigiMig (vom 1. September 2014) an die VSP-Mitgliederversammlung vom 19. September 2014 wird unter dem Abschnitt «A.» zudem deutlich hervorgehoben, dass das Ziel der Migration sei, dass keine Hörer verloren gingen, auch nicht durch einen Wechsel unter den inländischen Radios.

9 Im UVEK-Bericht vom Februar 2017 zur Revision der RTVV (u.a. betreffend die Verlängerung der bisherigen und 2019 auslaufenden Radio-Konzessionen bis Ende 2024) heisst es:

«Die digitale Migration muss von der Rundfunkbranche getragen werden und dem Verhalten des Publikums gebührend Rechnung tragen. Die SRG, die Verbände der kommerziellen und nicht kommerziellen Privatradios in der Schweiz sowie weitere Akteure haben sich in den vergangenen Jahren vertieft mit dieser Übergangsphase auseinandergesetzt. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Digitale Migration (AG DigiMig) vom 1. Dezember 2014<sup>7</sup> enthält ein Szenario, **das von der ganzen Branche entwickelt und mitgetragen wird**. Gemäss dem im Bericht vorgestellten Massnahmenplan der AG DigiMig soll dieser Prozess in zwei Phasen ablaufen: (...) **Der Bundesrat kann sich dem von der AG DigiMig vorgeschlagenen Plan anschliessen.**»

(...)

«Die Veranstalterkonzessionen der lokalen Radioveranstalter, die auch nach 2019 der Konzessionspflicht nach RTVG unterstellt sind, sollen ohne Ausschreibung um fünf Jahre bis Ende 2024 verlängert werden (vgl. Art. 45 Abs. 1bis RTVG). Damit können diese Veranstalter die digitale Migration mit der nötigen **Planungssicherheit** angehen. Das UVEK wird als zuständige Konzessionsbehörde zu gegebener Zeit die entsprechenden Verfügungen erlassen.»

- 10 Sodann wird im selben Bericht auf S. 5 f. zur – hier einschlägigen – Funkkonzession angeführt:

«Es ist wahrscheinlich, dass die bisherigen UKW-Radiostationen, welche nach 2019 von der Veranstalterkonzessionspflicht befreit werden, nach 2020 eine gewisse Zeit lang ihre UKW-Frequenzen weiterhin betreiben werden, bis der Umstieg von UKW zu DAB+ gemäss dem von der Radiobranche koordinierten Fahrplan vollzogen ist. Bisher war die UKW-Funkkonzession an eine Veranstalterkonzession gebunden. Die erwähnte Verlängerung bedingt die Entkoppelung der UKW-Funkkonzession der Radios von ihrer bisherigen Veranstalterkonzession in der FKV (Art. 62a, s.u. Ziff. 2.4).»

- 11 Zur Interpellation Gerhard Pfister vom 5. Mai 2021 (21.3561) zur UKW-Abschaltung führte der Bundesrat an:

«Die Radiobranche hat im Rahmen der Arbeitsgruppe Digitale Migration (AG DigiMig) eine umsichtige, seriöse Analyse der verfügbaren Verbreitungstechnologien vorgenommen und gestützt darauf für den Umstieg von UKW auf DAB+ votiert. Bis heute ist keine andere digitale Rundfunktechnologie in Sicht. Nach sorgfältiger Analyse haben sich Ende 2020 **42 von 44 Privatradios, die derzeit auf UKW und DAB+ verbreiten, sowie die SRG erneut für eine Abschaltung von UKW ausgesprochen**. Der Bundesrat hat keinen Anlass, die Ergebnisse der Evaluation, welche die Radiobranche vorgenommen hat und die sich mit Studien und Entwicklungen im Ausland decken, in Frage zu stellen.»

- 12 Im Schreiben des UVEK an UNIKOM vom 13. Juli 2023 wurde die Verlängerung der bisherigen Konzessionen bis Ende 2026 angekündigt. Zur Begründung wurde auf lokale oder regionale Probleme verwiesen, mit welchen einzelne Veranstalter konfrontiert seien. Die Verlängerung diene der individuellen Anpassung des Übergangs. Die Verlängerung sei eine «letztmalige». Im Schreiben der UNIKOM vom 23. August 2023 ans BAKOM wurde auf die Problematik der Konzessionsverlängerung und der Blockade des Werbemarktes durch die UKW-Konzessionäre verwiesen. Wenn eine Verlängerung gestattet würde, so höchstens bis Ende 2026.

- 13 Im Schreiben vom 23. August 2023 wies ASROC das UVEK darauf hin, dass die regionalen Anpassungsprobleme ausschliesslich regional und nicht national anzugehen seien. In der Romandie gebe es – abgesehen von den historischen UKW-Sendern – keinen Wunsch nach eine UKW-Behalt.
- 14 In der am 19. September 2023 eingereichten Motion Thomas Aeschi (23.4001) wird der Bundesrat aufgefordert, per 1. Januar 2027 neue UKW-Konzessionen zu vergeben. Der Bundesrat wies dies ab. Die bis Ende 2026 verlängerte Frist sei verhältnismässig. Zudem sei die UKW-Infrastruktur veraltet und eine UKW-Neuausschreibung mit Konzessionsvergabe wäre mit hohem finanziellem Aufwand verbunden.
- 15 Am 26. September 2023 forderte die UNIKOM im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der RTVV, dass bei einer Verlängerung der Konzessionen über 2025 hinaus die begünstigten Konzessionäre auf eine weitere Verlängerung über das Ende 2026 hinaus verzichten müssten. Ansonsten sei zu befürchten, dass sich das Verlängerungsverfahren wiederhole.
- 16 Auf die Interpellation Barbara Schaffner vom 29. September 2023 zur Frage der Verlängerung der UKW-Konzessionen antwortete der Bundesrat, dass eine Verlängerung über das Jahr 2026 nicht vorgesehen sei und er damit für die DAB+-Betreiber Planungssicherheit bewirken wolle.
- 17 Am 25. Oktober 2023 teilte der Bundesrat öffentlich mit, dass die UKW-Konzessionen «letztmalig» verlängert würden.
- 18 In der Fragestunde reichte Nicolas Kolly am 4. Juni 2025 (25.7359) die Frage ein, ob dem Bundesrat der Rückgang der Zuhörer SRG infolge UKW-Abschaltung bekannt sei und er als Folge dessen auf die UKW-Abschaltung verschieben oder ganz aufgeben wolle? Der Bundesrat verwies darauf, dass der Rückgang nach Einschätzung der SRG temporär sei und er an der Abschaltung auf Ende 2026 festhalte.
- 19 Am 20. Juni 2025 forderte die Motion Jean-Luc Addor (25.3912) den Bundesrat auf, die Frist für die UKW-Abschaltung zu verlängern und neue, für die Privatradios wirtschaftlich tragbare Vorschläge für einen Umstieg auf DAB+ vorzulegen. Der Bundesrat antwortete hierauf am 20. August 2025 und wies das Begehren zurück. Er verwies auf die technischen Entwicklungen, die Bestrebung der Branche und das Vertrauen der den Wechsel bereits vollzogenen Betreiber in das Konzessionsende. Zudem wäre eine Verlängerung der seit 2008 bestehenden Konzessionen nicht sachgerecht und der faire Wettbewerb würde eine Neuausschreibung bedingen.
- 20 Am 1. Juli 2025 reichte die KVF Nationalrat eine Motion ein (25.3950), die in der Begründung auf die Gefahr des Wechsels zu ausländischen Anbietern verwies sowie die sinkenden Werbeeinnahmen. Der Motionstext lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, auf die Einstellung des UKW-Rundfunks, die derzeit für den 31. Dezember 2026 geplant ist, zu verzichten und stattdessen die aktuellen UKW-Funkkonzessionen zu verlängern oder ein neues Ausschreibungsverfahren für die

Zuteilung der UKW-Funkkonzessionen ab 1. Januar 2027 – gegebenenfalls mittels einer Auktion – durchzuführen.»

21 Der Bundesrat wies dies mit einer ähnlichen Begründung wie bei der Motion Addor ab. Er verwies unter anderem auf den Vertrauensschutz der bereits gewechselten Betreiber sowie den Aufwand für eine Neuausschreibung.

22 Am 16. Juli 2025 veröffentlichte UNIKOM einen offenen Brief an den Bundesrat. Darin verwies sie auf die magere Datenlage bei der Evaluation des Hörverhaltens, auf Wettbewerbsverzerrungen und verlangte sie eine Neuausschreibung ohne Verlängerung der bisherigen Konzessionen.

### 3. Rechtlicher Rahmen

#### 3.1 Verfassungslage

23 Aus der Bundesverfassung ergeben sich verschiedene Vorgaben, welche vorliegend zu beachten sind:

- Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns sowie Anforderungen an die gesetzliche Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV);
- Beachtung des öffentlichen Interesses sowie der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV);
- Handeln von Staat und Privaten nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV sowie Art. 9 BV);
- Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV);
- Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)<sup>3</sup>.

24 Auf den Gehalt und die Tragweite der einzelnen Verfassungsbestimmungen wird bei der konkreten Beurteilung näher eingegangen.

#### 3.2 FMG / VFN / FKV

25 Die für den vorliegend untersuchten UKW-Betrieb weiter benötigte Funkkonzession ist im FMG geregelt. Das FMG sieht vor,

- dass die Konzession auf bestimmte Zeit erteilt wird (Art. 24c FMG).
- Sodann ist bei der Konzessionserteilung darauf zu achten, dass diese den wirksamen Wettbewerb weder beseitigen noch erheblich beeinträchtigen darf, es sei denn, Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen eine Ausnahme. Ist die Frage der Beseitigung oder der erheblichen Beeinträchtigung des wirksamen Wettbewerbs zu beurteilen, so konsultiert die Konzessionsbehörde die Wettbewerbskommission (Art. 23 Abs. 4 FMG).
- den Grundsätzen der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz.
- Die Verlängerung der Konzession ist im FMG nicht ausdrücklich vorgesehen. Doch kann sich eine Verlängerung auf Art. 24e Abs. 1 FMG stützen: «Die Konzessionsbehörde kann die Konzession veränderten tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen anpassen oder widerrufen, wenn die Änderung oder der Widerruf zur **Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen** notwendig ist.»

---

<sup>3</sup> Auf diese können sich auch Rundfunkbetreiber berufen, Zeller/Dummermuth, BSK-BV, Art. 93 N 9.

- Nach Art. 22a FMG regelt der Bundesrat «die Grundsätze der Erteilung von Funkkonzessionen, die ganz oder teilweise für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen bestimmt sind.»

26 Infolge der Entkoppelung der Veranstalter- von der Funkkonzession mit der Umstellung auf DAB+ benötigen Weiterbetreiber einer UKW-Station ab 2019 nur noch einer Funkkonzession. Deren Verlängerung für die Umstellungsphase wurde in Art. 62a FKV geregelt:

«Art. 62a Übergangsbestimmung zur Änderung vom 25. Oktober 2017

1 Funkkonzessionen für die analoge Verbreitung von Radioprogrammen können vom BAKOM auf Gesuch hin bis 31. Dezember 2024 verlängert werden, sofern dies für eine geordnete Umsetzung des Übergangs von der analogen auf die digitale Verbreitung erforderlich ist.

2 Das BAKOM kann verlängerte Konzessionen widerrufen, sofern dies für die geordnete Umsetzung des Übergangs von der analogen auf die digitale Verbreitung erforderlich ist. Der Widerruf wird sechs Monate im Voraus verfügt.»

27 Zu Art. 62a FKV führte der UVEK-Bericht vom Februar 2017 an:

«Art. 62a (Übergangsbestimmung für die Verlängerung von Funkkonzessionen für die analoge Verbreitung von Radioprogrammen)

Abs. 1: Mit dem neuen Art. 62a werden die UKW-Funkkonzession und die Veranstalterkonzession mit Zugangsrecht nach RTVG entkoppelt. Die bisherigen Radios, die bis Ende 2019 eine Veranstalterkonzession mit Anspruch auf eine UKW-Funkkonzession hatten, sollen ab 2020 längstens bis zur Abschaltung von UKW ein Gesuch um Verlängerung ihrer bisherigen UKW-Funkkonzession einreichen können.

Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass es sich um die Regelung einer Übergangsphase handelt mit dem Ziel, die UKW-Verbreitung nach und nach einzustellen. Die Strategie der digitalen Migration macht es erforderlich, dass der Umstieg von UKW auf DAB+ geordnet vollzogen wird. **Aus diesem Grund muss das BAKOM verhindern können, dass einzelne Veranstalter die Umschaltung verzögern und so die digitalisierungswillige Konkurrenz davon abhalten, die UKW-Verbreitung einzustellen.** Da die UKW-Verbreitung ab 2020 ohnehin nicht mehr flächendeckend gewährleistet ist, sondern im Verhältnis zur digitalen Verbreitung nur noch eine vorübergehende, sekundäre Rolle spielt, wird die mit

der Branche koordinierte Abschaltung ohne Entschädigung erfolgen. Dies umso mehr, als der Widerruf der Funkkonzessionen frühzeitig kommuniziert wird.»

- 28 Die Funkkonzession wurde vom Bundesrat demnach mit Revisionen von Art. 62a FKV und Art. 63 Abs. 2 VFN<sup>4</sup> (als Nachfolgerregelung der FKV) bis Ende 2024 und hernach bis Ende 2026 verlängert. Allerdings gibt es einen wichtigen Unterschied zwischen den beiden Übergangsregelungen. Die Verlängerung bis Ende 2024 erfolgte nicht eo ipso und flächendeckend, sondern wurde durch das BAKOM auf Gesuch der Konzessionärin erteilt<sup>5</sup>. Dagegen wurde die Verlängerung bis Ende 2026 durch den Bundesrat direkt angeordnet (und nicht von der Konzessionsbehörde), dies eo ipso und flächendeckend.
- 29 Die Funkkonzession ist in der Regel in öffentlicher Ausschreibung zu erteilen (Art. 27 Abs. 2 VFN).
- 30 Die allgemeinen Voraussetzungen einer weiteren Verlängerung sind in Art. 28 Abs. 1 VFN festgehalten: «Die Konzessionsbehörde verlängert oder erneuert die Funkkonzession auf Gesuch der Konzessionärin ohne Ausschreibung, insbesondere wenn technologische Veränderungen die Programmveranstalter vor **besondere Herausforderungen stellen und dadurch eine kontinuierliche Verbreitung der Programme** sichergestellt werden kann.»

### 3.3 RTVG / RTVV

- 31 Die hier nicht mehr in Frage stehenden Veranstalterkonzession (mit oder ohne Leistungsauftrag) sind in Art. 38 ff. RTVG geregelt. Von Bedeutung sind insbesondere Art. 45 und Art. 46 RTVG:
- Konzessionsbehörde ist das UVEK;
  - die Vergabe erfolgt in öffentlicher Ausschreibung;
  - die Konzessionen werden für eine bestimmte Dauer vergeben und erlöschen mit deren Ablauf eo ipso;
  - die Verlängerung einer bestehenden Konzession (ohne öffentliche Ausschreibung) ist nur ausnahmsweise möglich, «insbesondere wenn die Situation in den Versorgungsgebieten oder technologische Veränderungen die Programmveranstalter vor **besondere Herausforderungen** stellen.»
- 32 Art. 96a Abs. 1 RTVV setzt Art. 45 Abs. 1bis RTVG um und legt Details der Konzessionsverlängerung auf Verordnungsstufe fest: «Sofern die Voraussetzungen nach Artikel 44 RTVG erfüllt sind, werden bisherige Konzessionen mit Leistungsauftrag (Art. 38 und 43 RTVG) auf Gesuch des Veranstalters bis 31. Dezember 2024 verlängert.»
- 33 Selbst wenn diese Regelungen nicht einschlägig sind, so können sie dennoch im Rahmen einer systematischen Auslegung der FMG und VFN-Ordnung beigezogen werden. Dies insoweit als sie

---

<sup>4</sup> Wortlaut: «Funkkonzessionen für die analoge Verbreitung von Radioprogrammen behalten ihre Gültigkeit über ihr bisheriges Ablaufdatum hinaus bis zum 31. Dezember 2026.» Soweit ersichtlich, wurde diese Konzessionsverlängerung ohne Vernehmlassung durchgeführt.

<sup>5</sup> Wortlaut von Art. 62a FKV: «1 Funkkonzessionen für die analoge Verbreitung von Radioprogrammen können vom BAKOM auf Gesuch hin bis 31. Dezember 2024 verlängert werden, sofern dies für eine geordnete Umsetzung des Übergangs von der analogen auf die digitale Verbreitung erforderlich ist.»

aufzeigen, dass die Regel die Neukonzessionierung ist und die Verlängerung nur unter besonderen Umständen erfolgt.

#### 4. **Rechtliche Synthese**

##### 4.1 **Fehlende gesetzliche Grundlage für eine bundesrätliche Verlängerung der bestehenden Konzessionen**

34 Fraglich ist zunächst, ob überhaupt eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, die heutige Ordnung von Art. 63 Abs. 2 VFN<sup>6</sup> weiterzuführen und eine weitere Verlängerung über das Ende 2026 vorzusehen. Diese Regelung würde vom Bundesrat auf Verordnungsstufe gefällt. Allerdings gibt das FMG dem Bundesrat diesbezüglich nur beschränkte Kompetenzen. Der Bundesrat regelt nach Art. 22a Abs. 4 FMG «die Grundsätze der Erteilung von Funkkonzessionen, die ganz oder teilweise für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen bestimmt sind.» Die Verlängerung bestehender Konzessionen ist nur bei einer extensiven Interpretation unter den Begriff der «Erteilung» zu subsumieren. Woran die bundesrätliche Kompetenz vorliegend jedoch scheitert, ist der Umstand, dass die weitere Verlängerung nicht zu den «Grundsätzen» (der Erteilung) gehört. Es geht dabei gerade um eine temporale Abweichung von den Grundsätzen und nicht um einen Grundsatz selber.

##### 4.2 **Geltende Regelung der Verlängerung einer Funkkonzession**

35 Der Grundsatz der Verlängerbarkeit (ohne erneute Ausschreibung) ist in Art. 28 Abs. 1 VFN festgehalten (so wie bereits wortgleich in Art. 27 FKV). Diese Bestimmung sieht besondere Gründe für eine Verlängerung vor, welche erst vorliegen, wenn technologische Veränderungen die Programmveranstalter vor besondere Herausforderungen stellen und dadurch eine kontinuierliche Verbreitung der Programme sichergestellt werden kann.

36 Diese Anforderungen sind vorliegend nicht erfüllt: Der Umstieg auf DAB+ war seit rund 15 Jahren geplant, angegangen und spätestens seit 2019 Teil der Politik des Bundes. Die technologische Veränderung wurde von (nahezu) allen Programmveranstaltern bewältigt. Eine kontinuierliche Verbreitung der Programme ist damit nicht in Frage gestellt. Wenn anderweitige negative Auswirkungen wie Schwinden der Zuhörerzahlen oder der Werbeeinnahmen befürchtet werden, so sind dies nicht «besondere Herausforderungen», sondern Erscheinungen, die alle gleichermassen treffen können und auch nicht die kontinuierliche Vorbereitung der Programme in Frage stellen, sondern höchstens Anpassungen in der Programmgestaltung und Marktpositionierung bedürfen.

37 Dieses Ergebnis wird durch die gleichlautende Regelung in Art. 45 Abs. 4 RTVG bestätigt; die Verlängerung ist nur aus zwingenden Gründen möglich. Sodann ist darauf zu verweisen, dass die Vorgängerregelung zur heutigen Übergangsregelung in Art. 63 Abs. 2 VFN diesen Gedanken ebenso zum Ausdruck brachte: «Funkkonzessionen für die analoge Verbreitung von Radioprogrammen können vom BAKOM auf Gesuch hin bis 31. Dezember 2024 verlängert werden, **sofern**

---

<sup>6</sup> Wortlaut: «Funkkonzessionen für die analoge Verbreitung von Radioprogrammen behalten ihre Gültigkeit über ihr bisheriges Ablaufdatum hinaus bis zum 31. Dezember 2026.» Soweit ersichtlich, wurde diese Konzessionsverlängerung ohne Vernehmlassung durchgeführt.

**dies für eine geordnete Umsetzung des Übergangs von der analogen auf die digitale Verbreitung erforderlich ist.»** Auch hier sind technische Gegebenheiten angesprochen.

38 Dabei ist weiter zu erwähnen, dass die heutige Regelung eine Verlängerung nicht ausschliesst, jedoch diese einzelfallweise (vom BAKOM) zu beurteilen ist. Es kann sein, dass die angesprochenen technischen Schwierigkeiten in Einzelfällen bestehen. Eine flächendeckende eo ipso-Verlängerung über eine neue bundesrätliche Übergangsbestimmung würde diesem Gedanken jedoch nicht Rechnung tragen.

#### **4.3 Anwendbarkeit der Grundsätze der Konzessionserteilung gemäss FMG**

39 Nach Art. 23 Abs. 4 FMG darf die *Erteilung* einer Funkkonzession den wirksamen Wettbewerb weder beseitigen noch erheblich beeinträchtigen, es sei denn, Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigten eine Ausnahme. Ist die Frage der Beseitigung oder der erheblichen Beeinträchtigung des wirksamen Wettbewerbs zu beurteilen, so konsultiert die Konzessionsbehörde die Wettbewerbskommission.

40 Diese Regelung bezieht sich nicht auf die Verlängerung einer Konzession. Allerdings ist aufgrund der ratio der Regelung zu fragen, ob eine dritte Konzessionsverlängerung – mit dem Effekt, dass die Verlängerung einer Konzessionserteilung zeitlich nahe kommen – nicht am Massstab von Art. 23 Abs. 4 FMG zu beurteilen ist.

41 Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bundesrat mit der Umstellung von UKW auf DAB+ und der Einräumung einer Verlängerung der bestehenden Funkkonzessionen bis Ende 2024 eine Übergangsregelung einsetzte, welche nicht durch die wechselunwilligen Programmbetreiber unterlaufen werden sollte. Diese haben aktuell einen historisch gewachsenen und gefestigten Zugang zum Werbemarkt, der mit einer Verlängerung der UKW-Konzessionen perpetuiert würde. Mit einer weiteren Verlängerung der UKW-Konzessionen würde der mit der Digitalisierung einhergehende Impuls für neue Werbeformen weiter verschoben, dies mit Wettbewerbsnachteilen zu Lasten der Programmgestalter, welche die UKW-Technik bereits verlassen haben.

42 Zudem wäre aufgrund der Auswirkungen einer Verlängerung der UKW-Konzessionen die Wettbewerbskommission zu konsultieren.

#### **4.4 Verfassungsrechtliche Aspekte**

43 Wie bereits aufgezeigt, fehlt die gesetzliche Grundlage für eine allgemeine Verlängerung der UKW-Konzessionen. Diese wäre sodann *unverhältnismässig*, da sie nicht auf eine allfällige zwingende Notwendigkeit der Verlängerung Rücksicht nehmen würde, die aufgrund des Einzelfalles zu erfolgen hat. So ist nicht auszuschliessen, dass in Randregionen einzelne Veranstalter den Betrieb weiterführen.

44 Weiter würde mit der Verlängerung die Rechtsgleichheit verletzt. Formell könnten zwar alle bisherigen Konzessionärinnen von der Verlängerung profitieren. Faktisch haben jedoch zahlreiche Programmveranstalter die UKW-Sendungen eingestellt und könnten diese aus technischen Gründen auch nicht mehr ohne Investitionen wieder aufnehmen. Somit würde die Regelung denen den Vorteil

des Zugangs zu einem auf UKW ausgerichteten Werbemarkt und der UKW-Hörerschaft geben, die den Umstellungsplänen des Bundes nicht gefolgt sind. Ein sachlicher Grund für eine derartige Differenzierung ist nicht ersichtlich. Wenn eine Fortsetzung des Betriebs der UKW-Plattform dennoch vom Bund als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet wird, so müssten die Funkkonzessionen zur Wahrung der Chancengleichheit neu ausgeschrieben werden. Hierbei müssten die Bewerber gleichermaßen neue Investitionen in die UKW-Technik vornehmen. Bei einer Verlängerung der bestehenden Funkkonzessionen könnten die weiterhin UKW-Sendungen betreibenden Konzessionärinnen ohne neue Investitionen auskommen, mit den vorstehend erwähnten Marktvorteilen.

- 45 Daran schliesst das Handeln des Staates nach Treu und Glauben an sowie der Aspekt des Vertrauensschutzes. Auch wenn nicht alle Programmanbieter sich dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Digitale Migration «Von UKW zu DAB+» vom 1. Dezember 2014 bzw. der hieran anschliessenden Branchenvereinbarung angeschlossen haben, hat der Bundesrat diese zur Grundlage seiner Rundfunkpolitik gemacht. Dabei hat er bis in die jüngste Zeit klar gemacht, dass (1) eine weitere Verlängerung der UKW-Konzessionen ausgeschlossen wird und (2) die Umstellung geschlossen von allen Programmanbietern zu bewerkstelligen ist. Dies in der Erkenntnis, dass ein Weiterbetrieb von UKW von einzelne Umstellungsunwilligen diesen Vorteile bringen und den Betreibern von DAB+ Nachteile bewirken würde. Auch wenn bezüglich des Handelns des Gesetzgebers der Vertrauensschutz nur eine beschränkte Rolle spielt, so bedürfte ein Abweichen von einem koordinierten Vorgehen bei der Digitalisierung mit bereits erfolgten erheblichen Umstellungen, Abschaltungen und Investitionen eines Grossteils der Programmanbieter eines besonders gewichtigen öffentlichen Interesses. Ein solches ist nicht ersichtlich; die parlamentarischen Vorstösse der neusten Zeit zeigen eher diffuse Befürchtungen, wie sie grundsätzlich mit jeder technologischen Veränderung einhergehen. Es würde nach der vorliegenden Einschätzung Treu und Glauben widersprechen und auch dem Vertrauensschutz zuwider laufen, wenn die UKW-Funkkonzessionen über das Ende des Jahres 2026 generell verlängert würden. Einer Neuausschreibung der UKW-Konzessionen stehen solche Bedenken nicht entgegen.
- 46 Weiter ist auf Aspekte der Wirtschaftsfreiheit zu verweisen. Diese schützt die Programmbetreiber und erfasst als Teilgehalt den Anspruch der Gleichbehandlung von Konkurrenten. Je näher diese in einem Konkurrenzverhältnis untereinander stehen, um so mehr sind Differenzierungsaspekte ausgeschlossen<sup>7</sup>. Differenzierungen sind erst erlaubt, wenn eine Abwägung der öffentlichen Interessen, den individuellen Nachteilen und den Wettbewerbsverzerrungen eine unterschiedliche Behandlung der Wettbewerbsteilnehmer erlaubt. Vorliegend wäre die Wettbewerbsverzerrungen beträchtlich, da die eingespielten Werbemittelflüsse die UKW-Betreiber bevorteilen und diese – ohne weitere Investitionen tätigen zu müssen – Zugang zu Zuhörerkreisen hätten, der einem Grossteil der anderen Programmanbieter aufgrund der Umsetzung der Digitalisierung nicht mehr zur Verfügung stünde. Ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer Verlängerung der UKW-Konzessionen ist nicht ersichtlich, Ausnahmefälle vorbehalten. Es sind nach der vorliegenden Beurteilung keine Gründe ersichtlich, welche die Ungleichbehandlung der Konkurrenten rechtfertigen würden.

---

<sup>7</sup> Uhlmann, BSK-BV, Art. 27 N 63.

- 47 Schliesslich darauf hinzuweisen, dass ein fairer und chancengleicher Wettbewerb auch einen gleichberechtigten Zugang zu den Hörschaften voraussetzt. Solange ein signifikanter Teil des Publikums ausschliesslich über UKW empfängt, etwa durch ältere Radiogeräte in Fahrzeugen, besteht für DAB+-Veranstalter ohne UKW-Konzession kein Zugang zu dieser Hörschaft. Der Wettbewerb um diese Nutzergruppe ist somit faktisch ausgeschlossen.
- 48 Ein offener Wettbewerb setzt voraus, dass entweder allen Veranstaltern gleichermaßen Zugang zum Übertragungsweg UKW ermöglicht wird oder dieser Übertragungsweg vollständig abgeschaltet wird. Eine partielle, selektive Verlängerung der UKW-Verbreitung zugunsten einzelner Veranstalter verfestigt die Marktverzerrung, verhindert einen funktionierenden Wettbewerb um die verbleibende UKW-Hörschaft und widerspricht dem Gleichbehandlungsgebot.
- 49 Dies wird durch den sogenannten Entdeckungseffekt gestützt, der infolge der UKW-Abschaltung bei einzelnen Programmen, namentlich der SRG und Radio Stadtfilter, beobachtet werden konnte: Die Umstellung zwingt viele Hörer, aktiv nach neuen Empfangsmöglichkeiten zu suchen, etwa über DAB+ oder Streaming. Im Rahmen eines Sendersuchlaufs beim DAB+-Empfangsgerät entdecken sie dabei neue, bislang unbekannte Programme. DAB+-Veranstalter profitieren von diesem Hörerzuwachs, der sich laut Marktbeobachtungen auf bis zu 20 % beläuft. Dieses Momentum stellt ein wichtiges Zeitfenster für den Neuaufbau von Hörschaften dar, ein Potenzial, das durch eine künstlich verlängerte UKW-Verfügbarkeit selektiver Anbieter empfindlich eingeschränkt würde.

## 5. Zusammenfassende Würdigung

- 50 Für eine generelle Verlängerung der UKW-Konzessionen durch den Bundesrat besteht keine gesetzliche Grundlage. Sollte der Bundesrat dennoch über eine Verordnungsänderung die Verlängerung angehen, so wäre nach dem vorliegenden Verständnis die WEKO zu konsultieren.
- 51 Eine einzelfallweise Verlängerung einer UKW-Konzession durch das BAKOM ist möglich, wenn technologische Veränderungen die Programmveranstalter vor besondere Herausforderungen stellen und dadurch eine kontinuierliche Verbreitung der Programme sichergestellt werden kann. Solche Konstellationen dürften in seltenen Fällen auftreten.
- 52 Die UKW-Konzessionen können – unter Wahrung der Wettbewerbsgleichheit – neu ausgeschrieben werden.
- 53 Eine allfällige generelle Verlängerung der UKW-Konzessionen wäre zudem unverhältnismässig, würde die Rechtsgleichheit, den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten, die Grundsätze von Treu und Glauben sowie des Vertrauensschutzes verletzen.



Prof. Dr. Tomas Poledna