[AZA 1/2]
2A.377/2000/bol

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

13. Februar 2001

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Hartmann, Betschart,
Hungerbühler, Müller und Gerichtsschreiber Hugi Yar.

———

In Sachen
T V3 AG, Wagistrasse 6, Postfach, Schlieren, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Sandro Macciacchini, c/o TA-Media AG, Rechtsdienst, Werdstrasse 21, Zürich,

gegen
Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),

betreffend
Unterbrecherwerbung, hat sich ergeben:

A.- Die TV3 AG strahlte bei ihrer Programmaufnahme Anfang September 1999 in der "Prime Time" ab 18.00 Uhr verschiedene so genannte einstündige "Leisten" aus. Wochentags handelte es sich dabei um die Talksendung "Fohrler live" (ab 18.00 Uhr), um das Informationsmagazin "News um 7" (ab 19.00 Uhr) und die Gameshow "Champions". An diese schlossen sich um 20.00 Uhr eine weitere, rund einstündige Eigenproduktion (z.B. das Konsumentenmagazin "Räz" oder die Satiresendung "Lachsack") und um 21.00 Uhr eine eingekaufte Serie an (z.B. "Emergency Room", "Akte X" usw.). Die Sendungen in der "Leiste" ab 20.00 bzw. 21.00 Uhr waren auf einen festen Wochentag terminiert und wurden im Wochenrhythmus ausgestrahlt.
An den Wochenenden wich der Senderaster hiervon ab.
Die Sendungen ab 18.00 Uhr, 20.00 Uhr und 21.00 Uhr wurden nach rund 30 Minuten durch einen "Trailer" sowie einen Werbeblock unterbrochen, worauf um 18.30 und 20.30 Uhr das Publikumsspiel "Due" bzw. um 21.30 Uhr ein Wetterbericht folgten, bevor - allenfalls nach erneuter Werbung - der Bogen zurück zur jeweiligen "Leiste" gespannt wurde.

B.- Am 7. Dezember 1999 stellte das Bundesamt für Kommunikation (im Folgenden: Bundesamt) fest, dass die TV3 AG seit ihrem Sendestart am 6. September 1999 gegen die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784. 40) betreffend Werbung verstossen habe, indem "die rund einstündigen Sendungen in der Programmleiste ab 18 Uhr, 20 Uhr und 21 Uhr mit Werbung unterbrochen" wurden. Das Bundesamt forderte die TV3 AG auf, bis zum 24. Januar 2000 den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, ansonsten weitere administrative Massnahmen ergriffen würden (vgl. medialex 1/2000 S. 44 ff.).

C.- Die TV3 AG gelangte hiergegen an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; im Folgenden: Departement), das ihre Beschwerde am 27. Juni 2000 abwies und sie aufforderte, innert "30 Tagen ab Rechtskraft dieses Entscheids in den beanstandeten Punkten der Unterbrecherwerbung den rechtmässigen Zustand herzustellen".
Die - als Beispiel und stellvertretend für die anderen "Leisten" - geprüfte Sendung "Fohrler live" bilde sowohl unter formalen wie inhaltlichen Gesichtspunkten eine in sich geschlossene Sendung von weniger als 90 Minuten, weshalb sie nicht durch Werbung unterbrochen werden dürfe (Art. 18 Abs. 2 RTVG).

D.- Die TV3 AG hat am 29. August 2000 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, diesen Entscheid aufzuheben und festzustellen, dass sie nicht gegen das Verbot der Unterbrecherwerbung verstossen habe; eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; subeventuell sei Ziffer 2 des Entscheids "dahingehend abzuändern, dass die TV3 gewährte Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und zur Berichterstattung an das BAKOM von 30 Tagen ersetzt wird durch eine Frist von 6 Monaten ab Rechtskraft des Entscheides".

Das Departement und das Bundesamt beantragen, die Beschwerde abzuweisen. Das Bundesamt widersetzt sich einer Verlängerung der Frist zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nicht grundsätzlich, doch erachtet es eine solche höchstens im Umfang von drei Monaten als gerechtfertigt.

E.- Mit superprovisorischer Formularverfügung vom 4. September 2000 untersagte der Abteilungspräsident bis zum Entscheid über das mit der Beschwerde verbundene Gesuch um aufschiebende Wirkung alle Vollziehungsvorkehrungen.

Am 1. November 2000 reichte das Bundesamt auf Einladung des Instruktionsrichters hin die Aufzeichnung der Sendung "Fohrler live" vom 7. September 1999 nach. Die TV3 AG ergänzte ihre Eingabe am 16. November 2000 mit VHS-Kopien der Sendungen "Cinderella" (TV3, 24. Mai 2000), "Lachsack" (TV3, 27. April 2000), "Swiss News" und "Swiss Info" (Tele 24,
31. Juli 2000) sowie der "Tagesschau" bzw. "Meteo" (SF 1,
21. Juli 2000).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Gegen Beschwerdeentscheide des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation im radio- und fernsehrechtlichen Aufsichtsbereich steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen (Art. 56 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 67 RTVG und Art. 97 Abs. 1 sowie Art. 98 lit. b OG; vgl. BGE 118 Ib 356 E. 1 u. 3 ["Camel Trophy"]; zur Abgrenzung hinsichtlich der Programmaufsicht:
BGE 126 II 7 E. 3c/bb S. 11 ["ACS- und TCS-Verkehrsinformationen"], 21 E. 2d/cc S. 24 ["Schlossgold"-Werbung]). Die Beschwerdeführerin ist als betroffene Veranstalterin hierzu legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Eingabe ist einzutreten, obwohl das Programmangebot inzwischen offenbar gewisse Änderungen erfahren hat (Dahinfallen der Sendung "Lachsack", Verschieben des Sendezeitpunkts der Talkshow "Fohrler live" usw.). Auf das Erfordernis eines aktuellen praktischen Interesses kann nämlich verzichtet werden, wenn die aufgeworfenen Fragen sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, an ihrer Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und sie im Einzelfall kaum je rechtzeitig geprüft werden könnten (BGE 123 II 285 E. 4). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt: Die Auslegung von Art. 18 Abs. 2 RTVG ist - mit Blick auf die noch hängigen Aufsichtsverfahren - von grundsätzlicher Bedeutung, wobei sich die damit verbundenen Fragen wegen des zweistufigen Beschwerdewegs und der Schnelllebigkeit der Programmraster kaum je rechtzeitig prüfen liessen (vgl. Erläuterungen zum Entwurf für ein neues Radio- und
Fernsehgesetz [RTVG], Vernehmlassung, Dezember 2000, S. 92 Ziff. 12 [im Weitern: Erläuterungen RTVG-Entwurf]).
Auch wenn die Sendung "Lachsack" inzwischen dahingefallen ist, werden "Fohrler live" und das Publikumsspiel "Due" nach wie vor ausgestrahlt. Zudem ist bezüglich der hier umstrittenen Unterbrecherwerbung noch das vom Bundesamt am 8. September 1999 eingeleitete Verwaltungsstrafverfahren hängig; auch insofern hat die Beschwerdeführerin an der medienrechtlichen Beurteilung der umstrittenen Programmstruktur ein schutzwürdiges Interesse.

2.- a) Die Beschwerdeführerin kritisiert, das Departement habe den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt und damit Art. 12 VwVG sowie ihren Anspruch auf ein faires Verfahren verletzt. Der angefochtene Entscheid sei zudem unzureichend begründet, da er nicht auf ihre Argumente eingehe. Das Departement habe lediglich die Sendung "Fohrler live" und das dazwischen geschaltete Publikumsspiel "Due" geprüft, obwohl sich die Verfügung des Bundesamts auch auf andere Produktionen bezogen habe ("Lachsack", "Cinderella"),

die "markante Unterschiede" in der formalen und inhaltlichen Trennung der Sendeteile der betreffenden "Leiste" aufwiesen. "Fohrler live" habe deshalb nicht stellvertretend für andere Sendungen untersucht werden dürfen; zudem wären ähnliche Werbungen anderer Veranstalter in die Beurteilung miteinzubeziehen gewesen.

b) Diese Einwände der Beschwerdeführerin überzeugen nicht:

aa) Zwar stellt die Behörde den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG), doch werden die Parteien dadurch nicht davon befreit, sich an den entsprechenden Bemühungen ihrerseits zu beteiligen (vgl. Art. 13 Abs. 1 VwVG). Dies gilt insbesondere für Tatsachen, welche sie besser kennen als die Behörde und die diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnte (vgl. BGE 122 II 385 E. 4c/cc S. 394). Im Radio- und Fernsehbereich treffen den Veranstalter den konzessionsrechtlichen Aufsichtsbehörden gegenüber weitgehende Auskunfts- und Offenlegungspflichten (vgl. Art. 69 Abs. 1 RTVG), die ihn im Sinne von Art. 13 Abs. 1 lit. c VwVG in das Verfahren einbinden. In diesem Rahmen hat die Beschwerdeführerin am 10. November 1999 erklärt, die rechtlichen Probleme hinsichtlich der einzelnen "Leisten" unterschieden sich nicht, weshalb der Einfachheit halber die Sendung "Fohrler live" und die dazwischen geschaltete Sendung "Due" stellvertretend für die anderen Sendungskombinationen kommentiert werde; ihre Ausführungen gälten aber "mutatis mutandis für das gesamte Programm- und Werbeschema des Senders TV 3". Unter diesen Umständen durften die Aufsichtsbehörden ihre Prüfung primär auf die Beiträge "Fohrler live" und "Due" beschränken, und sie waren nicht gehalten, von Amtes wegen noch nach - erst nunmehr angeblich wesentlichen - Unterschieden in den einzelnen "Leisten" zu suchen.

bb) Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass eine Behörde die Vorbringen der vom Entscheid Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Ob die Behörde ihrer Prüfungspflicht nachgekommen ist, ergibt sich in erster Linie aus der Begründung ihres Entscheids. Dieser muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn sachgerecht anfechten kann, was bloss möglich erscheint, wenn er sowie die Rechtsmittelinstanz sich über dessen Tragweite ein Bild machen können. Hierfür sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihre Verfügung stützt. Die Begründung braucht indessen weder in dieser selber enthalten zu sein, noch muss sie sich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand im Einzelnen auseinandersetzen; sie kann sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 124 II 146 E. 2a S. 149; 117 Ib 481 E. 6b/bb S. 492; je mit Hinweisen).

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hat sich - wie zuvor bereits das Bundesamt - einlässlich mit den sich stellenden Rechtsfragen auseinander gesetzt; sein Entscheid ist so begründet, dass die Beschwerdeführerin ihn ohne weiteres sachgerecht anfechten konnte. Zur Frage, ob und wieweit die Werbepraxis anderer Veranstalter im Aufsichtsverfahren zu berücksichtigen ist, hatte das Departement bereits im Entscheid "Tele 24" (Entscheid vom 20. April 1999, E. 2k ff. und E. 3e, veröffentlicht in: medialex 2/1999 S. 110 ff.), welcher der Beschwerdeführerin bei Aufnahme ihrer Sendetätigkeit vorlag, umfassend Stellung genommen; es durfte sich deshalb mit einem entsprechenden Hinweis begnügen. Weitere Ausführungen erübrigten sich, nachdem das Bundesamt klar zu erkennen gegeben hatte, dass es nach wie vor gewillt ist, die vom Departement geschützte Praxis bezüglich Unterbrecherwerbung auch allen anderen Veranstaltern gegenüber durchzusetzen (vgl. Verfügung vom 7. Dezember 1999, E. 1i, veröffentlicht in: medialex 1/2000 S. 47). Zurzeit sind denn auch noch weitere Verfahren hängig (vgl. die Liste der Aufsichtsentscheide 1999 und 2000 auf "www. bakom. ch"). Das Departement ist über die weiteren vom Bundesamt beanstandeten Sendungen von TV3 im Übrigen nicht einfach hinweggegangen; es hat vielmehr ausdrücklich erklärt, das hinsichtlich der Beiträge "Fohrler live" und "Due" Gesagte gelte (in Übereinstimmung mit der Auffassung der Veranstalterin) für die übrigen ausgestrahlten Sendungen in den Programmleisten ab 18.00 Uhr, 20.00 Uhr und 21.00 Uhr "in absolut gleicher Weise", was belegt, dass es die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Kenntnis genommen, die rechtliche Problematik aber anders beurteilt hat als diese.

3.- a) Nach Art. 18 Abs. 2 RTVG dürfen in sich geschlossene Sendungen nicht, solche von über 90 Minuten höchstens einmal durch Werbung unterbrochen werden. Bei der Übertragung von Anlässen, die Pausen enthalten, ist Werbung während diesen erlaubt (Art. 12 Abs. 2 der Radio- und Fernsehverordnung vom 6. Ok-

tober 1997 [RTVV; SR 784. 401]).

Grosszügiger regelt das Europäische Übereinkommen vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF; SR 0.784. 405) die Problematik: Danach können Sendungen unterbrochen werden, sofern dadurch deren Gesamtzusammenhang und Wert sowie die Ansprüche der Rechteinhaber nicht beeinträchtigt werden (Art. 14 Abs. 1 EÜGF). In Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen, oder in Sportsendungen und Übertragungen ähnlich gegliederter Ereignisse und Darbietungen, die Pausen enthalten, kann Werbung zwischen den eigenständigen Teilen oder in die Pause eingefügt werden (Art. 14 Abs. 2 EÜGF). Die Verbreitung audiovisueller Werke wie Kinospielfilme und Fernsehfilme (mit Ausnahme von Serien, Reihen, leichten Unterhaltungssendungen und Dokumentarsendungen) darf, falls diese länger als 45 Minuten dauern, einmal je vollständigen Zeitraum von 45 Minuten unterbrochen werden. Ein weiterer Unterbruch ist zulässig, wenn die Werke mindestens 20 Minuten länger dauern als zwei oder mehr vollständige Zeiträume von 45 Minuten (Art. 14 Abs. 3 EÜGF). Werden andere als von Absatz 2 ("natürliche Pausen") erfasste Sendungen unterbrochen, so soll der Abstand zwischen zwei aufeinander folgenden Unterbrechungen innerhalb der Sendung mindestens 20 Minuten betragen (Art. 14 Abs. 4 EÜGF). Die Übertragung von Gottesdiensten darf nicht unterbrochen werden. Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen, Dokumentarsendungen, Sendungen religiösen Inhalts und Kindersendungen dürfen nicht durch Werbung unterbrochen werden, wenn sie weniger als 30 Minuten dauern; andernfalls gelten die bereits genannten Regeln (Art. 14 Abs. 5 EÜGF).

b) Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Auslegung von Art. 18 Abs. 2 RTVG durch die konzessionsrechtlichen Aufsichtsbehörden, die bezüglich der Frage, ob eine in sich "geschlossene Sendung" vorliege, auf den Gesamteindruck abstellten, sei zu eng und neuen Sendeformen unangemessen.
Das Verhalten der Fernsehzuschauer habe sich gewandelt.
Art. 18 Abs. 2 RTVG wolle verhindern, dass die Programmgestaltung den "Zuschauer in einem rechtserheblichen Umfang" nötige, Werbung zu konsumieren. Die Bestimmung müsse heute eurokompatibel ausgelegt werden; dies auch mit Blick auf die Ausführungen des Bundesrats in seinem Aussprachepapier vom 19. Januar 2000 zur künftigen Radio- und Fernsehgesetzgebung.
Danach sei die Unterbrecherwerbung europäischen Standards anzupassen, da "im Vergleich zum Ausland strengere Regeln stets zu einer Benachteiligung der schweizerischen Veranstalter" führten (Ziff. 2.5.3 des Aussprachepapiers).

Der mit Art. 18 Abs. 2 RTVG verbundene Eingriff in die Handels- und Gewerbe- bzw. die Meinungsäusserungsfreiheit treffe sie schwer, ohne dass am entsprechenden Verbot ein spezifisches öffentliches Interesse bestehe. Bei der Prüfung, ob Art. 18 Abs. 2 RTVG verletzt sei, müsse einerseits auf die Art der Sendung, andererseits auf die Art des Unterbruchs abgestellt werden. Es sei umso wahrscheinlicher, dass der Zuschauer sich aktiv dafür entscheide, das Programm nicht weiterzuverfolgen, je markanter unterbrochen werde; entsprechend kleiner sei für ihn die Gefahr, Werbung sehen zu müssen. In Zweifelsfällen sei "aufgrund einer verfassungskonformen und geltungszeitlichen Auslegung von Art. 18 Abs. 2 RTVG" die Zulässigkeit der Werbung zu bejahen. Die Sendung "Fohrler live" (aber auch "Cinderella") werde durch das Publikumsspiel "Due" - und damit durch eine eigenständige Sendung - unterbrochen und nicht bloss durch Werbung. Der Zusammenhang zwischen den Sendeteilen sei relativ lose und der Unterbruch aufgrund der festen, in den meisten Programmvorschauen angekündigten Ausstrahlungszeiten voraussehbar, weshalb nicht gegen das Verbot der Unterbrecherwerbung verstossen worden sei.

4.- Die Art. 18 Abs. 2 RTVG vom Departement beigelegte Auslegung ist entgegen diesen Ausführungen weder gesetzes-, verfassungs- noch völkerrechtswidrig:

a) aa) Art. 18 Abs. 2 RTVG spricht generell davon, dass "in sich geschlossene Sendungen", welche weniger als 90 Minuten dauern, nicht durch Werbung unterbrochen werden dürfen.
Er trifft dabei keinerlei Abstufungen nach dem Programminhalt; die Regelung gilt - nach ihrem Wortlaut - unbesehen der Art der Sendung oder deren Qualität. Entsprechende Anknüpfungen erwiesen sich mit Blick auf die Programmautonomie (vgl. Art. 93 Abs. 3 BV) auch als heikel. Die Zulässigkeit der Unterbrecherwerbung ist gesetzlich geregelt und kann nicht von einem vermuteten "Zapping"-Verhalten des Zuschauers abhängen.

Haben sich die Bedürfnisse von Veranstaltern und Publikum gewandelt, ist dem durch eine - demokratisch legitimierte und auf einer medienrechtlichen Gesamtsicht beruhende - Gesetzesrevision Rechnung zu tragen; eine solche hat der Bundesrat in seinem Aussprachepapier vom Januar 2000 in Aussicht genommen und inzwischen in die Vernehmlassung geschickt.

bb) Anhaltspunkte dafür, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn von Art. 18 Abs. 2 RTVG zum Ausdruck bringen würde, weshalb davon im Sinne der Vorschläge der Beschwerdeführerin abgewichen werden könnte (vgl. BGE 124 III 266 E. 4 S. 268, mit weiteren Hinweisen), bestehen nicht: Art. 18 Abs. 2 RTVG war während der parlamentarischen Beratungen stark umstritten und wurde erst kurz vor der Schlussabstimmung als Kompromiss in der heutigen Form ins Gesetz aufgenommen, nachdem der Bundesrat ursprünglich noch jegliche Unterbrecherwerbung hatte untersagen wollen (vgl. BBl 1987 III 734). Art. 18 Abs. 2 RTVG soll verhindern, dass Sendungen laufend durch Werbung unterbrochen und Zuschauer bzw.
Zuhörer gezwungen werden, diese über sich ergehen zu lassen, um eine Sendung als Ganzes verfolgen zu können; überdies wird dadurch das Gebot der Trennung von Werbung und Programm unterstrichen (Michael Düringer, Radio- und Fernsehwerbung, Diss. Zürich 1994, S. 99; BBl 1987 III 722 und 734). Im Parlament war wiederholt davon die Rede, dass keine "amerikanischen Verhältnisse" gewünscht würden (vgl. etwa AB 1990 S 580 [Votum Meier]); sämtliche Vorschläge, die Regelung der Unterbrecherwerbung flexibler zu gestalten und insbesondere dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen anzupassen, wurden dabei bewusst verworfen (AB 1989 N 1626 ff. [Votum Fischer-Hägglingen, S. 1627; Votum Sager, S. 1628; Votum Stamm, S. 1632; Votum Leuenberger-Solothurn, S. 1634; Votum von Bundesrat Ogi, S. 1638]; AB 1990 S 580 ff.; AB 1991 N 336 ff.; AB 1991 S 424 ff.; AB 1991 N 1104 ff.; AB 1991 S 506 ff.; AB 1991 N 1153 f.).

cc) Gegen die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene geltungszeitliche Auslegung von Art. 18 Abs. 2 RTVG spricht gerade auch die beabsichtigte Revision des Radio- und Fernsehgesetzes: Danach soll die Unterbrecherwerbung für private Veranstalter künftig im Rahmen der Mindestbestimmungen der Europaratskonvention möglich werden (vgl.
Art. 9 des Entwurfs und die beabsichtigte Regelung auf Verordnungsstufe); gleichzeitig fasst der Bundesrat zu Lasten der SRG aber eine so genannte "asymmetrische Regulierung" ins Auge, indem er deren Möglichkeiten zur Werbe- und Sponsoringfinanzierung "massvoll" abbauen will (Erläuterungen RTVG-Entwurf, S. 55; die SRG wird dadurch etwa Mindererträge von 33 bis 38 Mio. Franken erleiden). Die Bestimmungen über die Werbung und das Sponsoring bilden einen wesentlichen Teil der Finanzierung des schweizerischen Mediensystems als Ganzes und können deshalb nicht auf dem Wege der Auslegung punktuell neuen Bedürfnissen angepasst werden, ohne dass das Gleichgewicht des Systems als solches und die vom Gesetzgeber vorgenommenen Interessenabwägungen in Frage gestellt würden. Die Anpassung an die europäischen Werbevorschriften soll nach dem vorgeschlagenen "dualen" System (gestärkter Service public der SRG durch gezielte Konzentration des Leistungsauftrags und der Mittel bei gleichzeitig erweitertem und erleichtertem Marktzugang für private Veranstalter; Erläuterungen RTVG-Entwurf, S. 12) mit einem Ausschluss der privaten Veranstalter von den Gebührengeldern verbunden werden, wobei diese zum Ausgleich hierfür mehr Möglichkeiten erhielten, ihre
Programme mit Werbung und Sponsoring zu finanzieren (Erläuterungen RTVG-Entwurf, S. 51). Die entsprechende Liberalisierung kann nicht durch eine grosszügigere Auslegung der bestehenden, auf einem anderen System beruhenden Regelungen vorweggenommen werden; hierüber hat der Gesetzgeber zu entscheiden.

b) aa) Internationalrechtlich ist die Schweiz nicht gehalten, die Unterbrecherwerbung gleich oder grosszügiger zu regeln, als dies im europäischen Übereinkommen vorgesehen ist. Bei Art. 14 EÜGF handelt es sich um eine Minimalvorschrift, die im grenzüberschreitenden Fernsehverkehr einzuhalten ist. Das Übereinkommen hindert die Vertragsparteien indessen nicht daran, strengere oder ausführlichere Bestimmungen für Programme zu erlassen, die durch Rechtsträger oder mittels technischer Einrichtungen im eigenen Hoheitsgebiet verbreitet werden (Art. 28 EÜGF; Conseil de l'Europe, Rapport explicatif relatif à la Convention européenne sur la télévision transfrontière, Strasbourg 1990, S. 59).

bb) Nichts anderes ergibt sich aus Art. 10 EMRK bzw. Art. 17 (Medienfreiheit) oder Art. 27 (Wirtschaftsfreiheit) BV. Zwar kann auch eine Werbebotschaft in den Geltungsbereich von Art. 10 EMRK fallen (vgl. BGE

123 II 402 E. 5a S. 414 [Verein gegen Tierfabriken; Zugang zum Werbefernsehen]; 120 Ib 142 E. 4 S. 148 [Obersee Nachrichten]), doch beruht die beanstandete Beschränkung der Unterbrecherwerbung hier auf einer klaren gesetzlichen Grundlage. Sie liegt im öffentlichen Interesse, da sie der Informationsfreiheit des Publikums und dessen Schutz vor übermässiger, ungewollter Konfrontation mit Werbung dient; gleichzeitig trägt sie durch eine sachgerechte Verteilung der aus der Werbung fliessenden Mittel zum Erhalt einer pluralistischen Medienlandschaft bei (vgl. Art. 93 Abs. 4 BV; BGE 123 II 402 E. 5a u. b S. 415 f.). Die Unterbrecherwerbung ist nicht schlechterdings untersagt, so dass die Massnahme auch nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden kann, zumal es jedem Veranstalter freisteht, die Programmgestaltung im Rahmen der weiteren gesetzlichen Regelungen (Werbezeitbeschränkung usw.) seinen wirtschaftlichen Bedürfnissen anzupassen. Soweit mit der beanstandeten Beschränkung ein Eingriff in verfassungs- oder konventionsmässige
Rechte verbunden ist, erscheint dieser deshalb als im Sinne von Art. 10 Ziff. 2 EMRK bzw. Art. 36 BV gerechtfertigt. Weder verfassungs- noch konventionsrechtlich besteht ein Anspruch darauf, senderechtlich gleich behandelt zu werden wie die ausländische Konkurrenz aufgrund der für sie geltenden Regeln.

5.- Auch hinsichtlich des konkret beanstandeten Sendemusters verletzt der angefochtene Entscheid kein Bundesrecht:

a) Bei der Beurteilung, ob eine in sich geschlossene Sendung in Missachtung von Art. 18 Abs. 2 RTVG unzulässigerweise mit Werbung unterbrochen wurde, ist - wie generell bei der Frage, ob rundfunkrechtliche Programmvorschriften verletzt sind (vgl. BGE 126 II 7 E. 6b S. 19, mit Hinweis) - auf den Gesamteindruck abzustellen, der beim Publikum gestützt auf die formelle und inhaltliche Gestaltung des Beitrags entsteht. Dabei kann den formellen Kriterien (gleiche präsentierende Person, Studiodekor, Begrüssung und Verabschiedung des Publikums je separat in jedem Sendeteil usw. ; vgl. Martin Dumermuth, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Rundfunkrecht, Basel 1996, S. 118 Rz. 277) nur beschränkte Bedeutung zukommen. Änderungen dieser Elemente sind jederzeit in bloss graduellem Masse möglich, ohne dass der Charakter der in sich geschlossenen Sendung für den Zuschauer dabei merklich verändert würde (beispielsweise durch einen beschleunigten Abspann, der optisch im unteren Bildbereich keine eigene Bedeutung hat und in seinem Inhalt gar nicht mehr wahrgenommen wird). Im Übrigen muss es auch lokalen Veranstaltern mit beschränkten personellen und finanziellen Mitteln möglich sein, unterschiedliche Inhalte durch ein und dieselbe Person in
gleichem oder ähnlichem Dekor präsentieren zu lassen, ohne dass dadurch notwendigerweise immer gleich eine in sich geschlossene Sendung entstehen muss, die nur noch unterbrochen werden dürfte, wenn sie über 90 Minuten dauert. In Zweifelsfällen entscheidend muss die Tatsache sein, ob sich die Programmteile inhaltlich derart voneinander unterscheiden, dass sie vom Publikum als eigenständig erfasst werden (Dumermuth, a.a.O., S. 118 Rz. 279).
Wesentlich erscheint, ob der Sendeteil inhaltlich als abgerundet gelten kann, mit anderen Worten, ob die Dramaturgie der Sendung den mit ihrem Inhalt verbundenen Spannungsbogen abschliesst oder aber umhüllend über die Werbung hinweg fortbestehen lässt und dieser damit eine bessere Beachtung verschafft.

b) aa) "Fohrler live" ist eine Talkshow, bei der Präsentator Dani Fohrler mehrere Studiogäste zu einem bestimmten Thema empfängt. Nach dem Gespräch bleiben die einzelnen Intervenienten im Studio sitzen, wobei sich die Stuhlreihe auf einer etwas erhöhten "Bühne" mit der Zeit füllt.
Die einzelnen Gesprächspartner werden in die weitere Sendung jeweils einbezogen und haben auch nach ihrem Auftritt noch die Möglichkeit, sich spontan zu äussern. Nach etwa einer halben Stunde kündigt Dani Fohrler an: "Es geht gleich weiter (kurze Angabe, wer/was noch zu erwarten ist); gleich nachher, bleiben Sie dran". Es folgen ein "Programmtrailer" und ein Werbeblock, dem sich die rund zweiminütige Spielshow "Due" anschliesst. Nach einem weiteren "Trailer" geht die Talkshow weiter. Neue Gäste gesellen sich mit ihren Erfahrungen zu den bereits vorgestellten. Sowohl formell wie inhaltlich handelt es sich bei "Fohrler live" damit aber um eine in sich geschlossene Sendung im Sinne von Art. 18 Abs. 2 RTVG: Der Präsentator begrüsst das Publikum nur im ersten Teil der Sendung; bloss dort führt er in das beiden Sendeteilen gemeinsame Thema ein. Moderation und Studiodekor sind identisch; vor und nach der Werbung wird keinerlei Vor- oder Abspann eingespielt. Inhaltlich sind beide Teile von "Fohrler live" ein und demselben Thema gewidmet, wobei auf mehreren Ebenen der Spannungsbogen über die Werbung und den Einschub "Due" hinweg fortdauert. Die Gäste des ersten Teils bleiben auch nach der Werbung im Studio und beteiligen sich an der

weiteren Diskussion. Der Moderator unterstreicht mit dem Hinweis, was folgt und wie das Thema abgerundet wird (weshalb der Zuschauer "dran bleiben solle"), die Unvollständigkeit der Information, falls der zweite Teil der Sendung verpasst werden sollte. Dramaturgisch wird dies zusätzlich etwa dadurch hervorgehoben, dass das Foto eines Gastes, den das Publikum im ersten Teil kennen gelernt hat, einem "Medium" gezeigt wird, das gestützt hierauf seinerseits über diesen gewisse Sachen zu erfahren versucht. Was dabei herauskommt, erfährt das Publikum nach der Werbung im zweiten Teil der Sendung (so "Fohrler live" vom 7. September 1999 zum Thema "Der Tag, der mein Leben verändert hat").

bb) Entgegen den Einwendungen der Beschwerdeführerin ändert an dieser Beurteilung nichts, dass neben der Werbung mit dem Publikumsspiel "Due" formell noch eine eigene Sendung zwischen den Teilen von "Fohrler live" ausgestrahlt wird. "Due" dauert lediglich zwei Minuten und besteht in einem interaktiven Zuschauerspiel, bei dem mindestens 1'000 Franken gewonnen werden können. Es handelt sich dabei um einen "Füller", der die Dramaturgie von "Fohrler live" nicht wirklich unterbricht; es geht dabei letztlich bloss darum, auch hernach allenfalls noch einmal Werbung oder einen Sponsorenhinweis einspielen zu können. Der Hinweis der Beschwerdeführerin, dass auch mehrere Episoden einer Serie mit Werbung "unterbrochen" werden dürften, weshalb die umstrittene Reklame zulässig sein müsse, verkennt, dass die einzelnen Folgen einer Serie in der Regel in sich dramaturgisch abgeschlossen sind, was bei den beiden Teilen der Sendung "Fohrler live" nach dem Gesagten eben gerade nicht der Fall ist. Zu Recht weist das Bundesamt darauf hin, dass sich das Problem der Unterbrecherwerbung anders stellen könnte, falls die beiden Teile von "Fohrler live" durch eine wirklich eigenständige Sendung von einer gewissen Dauer unterbrochen würden.
"Fohrler live" in seiner hier zu beurteilenden Form absorbiert aber inhaltlich die Werbung wie den "Füller", weshalb Art. 18 Abs. 2 RTVG verletzt ist.

Soweit die Beschwerdeführerin kritisiert, bei Radiosendungen werde ein grosszügigerer Massstab angewandt, verkennt sie die zwischen Fernseh- und Radioprogramm bestehenden tatsächlichen Unterschiede (Radio als in erster Linie musikalisches Begleitprogramm), die sich auf die Praxis der Unterbrecherwerbung auswirken und eine gegenüber dem Fernsehen differenzierte Handhabung von Art. 18 Abs. 2 RTVG rechtfertigen, "weil sonst die Werbung gar nicht mehr platziert werden könnte" (AB 1988 N 299 [Votum Keller]). Der Einwand, auch die Sendung "Meteo" von Fernsehen DRS nach den Nachrichten und einem zwischengeschalteten Werbeblock verletze Art. 18 Abs. 2 RTVG, ist unberechtigt, da der Wetterbericht (d.h. die Sendung "Meteo") heute von seiner Dauer wie Präsentation her eine klar von der "Tagesschau" abgetrennte Sendung darstellt, zumal wenn dabei im Sinne einer umfassenden Serviceleistung etwa noch auf allgemeine meteorologische Phänomene eingegangen wird. Der Zuschauer, der die Nachrichten nicht gesehen hat, kann sich - ohne Beeinträchtigung des Nutzens oder des Genusses, den er aus der Sendung "Meteo" zieht - über die Wettervoraussichten informieren, was beim hier umstrittenen Sendekonzept mit seinen inhaltlichen Verflechtungen nicht
möglich ist. Davon, dass die Werbung in der Sendung "Fohrler live" letztlich in einer natürlichen Pause im Sinne von Art. 12 Abs. 2 RTVV liegen würde, kann schliesslich keine Rede sein. Die Beschwerdeführerin hat in der umstrittenen Programmstruktur entgegen dem natürlichen Sendeablauf der einzelnen "Leisten" - ähnlich ausländischen Modellen (RTL usw.) - mit dem Kurzspiel "Due" eine künstliche Pause geschaffen, um die Werbung in einem günstigen Umfeld (anhaltende Spannung) platzieren zu können.
Dies ist nach dem geltenden Radio- und Fernsehrecht unzulässig.

c) aa) Soweit mit Blick auf den Verfahrensgegenstand, wie ihn die Beschwerdeführerin im Aufsichtsverfahren selber umschrieben hat und über den vorliegend nicht hinausgegangen werden kann, überhaupt auf die anderen Sendeleisten und deren Ausgestaltung im Einzelnen noch einzugehen ist, genügt der Hinweis, dass die Beurteilung der Sendung "Cinderella" zu keinem anderen Resultat führt, selbst wenn dort nach dem ersten Teil ein Abspann ohne Namen, aber mit Sendungssignet eingespielt wird. Die Dramaturgie der "Leiste" wird auch hier künstlich und ohne wirkliche Zäsur durch das Publikumsspiel "Due" unterbrochen, um Sponsoring und Werbung zu ermöglichen. Der Bogen vom ersten zum zweiten Sendeteil wird wiederum von der Moderatorin durch die Vorschau auf diesen gespannt, der bei gleichem Publikum, gleichem Studiodekor und den gleichen "Beauty"-Experten dem selben Thema gewidmet ist ("neuste Trends aus Mode, Wellness und Lifestyle"). Der den natürlichen Ablauf der Sendung hemmende Charakter der Werbung und des Spiels "Due" wird durch die ostentative Aufforderung von Präsentatorin und Studiopublikum an den Zuschauer "Dranne bliebe, dranne blie-

be, dranne bliebe" überbrückt (so "Cinderella" vom 24. Mai 2000).
Die Geschichte des im ersten Teil der Sendung ausgewählten Studiogasts, der während des Magazins "gestylt" wird, ohne dass er sich dabei sieht, lässt den Werbe- und Sponsoring-Einschub in den Hintergrund treten; die Spannungskurve, wie denn das neue "Outfit" aussehen wird, bleibt im Rahmen der in sich geschlossenen Sendung bis zum Ende der "Leiste" aufrechterhalten, bevor sich im Finale alle Studiogäste - auch jene des ersten Teils - wiederum um die Präsentatorin scharen.
"Cinderella" weicht damit in den entscheidenden Punkten nicht vom Konzept "Fohrler live" ab.

bb) Ein etwas klarerer Unterbruch mag inhaltlich bei der Sendung "Lachsack" bestehen, soweit es um einzelne, in eine Rahmengeschichte eingebettete Sketches geht. In formeller Hinsicht besteht aber auch hier trotz Abspanns keine klare für den Zuschauer erkennbare Trennung vom zweiten Teil, der weder eingeleitet, noch durch einen Vorspann eigenständig eröffnet wird (Sendung "Lachsack" vom 27. April 2000). Das Publikumsspiel "Due" vermag auch hier den Charakter einer in sich geschlossenen Sendung nicht zu sprengen.
Weitere Ausführungen erübrigen sich, nachdem diese Sendung heute nicht mehr ausgestrahlt wird.
d) Die Beschwerde ist somit in allen Punkten unbegründet und deshalb abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Für diesen Fall ersucht die Beschwerdeführerin, ihr eine grosszügigere Übergangsfrist zur Anpassung der beanstandeten Programmstrukturen zu gewähren. Hierzu besteht indessen kein Anlass: Nach Ziffer 2 des angefochtenen Dispositivs wird sie aufgefordert, "innerhalb von 30 Tagen ab Rechtskraft dieses Entscheids in den beanstandeten Punkten der Unterbrecherwerbung den rechtmässigen Zustand herzustellen" und innert derselben Frist das Bundesamt für Kommunikation über die getroffenen Massnahmen zu informieren.
Mit Blick darauf, dass die Beschwerdeführerin bereits bei Aufnahme ihrer Sendetätigkeit über die Praxis der Aufsichtsbehörden informiert war und im Übrigen aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen inzwischen bereits gewisse Anpassungen vorgenommen hat, ist nicht ersichtlich, weshalb der rechtmässige Zustand nicht innerhalb eines Monats ab dem bundesgerichtlichen Urteil, womit der Entscheid des Departements rechtskräftig wird (vgl. Art. 38 OG), hergestellt werden könnte. Sollten sich dabei spezifische, hier nicht absehbare Probleme ergeben, hat das Bundesamt als konzessionsrechtliche Aufsichtsbehörde im Übrigen eine gewisse Flexibilität in Aussicht gestellt; es besteht deshalb keine Veranlassung, die Beschwerde im Sinne des Eventualantrags (teilweise) gutzuheissen und eine längere Anpassungsfrist als die vom Departement vorgesehene festzusetzen.

6.- Dem Verfahrensausgang entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Kommunikation sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Februar 2001

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: