



b. 376

Entscheid vom 5. März 1999

betreffend

Radio DRS: Sendungen "Verkehrsinformationen ...", Nennung von TCS und ACS als Partner während der Abstimmungskampagne über die FinöV; Eingabe von X vom 28. Dezember 1998

Es wirken mit:

Präsident: Denis Barrelet

Mitglieder: Marie-Louise Baumann (Vizepräsidentin), Christine Baltzer, Claudia Bolla, Giusep Capaul, Sergio Caratti, Veronika Heller, Denis Masméjan, Anton Stadelmann

Juristische Sekretäre: Pierre Rieder, Isabelle Clerc

Den Akten wird entnommen:

- A.** Radio DRS strahlt regelmässig und nach Bedarf Verkehrsinformationen aus, die sie mit Partnern erarbeitet. Dazu gehören u.a. die Verbände Automobil-Club der Schweiz (ACS) und Touring-Club der Schweiz (TCS), die Polizeizentralen der Kantone und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Die Partner betreiben gemeinsam die Verkehrsinformationszentrale Genf, wo die Meldungen eingesammelt und weitergeleitet werden. Radio DRS strahlt die Verkehrsinformationen mit dem Vermerk "Verkehrsinformationen DRS/TCS", "Verkehrsinformationen DRS/ACS" oder "Verkehrsinformationen DRS mit TCS und ACS" nach einem akustischen Signal aus.

- B.** Am 28. Dezember 1998 erhob X (im Folgenden: Beschwerdeführer) gegen die Nennung von TCS und ACS als Partner von Radio DRS während einer Abstimmungskampagne Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im Folgenden: Beschwerdeinstanz, UBI). ACS und TCS hätten nämlich im gegnerischen Komitee die Vorlage zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) engagiert bekämpft. Die Vorlage gelangte am 29. November 1998 zur Abstimmung. Die Eingabe von X enthielt auch den Ombudsbericht und die Unterschriften von mehr als 20 Personen, welche die Beschwerde unterstützen.
- C.** In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (im Folgenden: RTVG, SR 784.40) wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (im Folgenden: SRG, Beschwerdegegnerin) zur Stellungnahme eingeladen. In ihrer Stellungnahme vom 1. Februar 1999 beantragt sie, auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. eventualiter sie abzuweisen. Sie begründet dies damit, dass die Beschwerde keine hinreichend bezeichneten Sendungen betreffe. Im Übrigen sei die freie Meinungsbildung des Publikums nicht beeinträchtigt worden.
- D.** Die Stellungnahme der SRG wurde dem Beschwerdeführer am 9. Februar 1999 zugestellt. Gleichzeitig wurde den Parteien mitgeteilt, dass kein weiterer Schriftenwechsel stattfindet.

Die Unabhängige Beschwerdeinstanz

zieht in Erwägung:

1. Die Eingabe des Beschwerdeführers datiert vom 28. Dezember 1998. Der Ombudsbericht, welcher der Eingabe beigelegt war, datiert vom 26. November 1998. Die 30-tägige Frist zur Einreichung einer Programmrechtsbeschwerde (Art. 62 Abs. 1 RTVG) ist damit eingehalten.
2. Art. 63 RTVG umschreibt die Beschwerdebefugnis. Zur Beschwerde ist u.a. legitimiert, wer im Beanstandungsverfahren vor der Ombudsstelle beteiligt war, mindestens 18 Jahre alt ist, über das Schweizerbürgerrecht oder als Ausländer über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltbewilligung verfügt und eine Beschwerde einreicht, die von mindestens 20 weiteren Personen unterzeichnet ist, die ebenfalls zur Beschwerdeführung legitimiert wären, wenn sie selber an die Ombudsstelle gelangt wären (Abs. 1 lit. a; sogenannte Popularbeschwerde). Da der Beschwerdeführer auch der Begründungspflicht (Art. 62 Abs. 2 RTVG) nachkommt, erfüllt die Eingabe grundsätzlich die Anforderungen an eine Popularbeschwerde.
3. Die Beschwerdegegnerin beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Sie macht zum einen geltend, die Nennung von TCS und ACS als Partner von Radio DRS stelle gar keine Sendung dar, zum andern, es seien die anfechtbaren Sendungen in der Beschwerde nicht hinreichend bezeichnet worden.
 - 3.1 Eine Sendung gemäss Art. 58 Abs. 2 RTVG umfasst einen in sich geschlossenen Programmteil (vgl. Martin Dumermuth, Rundfunkrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz. 448). Radio DRS strahlt die Verkehrsinformationen im Rahmen sogenannter "Inseln" (fest programmierte einminütige Sendungen) und "Inserts" (Sendungen aus dem jeweils verantwortlichen Studio, sobald dies der Programmablauf ermöglicht) regelmässig bzw. bei Bedarf aus. Durch akustische Signale werden die "Verkehrsinformationen" von anderen Programmteilen klar getrennt. Durch diese Abgrenzung stellen die "Verkehrsinformationen" in sich geschlossene Programmteile und damit Sendungen im Sinne von Art. 58 Abs. 2 RTVG dar.
 - 3.2 Der Beschwerdeführer beanstandet die Sendungen "Verkehrsinformationen" während der Abstimmungskampagne über die FinöV. Seine Eingabe lässt klar erkennen, welche Sendungen er beanstandet. Aus programmrechtlicher Sicht können diese somit als hinreichend bestimmbar betrach-

tet werden.

- 3.3 Die Eingabe stellt eine Zeitraumbeschwerde dar. Bei einer Zeitraumbeschwerde können auch mehrere Sendungen im Rahmen einer Beschwerde beanstandet werden. Zeitlich darf die erste der beanstandeten Sendungen gemäss Art. 60 Abs. 1 RTVG nicht länger als drei Monate vor der letzten zurückliegen. Die Beschwerde könnte damit alle Verkehrsinformationen von Radio DRS umfassen, welche in den drei Monaten vor der Beanstandung bei der Ombudsstelle (13. November 1998) ausgestrahlt worden sind. Der Beschwerdeführer beanstandet die Sendungen, welche während der Abstimmungskampagne über die FinöV (Abstimmungstermin 29. November 1998) ausgestrahlt wurden. Speziell erwähnt er noch den 2. November 1998. In der Sendung "Rendez-vous am Mittag" dieses Tages beteiligte sich der Generaldirektor des ACS an einer Diskussion zur erwähnten Abstimmungsvorlage. Am 26. Oktober 1998 stellte sich das Komitee, das die FinöV bekämpfte, der Öffentlichkeit vor (vgl. NZZ vom 27.10.1998, S. 13), womit die Abstimmungskampagne richtig lanciert wurde. Damit fallen die beanstandeten Sendungen "Verkehrsinformationen" sicherlich in die Frist von drei Monaten, soweit sie vor dem 13. November 1998 (Beanstandung bei der Ombudsstelle) ausgestrahlt wurden. Zusätzlich ist bei einer Zeitraumbeschwerde ein thematischer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Sendungen notwendig (vgl. Denis Barrelet, Droit de la communication, Bern 1998, Rz. 757f.; Dumermuth, a.a.O., Rz. 460). Dieser enge sachliche Konnex ist zwischen den "Verkehrsinformationen" ohne weiteres gegeben.
- 3.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.
4. Die Beanstandung definiert das Anfechtungsobjekt und begrenzt insofern die Prüfungsbefugnis der UBI. Bei der Prüfung des anwendbaren Rechts ist sie frei und nicht an die Vorbringen der Parteien gebunden (vgl. Dumermuth, a.a.O., Rz. 453). Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung von Art. 3, 4, 18 Abs. 5 RTVG und 15 Abs. 1 lit. a der Radio- und Fernsehverordnung (im Folgenden: RTVV, SR 784.401) durch die beanstandeten Sendungen geltend.
- 4.1 Bei der Würdigung einer Sendung im Hinblick auf die programmrechtlichen Anforderungen steht der Schutz des Publikums im Vordergrund; entsprechend ist eine wirkungsorientierte Betrachtungsweise angezeigt (VPB 62/1998, Nr. 27, S. 200; BGE 119 Ib 166, 169).
- 4.2 Art. 18 Abs. 5 RTVG und Art. 15 Abs. 1 RTVV verbieten politische Werbung, Art. 19 Abs. 5 RTVG verbietet politisches Sponsoring. Da es bei diesen Bestimmungen um Fragen der freien Meinungs- und Willensbildung geht, fallen sie in die Prüfungszuständigkeit der UBI (BGE 118 Ib

361; Dumermuth, Rz. 452).

- 4.3 In einem Entscheid vom 30. Mai 1997 beschäftigte sich die UBI bereits einmal mit den "Verkehrsinformationen" von Radio DRS (medialex, 3/97, S. 166ff.). Sie entschied dabei, die Sendungen unter dem Blickwinkel der Regeln über die Werbung und nicht über Sponsoring zu prüfen, weil die Verkehrsmeldungen in einem direktem Zusammenhang mit einer Dienstleistung der Automobilverbände stehen. Diese Unterstellung wurde in der Lehre teilweise kritisiert (vgl. Bertil Cottier, medialex, 3/97, 168f.). Da das RTVG aber sowohl politische Werbung wie auch politisches Sponsoring verbietet, ist die Qualifikation nicht von Belang, soweit zu prüfen ist, ob einer "werbenden" Botschaft eine politische Wirkung zukommt. Die UBI prüft die beanstandeten Sendungen im Folgenden vorest unter dem Blickwinkel des Verbots politischer Werbung (Art. 18 Abs. 5 RTVG und Art. 15 Abs. 1 RTVV).
5. Sinn und Zweck des Verbots politischer Werbung liegen darin, die freie und unverfälschte Meinungsbildung der Rezipienten sicherzustellen. Nur durch ein generelles Verbot kann vermieden werden, dass in den elektronischen Medien finanzstarke Unternehmen, Verbände, Parteien oder Personen sich einen Publizitätsvorteil verschaffen und damit einen massgeblichen Einfluss auf die politische Meinungsbildung ausüben und das Wahl- und Abstimmungsergebnis nachhaltig beeinflussen können. Das Verbot sichert eine gewisse Chancengleichheit unter den Bewerbern um ein politisches Mandat, zwischen verschiedenen Parteien und bezüglich der Präsenz von Meinungen zu sachpolitischen Fragen (BGE 123 II 419; VPB 57/1993, Nr. 49, S. 415f.; Botschaft RTVG, BBl 1987 III 734f.).
- 5.1 Ob politische Werbung im Sinne der Rundfunkgesetzgebung vorliegt, kann nicht allein mit Blick auf den Inhalt oder die Gestaltung einer Botschaft beurteilt werden. Massgeblich sind namentlich auch der Kontext und der Zeitpunkt der Ausstrahlung. Politische Qualität erhält eine Aussage vor allem dann, wenn sie zur Zeit einer Wahl- oder Abstimmungskampagne ausgestrahlt wird (VPB 57/1993, Nr. 49, S. 417).
- 5.2 Im erwähnten Entscheid vom 30. Mai 1997 wies die UBI darauf hin, dass die "Verkehrsinformationen" nicht im Zusammenhang mit einer konkreten, in naher oder ferner Zukunft stattfindenden Wahl oder Abstimmung ausgestrahlt worden seien. Die Häufigkeit der Nennung der Verkehrsverbände bewirke - im Gegensatz zu einer politischen Partei - alleine noch keinen politischen Charakter im Sinne von Art. 18 Abs. 5 RTVG und Art. 15 Abs. 1 lit. a RTVV. TCS und ACS stellten zwar unbestrittenermassen politisch bedeutende Faktoren dar, ihre Interventionen im politischen Diskurs würden sich aber überwiegend auf punktuelle Fragen (Verkehrspolitik) beschränken.

- 5.3 Die Situation ist vorliegend anders. Die Volksabstimmung über die FinöV-Vorlage fand am 29. November 1998 statt. Der für die vorliegende Beschwerde relevante Zeitraum betrifft die Zeit (maximal drei Monate) vor dem 13. November 1998 (Datum der Beanstandung vor der Ombudsstelle). Im Gegensatz zum erwähnten UBI-Entscheid vom 30. Mai 1997 stehen die beanstandeten "Verkehrsinformationen" damit in direktem Zusammenhang mit einer konkreten, in naher Zukunft stattfindenden eidgenössischen Abstimmung mit verkehrspolitischer Fragestellung.
- 5.4 Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass den "Verkehrsinformationen" mit der Nennung von TCS bzw. ACS ein politischer Charakter zukommt. Es trifft zwar sicherlich zu, dass diese Sendungen eine wertvolle Dienstleistung für die Verkehrsteilnehmer darstellen. TCS und ACS beschränken sich in ihrer Tätigkeit aber eben nicht nur darauf, Dienstleistungen zu erbringen, sondern sie nehmen auch substantiell Einfluss auf das politische Geschehen, soweit ihre Interessen bzw. die Interessen ihrer Mitglieder berührt sind. Das trifft namentlich bei verkehrspolitischen Vorlagen zu. Bei der FinöV-Vorlage haben TCS und ACS massgeblich im gegnerischen Komitee mitgewirkt. Verdeutlicht wurde dies am 2. November 1998 auch auf Radio DRS 1, als mehrfach Verkehrsinformationen mit der Nennung der Automobilverbände ausgestrahlt wurden, und im Rahmen einer Abstimmungssendung der Generaldirektor des ACS gleichentags die Gegner der FinöV-Vorlage vertrat.
- 5.5 Die häufige Nennung von TCS und ACS, auch wenn sie sich auf den Namen beschränkt, verstärkt die Präsenz dieser Organisationen in der politischen Diskussion und damit auch ihre Wirkung beim Stimmbürger. Die politische Botschaft wird in Erinnerung gerufen. Uebrigens erhält sie eine zusätzliche Kraft durch die Tatsache, dass die Nennung im Zusammenhang mit einer wertvollen, politisch neutralen Dienstleistung (Sendungen "Verkehrsinformationen") erfolgt. Der für die beiden Automobilverbände resultierende Publizitätsvorteil widerspricht dem Gebot der Chancengleichheit, welches dem Verbot politischer Werbung zugrundeliegt. Der häufigen Nennung von ACS und TCS in den beanstandeten Sendungen kommt deshalb politischer Charakter im Sinne von Art. 18 Abs. 5 RTVG bzw. von Art. 15 Abs. 1 lit. a RTVV zu.
- 5.6 Die Nennung erscheint im Übrigen nicht als unentbehrlich unter dem Gesichtswinkel der Transparenz bzw. einer korrekten Quellenangabe. Der in der Praxis gewählte Hinweis bei den "Verkehrsinformationen" mit der Nennung eines oder beider Automobilverbände stellt nämlich keine ganz zutreffende Quellenangabe dar. Mit dem Hinweis etwa, wonach es sich um eine Meldung der Verkehrsinformationszentrale Genf handelt, welche bekanntlich von mehreren Beteiligten (vgl. dazu vorne A.) mitgetragen wird,

wäre eine korrekte Quellenangabe bei den "Verkehrsinformationen" gewährleistet und dem Transparenzgebot hinreichend Genüge getan.

6. Die häufige und nicht zwingende Nennung von TCS und ACS im Rahmen der Sendung "Verkehrsinformationen" während der Abstimmungskampagne zur FinöV hat das Verbot politischer Werbung (Art. 18 Abs. 5 RTVG bzw. Art. 15 Abs. 1 lit. a RTVV) verletzt. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen. Ob die beanstandeten Sendungen noch andere Programmbestimmungen verletzt haben, wie vom Beschwerdeführer moniert, kann offengelassen werden. Es erübrigt sich deshalb auch, auf die in der Lehre am UBI-Entscheid vom 30. Mai 1997 geäusserten Kritik bezüglich der Frage eines allfälligen Verstosses gegen das in Art. 15 Abs. 2 RTVV statuierte Verbot von Schleichwerbung einzugehen (vgl. Christoph Graber, Danaergeschenk für die Meinungsfreiheit? Zur Vermischung von Werbung und Programm in Radio und Fernsehen, in: *medialex* 1/98, S. 35ff.).

Aus diesen Gründen wird

festgestellt:

1. Die Beschwerde von X vom 28. Dezember 1998 wird gutgeheissen und es wird festgestellt, dass die Sendungen "Verkehrsinformationen" während der Abstimmungskampagne über die FinöV die Programmbestimmungen verletzt haben.
2. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft wird aufgefordert, der Beschwerdeinstanz innert 60 Tagen seit Eröffnung dieses Entscheids Bericht über die von ihr getroffenen geeigneten Vorkehren im Sinne von Art. 67 Abs. 2 RTVG zu erstatten.
3. Verfahrenskosten werden keine auferlegt.
4. Zu eröffnen:
- (...)

Im Namen der

**Unabhängigen Beschwerdeinstanz
für Radio und Fernsehen**

Rechtsmittelbelehrung

Entscheide der Beschwerdeinstanz können gemäss Art. 65 Abs. 2 RTVG sowie Art. 103 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) innerhalb von 30 Tagen seit Eröffnung des Entscheides mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

Eröffnet: 3. Mai 1999