

Verbotenes Sponsoring im Internet

Verfügung des Bundesamtes für Kommunikation vom 29. September 1999 (nicht rechtskräftig)

Ein Rundfunkveranstalter, der eine nicht sponserbare Sendung im Internet weiterverwertet, diese Weiterverwertung von einem Dritten finanzieren lässt und in seinem Programm auf dieses Sponsoringverhältnis hinweist, verstösst gegen das Sponsoringverbot (Art. 19 Abs. 4 RTVG).

Sachverhalt (Zusammenfassung):

Seit Frühjahr 1999 ist eine Auswahl der Berichte der politischen Hintergrundsendung «Echo der Zeit» von Schweizer Radio DRS ab ca. 20.00 Uhr auch auf der Homepage der Neuen Zürcher Zeitung sowie derjenigen von SR DRS abrufbar und erlaubt es Internetbenutzern, die Audio-Textbeiträge mittels eines eigenen Zugriffsprogramms (Browser) zu beziehen. Im Programm von Radio DRS wurde regelmässig (aber nicht immer) auf die Zusammenarbeit von SR DRS mit der NZZ hingewiesen. Die SRG und die NZZ schlossen mit der UBS eine «Kooperationsvereinbarung» ab, die sich auf die Projekte «Echo der Zeit/NZZ Online» bezieht und der UBS die Möglichkeit gibt, mittels «Hinweistrailern» als Partnerin bezüglich des Internet-Angebotes der Sendung «Echo der Zeit» bekannt gemacht zu werden. Im Gegenzug bezahlte die UBS einen Geldbetrag an SR DRS und an die NZZ.

Aus den Erwägungen:

2.1.5. (...) Die «Kooperationsvereinbarung» vom April 1999 weist selber auf die Sponsoring-Bestimmungen von Art. 19 RTVG und Art. 15 RTVV hin. Als Zielsetzung der Vereinbarung wird die Erhöhung des Ansehens des Sponsors UBS in der Öffentlichkeit angeführt. Zur Erreichung des angestrebten Imagegewinns der UBS verpflichtet sich SR DRS, in seinem Programm insgesamt 90 «Hinweistrailer» auszustrahlen, die auf die Kooperation zwischen SR DRS, der NZZ und UBS bei der Weiterverwertung der Sendung «Echo der Zeit» im Internet hinweisen. Als Entgelt für den angestrebten Image-Gewinn bezahlte die UBS laut der dem BAKOM vorliegenden Vereinbarung Fr. x an SR DRS und NZZ, wobei der Anteil der SRG gemäss vertraglichem Verteilschlüssel Fr. y beträgt (...).

2.1.7. Die Begriffsmerkmale, welche der Gesetzgeber in Art. 16 Abs. 1 RTVV für das Rundfunk-Sponsoring normiert, sind in casu erfüllt:

- Es fliesst Geld eines Dritten im Zusammenhang mit einer Rundfunksendung: Die Geldleistungen der UBS flossen unbestritten mit klarem Bezug zur Sendung «Echo der Zeit» von Radio DRS, respektive deren Zweitverwertung im Internet (...). Rundfunkrelevantes Sponsoring kann nicht nur bei der Erst-, sondern auch bei Zweitausstrahlungen oder Weiterverwertungen vorliegen. Dies lässt sich anhand des vorliegenden Falles belegen: Die Einheit der Sendung bleibt vorliegend auch bei der Weiterverwertung im Internet gewahrt: Zunächst ist festzuhalten, dass die Ausstrahlung der Sendung «Echo

der Zeit» in den Programmen von Radio DRS conditio sine qua non für das Sponsoring der Zweitverwertung der gleichen Sendung im Internet ist - ohne die Radiosendung «Echo der Zeit» gäbe es auch kein Internet-Angebot dieser Sendung und keine entsprechende Sponsoringvereinbarung. Die integrale Übernahme der wichtigsten «Echo»-Beiträge im Internet ohne redaktionelle Neubearbeitung impliziert zudem, dass die Radioausstrahlung der Sendung von der Sponsoring-Vereinbarung miterfasst wird. Indiz für die Verknüpfung von Radiosendung und Internetauftritt ist auch die Nennung des Internet-Angebots im unmittelbaren Umfeld der Ausstrahlung der Sendung im Radio. Schliesslich geht die Nennung in den Programmen von Radio DRS («Echo der Zeit, um 18 Uhr auf DRS 1, um 19 Uhr auf DRS 2 und ab 20 Uhr im Internet») selber von der Einheit der Sendung aus. Auch objektiv wird die Verknüpfung der Sendung und ihrer Weiterverwertung durch den sehr engen zeitlichen Rahmen hergestellt: Innerhalb von nur zwei Stunden ist die Sendung «Echo der Zeit» zunächst in den Programmen von DRS 1 und DRS 2 zu hören und anschliessend im Internet abrufbar. In casu bleibt im übrigen die Verantwortung für die Ausstrahlung bzw. Weiterverwertung gemäss vertraglicher Regelung immer bei der Produzentin der Erstaussstrahlung, nämlich bei Radio DRS.

- Name, Marke oder Erscheinungsbild des Geldgebers sollen gefördert werden: Dass das Geld der UBS als Gegenleistung für einen erhofften Imagegewinn durch die Verbindung des Sponsors mit der angesehenen Informationssendung «Echo der Zeit» floss, ergibt sich bereits aus der Vereinbarung vom April 1999. Ein gewichtiger Indikator hierfür ist weiter die vertragliche Bestimmung, wonach Radio DRS in Programtrailern auf die Kooperation mit der UBS bezüglich «Echo der Zeit» hinzuweisen hat. (...)

2.1.9. Ratio legis von Art. 19 Abs. 4 RTVG ist es, schon der blossen Gefahr einer möglichen Einflussnahme von Sponsoren auf Nachrichtensendungen und politische Magazine den Riegel zu schieben. Darum haben sowohl der Schweizer Gesetzgeber wie auch das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (Art. 18 Ziff. 2 EÜGF) ein absolutes Verbot für das Sponsoring von politischen Sendungen verhängt. Es besteht ein herausragendes Interesse der Mitgliedstaaten des Europarates, dass der Pluralismus der Informationsquellen und die Unabhängigkeit der Nachrichtensendungen und -magazine garantiert ist (Rapport explicatif relatif à la Convention européenne sur la télévision

transfontière, Strasbourg, 1990, S. 50). Eine strikte Regelung rechtfertigte sich auch darum, weil Sponsoring in besonderem Masse die Gefahr der Vermischung von (Image-) Werbung mit dem redaktionell gestalteten Programm in sich birgt (Botschaft zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 28. September 1987, Ziff. 156.3). So sind sowohl Art. 19 Abs. 4 RTVG wie auch Art. 18 Ziff. 2 EÜGF als unmissverständliche Verbotsnormen ausgestaltet worden.

2.1.10. Art. 19 Abs. 4 RTVG hat laut der Botschaft RTVG Ziff. 221.4., S. 47 zwei Schutzzwecke: Zum einen soll die vielfältige und sachgerechte Information garantiert werden. Es geht somit um eine Konkretisierung der Grundsätze von Art. 55bis Abs. 2 BV und Art. 4 Abs. 1 RTVG. Aufgrund der Gefahren des Sponsoring und dem herausragenden öffentlichen Interesse an der Unabhängigkeit der Informationssendungen (vgl. Ziff. 2.1.9) hat der schweizerische Gesetzgeber im Einklang mit der europäischen Regelung für ein absolutes Sponsoring-Verbot von politischen Sendungen votiert. Es tut demnach nichts zur Sache, wenn laut den Ausführungen der SRG die «Echo»-Redaktion «faktisch» nichts mit dem Abschluss des Vertrages von SR DRS und der UBS zu tun gehabt habe (Ziff. 9 der Stellungnahme SRG). Nicht nur bei Veranstaltern in den Dimensionen einer SRG ist überdies ohnehin davon auszugehen, dass die Akquisition von Werbe- und Sponsoringeinnahmen nicht Sache der Redaktion ist. Auch die Einschätzung der SRG, wonach es sich bei SR DRS um ein Haus handle, das kommerzielle und redaktionelle Aktivitäten zu trennen wisse, braucht hier nicht kommentiert zu werden. Art. 19 Abs. 4 RTVG schützt die vielfältige und sachgerechte Information im Bereiche der politischen Informationssendungen absolut, d.h., es soll jede Möglichkeit einer Beeinflussung durch dritte Geldgeber eliminiert werden - ohne dass auf die Verhältnisse in concreto eingegangen wird. Oder anders gesagt: Sobald das Geld eines Dritten mit Bezug auf eine politische Informationssendung fliesst, wird der Schutzzweck von Art. 19 Abs. 4 RTVG tangiert - unabhängig davon, ob die finanziellen Leistungen des Dritten die Berichterstattung beeinflussen oder nicht. Unerwünscht ist somit schon eine abstrakte Gefährdung der geschützten Rechtsgüter.

Finanzielle Zuwendungen einer Grossbank mit Bezug auf eine (oder besser: DIE) Informationssendung auf Radio DRS bilden ein geradezu idealtypisches Beispiel für eine wirtschaftliche Kooperation, die unter das Verbot von Art. 19 Abs. 4 RTVG fällt. Daran vermag auch der Ingress der entsprechenden Vereinbarung, wonach der Sponsor «in keiner Weise in die redaktionelle Freiheit von SR DRS...» einzugreifen gedenke, nichts zu ändern. Dabei kann es keine Rolle spielen, ob die Erst- oder Zweitausstrahlung bzw. -verwertung einer politischen Rundfunksendung gesponsert wird. Denn die Informationsgrundsätze, die Art. 19 Abs. 4 RTVG so rigoros verteidigt, werden auch dann gefährdet, wenn sich ein dritter Geldgeber nicht an der Erst-, aber bei der Zweitausstrahlung, bzw. -verwertung beteiligt. Die finanziellen Zu-

wendungen des Dritten könnten sich bei der Auswahl, Aufbereitung und Gewichtung der Erstausstrahlung der politischen Sendung auswirken. Genau diese Gefahr aber will Art. 19 Abs. 4 RTVG eliminieren. Im Übrigen ist auch die Missbrauchsproblematik mitzubedenken: Es kann nicht angehen, dass ein Rundfunkveranstalter ein Sponsoringverbot des RTVG umgeht, indem er eine nicht sponsorable Sendung im Internet weiterverwertet, diese Weiterverwertung von einem Dritten finanzieren lässt und in seinem Programm auf dieses Sponsoringverhältnis hinweist.

2.1.11. Das zweite durch Art. 19 Abs. 4 RTVG geschützte Gut ist die freie Meinungsbildung des Publikums. Im Bereich der politischen Information hat der Gesetzgeber diesen Schutz äusserst restriktiv ausgestaltet, d.h. er lässt die für das Sponsoring anderer als politischer Sendungen ausreichenden Bestimmungen über die Transparenz des Sponsoring (Art. 19 Abs. 2 RTVG) nicht genügen, sondern schliesst Sponsoring in diesem Bereich generell aus. (...) Der Auftritt der Sendung «Echo der Zeit» im Internet [ist] eindeutig von finanziellen Überlegungen geprägt, wie die Vereinbarungen mit der NZZ und der UBS un schwer erkennen lassen. Im Bereich der Politik aber sind der Geldbeschaffung eines Rundfunkveranstalters durch das Sponsoringverbot politischer Sendungen und dem Verbot der politischen Propaganda (Art. 18 Abs. 5 RTVG) engste Grenzen gesetzt. Diesen klaren Willen des Gesetzgebers gilt es auch im vorliegenden Fall zu respektieren. (...)

2.2.1. Art. 18 Abs. 4 Bst. b RTVG gibt der Konzessionsbehörde die Möglichkeit, die Werbung in einzelnen Programmen eines Veranstalters ganz auszuschliessen. Die geltende Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft vom 18. November 1992 enthält in Art. 11 Abs. 1 ein entsprechendes Verbot für die Radioprogramme der SRG.

2.2.2. Es stellt sich die Frage, ob die im Programm von Radio DRS 1 und 2 wiederholt ausgestrahlten Trailer und weiteren Hinweise auf die UBS und die NZZ im Zusammenhang mit dem Internet-Angebot der Sendung «Echo der Zeit» gegen dieses Werbeverbot verstossen.

2.2.3. Was die Programmtrailer mit dem Hinweis auf die UBS betrifft (...), so wurde in Ziff. 2.1. bereits ausführlich dargelegt, dass das Sponsoring des Internet-Angebots der Sendung «Echo der Zeit» gegen Art. 19 Abs. 4 RTVG verstösst. Somit ist bei den Programmtrailern, die auf die Kooperation mit der UBS hinweisen, am ehesten von einer - unkorrekt platzierten - Sponsoransage im Sinne von Art. 19 Abs. 2 RTVG auszugehen. Obschon aufgrund des absoluten Sponsoring-Verbotes von politischen Sendungen die durch diesen Hinweis geschaffene Transparenz nicht mehr als ein untauglicher Versuch zur Wahrung des rechtmässigen Zustandes bleibt, braucht die Verletzung von Werbebestimmungen infolge der Anwendung von Art. 19 Abs. 2 RTVG nicht geprüft zu werden.

2.2.4. Anders verhält es sich mit den regelmässigen Hinweisen auf die Homepage der NZZ. Der Hinweis

«Echo der Zeit: 18 Uhr auf DRS 1, 19 Uhr auf DRS 2 und ab 20 Uhr auf Internet unter www.drs.ch und www.nzz.ch» wurde (und wird) meist zwischen dem Nachrichtenblock und den darauf folgenden Hintergrundberichten platziert. (...)

2.2.6. Wie aufgezeigt, stellt die Zusammenarbeit zwischen SR DRS und der NZZ eine wirtschaftlich geprägte Kooperation dar, die die Profilierung der Partner im Internet und die Generierung von Sponsoring- und Werbeeinnahmen zum Ziel hat. Die beiden Parteien profitieren dabei gegenseitig vom hohen journalistischen Ansehen, das Radio DRS (und im speziellen dessen Informationssendung «Echo der Zeit») auf der einen und das Printmedium NZZ auf der anderen Seite geniessen. Durch die Erwähnung der Homepage der NZZ im Zusammenhang mit dem Internet-Angebot der Sendung «Echo der Zeit» erhielt die NZZ einen regelmässigen Auftritt in der Prime-Time und in einem idealen redaktionellen Umfeld. Andere «Bezugsquellenhinweise» für die - je nach Art und Medium - in Einzelfällen ein journalistischer Anlass bestehen kann, sind im hier interessierenden Umfeld einer politischen Informationssendung nur äusserst selten zu hören. Somit war der Auftritt der NZZ auch ein exklusiver.

2.2.7. Als Werbung gilt jede öffentliche Äusserung zur Förderung des Abschlusses von Rechtsgeschäften von Waren oder Dienstleistungen, zur Unterstützung einer Sache oder Idee oder zur Erzielung einer anderen vom Werbetreibenden gewünschten Wirkung, wofür dem Werbetreibenden gegen Bezahlung oder eine ähnliche Gegenleistung Sendezeit zur Verfügung gestellt wird (Art. 11 Abs. 1 RTVV). Nachstehend ist zu prüfen, ob sich die regelmässige und exklusive Nennung der NZZ-Homepage in der Prime Time auf Radio DRS 1 und 2 unter diesen Legalbegriff subsumieren lässt.

- Eine öffentliche Äusserung liegt ohne Zweifel vor.

- Dass diese Äusserung zur Förderung des Abschlusses von Rechtsgeschäften von Waren oder Dienstleistungen erfolgt ist, ergibt sich aus dem Kontext der bisherigen Ausführungen. Eine direkte Aufforderung zum Abschluss eines Rechtsgeschäftes ist zwar in der Nennung der NZZ-Homepage nicht enthalten - eine solche ist aber auch nicht notwendig, damit der Werbebegriff von Art. 11 Abs. 1 RTVV zur Anwendung kommt (vgl. auch den Bericht des Europarates zum EÜGF, Ziff. 62). Die angestrebte Profilierung der beiden Vertragsparteien NZZ und DRS im Internet hat zu einem bedeutenden Teil die Generierung von Werbe- und Sponsoringeinnahmen zum Zweck, wobei sich die kommerziellen Tätigkeiten von Radio DRS im Internet bisher nur auf den Auftritt auf der NZZ-Homepage zu beschränken scheinen. Auf der Internet-Seite von Radio DRS fehlen jedenfalls bis dato Hinweise auf Sponsoring- oder Werbeverhältnisse. Somit wird klar, dass durchaus auch ein kommerzielles Interesse für die regelmässige und exklusive Nennung der NZZ-Homepage im Umfeld der Sendung «Echo der Zeit» bestand: Eine rege Frequentierung der NZZ-Homepage erhöht die Chancen von NZZ und

Radio DRS, im Internet Werbe- und Sponsoringgelder zu generieren.

- Dem Werbetreibenden wird gegen Bezahlung oder eine ähnliche Gegenleistung Sendezeit zur Verfügung gestellt: In ihrer Vereinbarung vom April 1998 haben NZZ und Radio DRS ihre Zusammenarbeit bezüglich der Dienstleistung «Echo der Zeit auf NZZ Online» detailliert geregelt. Aus der Vereinbarung geht hervor, dass beide Parteien Leistungen zu erbringen haben und an möglichen Gewinnen partizipieren sollen. Ebenso lässt sich daraus ableiten, dass der regelmässige und exklusive Auftritt der NZZ-Homepage im Programm von Radio DRS nicht unentgeltlich, sondern mit Blick auf die wirtschaftlich geprägte Kooperation mit der NZZ und den diesbezüglichen Austausch von Leistungen erfolgt ist.

2.2.8. Als Ergebnis der vorstehenden Untersuchungen lässt sich festhalten, dass die regelmässige und exklusive Nennung der Homepage der NZZ im Zusammenhang mit dem Internet-Angebot der Sendung «Echo der Zeit» als Werbung im Sinne von Art. 11 Abs. 1 RTVV zu qualifizieren ist. Der Rahmen eines Bezugsquellenhinweises oder einer redaktionellen Bekanntmachung wird aufgrund der konkreten Umstände gesprengt. Letztlich ist es die vertragliche Vereinbarung mit der NZZ und nicht journalistische Kriterien, die hinter diesem Hinweis steht. Inwieweit Radio DRS mit der Nennung der NZZ-Homepage auch sein eigenes Programm und eigene Dienstleistungen bewirbt und inwieweit ein solches Vorgehen mit den Bestimmungen des RTVG zu vereinbaren wäre, kann in casu offengelassen werden: Beworben wird in jedem Fall die (Website der) NZZ. Und solche Werbung ist Radio DRS aufgrund von Art. 11 Abs. 1 Konzession SRG untersagt.(...)

Aus diesen Gründen hat das BAKOM verfügt:

1) Es wird festgestellt, dass die SRG seit spätestens April 1999 gegen Art. 19 Abs. 4 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) verstossen hat, in dem sie das Internet-Angebot der Sendung «Echo der Zeit» auf DRS 1 und 2 von der UBS sponsern liess.

2) Es wird festgestellt, dass die SRG seit spätestens April 1999 gegen Art. 11 Abs. 1 ihrer Konzession verstossen hat, in dem sie auf Radio DRS 1 und 2 im unmittelbaren Umfeld der Sendung «Echo der Zeit» regelmässige Hinweise auf die Website der NZZ abgab. (...) ■

ANMERKUNGEN:

Für einmal ist das Interessanteste einer Verfügung des BAKOM, was sie nicht entscheidet: nämlich die Frage, ob die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über Internet unter das Radio- und Fernsehrecht falle. Dazu lässt sich aus der Verfügung in der Tat nichts entnehmen. Das Amt hat sich so dem Vorwurf entziehen können, eine mit Blick auf die Revision des RTVG medienpolitisch heiss umstrittene Frage zu präjudizieren.

Obwohl die SRG in ihrer Stellungnahme die Zuständigkeit des BAKOM mit dem Argument bestritten hatte, die Verbreitung von Radioprogrammen über Internet werde nicht vom RTVG erfasst, hat das BAKOM einen Weg gefunden, auf diesen Punkt gar nicht eingehen zu müssen. Es geht davon aus, dass durch die finanziellen Zuwendungen der UBS beziehungsweise der NZZ das Programm von Radio DRS selbst beeinflusst wird. Damit rückt das BAKOM das Programm ins Zentrum und nicht die Modalität seiner Verbreitung. Und es folgt einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise: Massgeblich sei,

L'avis des tribunaux

Die Gerichte entscheiden

dass im Zusammenhang der Sendung «Echo der Zeit» Geld geflossen ist, nicht erheblich dagegen, ob sich die Geldgeber an der Erst- oder Zweitverbreitung beteiligt hätten. Fazit: Auch im Fall der Weiterverbreitung auf dem Internet können sich die finanziellen Zuwendungen auf die Auswahl, Gestaltung und Gewichtung der Beiträge in der Erstausrahlung auswirken. Gerade diese Gefahr aber will das geltende Recht mit dem Verbot des Sponsoring von politischen Informationssendungen vermeiden.

Die Verfügung ist nicht nur von der SRG, sondern auch von der NZZ an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation weitergezogen worden. Weil beide Beschwerden - mit dem bekannten Argument - in erster Linie die Legitimation des BAKOM anfechten, darf man auch auf die zweite Runde dieses Verfahrens gespannt sein.

DR. CHRISTOPH BEAT GRABER, BERN