



OFKOM Federal office for communications
OFKOM Office fédéral de la communication
BAKOM Bundesamt für Kommunikation
UFCOM Ufficio federale delle comunicazioni
UFCOM Uffici federal da comunicaziuns

VERFÜGUNG vom 20. Januar 2004

Das **Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)** hat im Verfahren

gegen

Radio Ri

(...)

betreffend Verstösse gegen die Sponsoringbestimmungen

den Akten entnommen:

1. Gestützt auf eine Anzeige ersuchte das BAKOM Radio Ri am 2. Oktober 2003, die Aufsichtsbehörde über eine allfällige Finanzierung von Wahlsendungen durch politische Parteien zu informieren.
2. Aufgrund der von Radio Ri fristgerecht eingereichten Eingabe vom 10. Oktober 2003 eröffnete das BAKOM am 15. Oktober 2003 ein verwaltungsrechtliches Aufsichtsverfahren gegen Radio Ri. Im Rahmen des Verfahrens wurde Radio Ri nochmals das rechtliche Gehör gewährt.
3. Am 28. Oktober 2003 traf die Stellungnahme von Radio Ri fristgerecht beim BAKOM ein.

Das BAKOM hat

in Erwägung gezogen:

I. Formelles

Gestützt auf Art. 56 Abs. 1 des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) vom 21. Juni 1991 i.V.m. Art. 51 Abs. 1 der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 6. Oktober 1997 übt das BAKOM die Aufsicht über die Veranstalter aus. Es trifft die administrativen Massnahmen nach Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes.

II. Materielles

1. Sachverhalt

- a) Gemäss der Darstellung von Radio Ri plante der Sender schon im Frühjahr 2003, ab September 2003 Stände- und Nationalratskandidaten in verschiedenen Diskussions-sendungen der Hörerschaft vorzustellen. Vorgesehen gewesen sei eine öffentliche Sendung anlässlich einer Publikumsmesse. Der Rest der Podien sollte aus dem Studio Vaduz übertragen werden, welches extra für solche Diskussionssendungen eingerichtet worden sei.

Die Werdenberger Bezirksparteien seien mit der Bitte an Radio Ri herangetreten, die Diskussionen im Werdenberg und im Sarganserland in einem öffentlichen Lokal durchzuführen. Den Parteien sei klar gewesen, dass solche Aussenanlässe für das Radio Mehrkosten verursachen. Sie hätten darum angeboten, sich an diesen Kosten zu beteiligen. Man sei übereingekommen, als Basis für die Mehrkosten den Ansatz einer Eventfirma zu berechnen. Ein Teil der anfallenden Kosten würde von Radio Ri getragen.

Die Planung der Podiumsdiskussionen sei erfolgt, bevor die Stimmunterlagen versendet worden seien. Die Auswahl der Kandidaten sei durch die Radio Ri bekannten Bezirksparteien der Bezirke Toggenburg, Rheintal, Sarganserland und Werdenberg erfolgt. Es seien insgesamt sieben Diskussionssendungen ausgestrahlt worden, wovon fünf an öffentlichen Anlässen aufgezeichnet worden seien und bei vier entsprechende Mehrkosten entstanden seien.

Nach der Darstellung von Radio Ri waren sämtliche Veranstaltungen überparteilich, keine der Parteien habe sich zusätzliche Sendezeit kaufen können. Da die Veranstaltungen öffentlich gewesen seien, sei es allen Kandidaten möglich gewesen, sich an der Diskussion zu beteiligen, selbst wenn eine Beteiligung an die Unkosten verweigert worden wäre. Radio Ri legte seiner Eingabe auch eine Kostenaufstellung mit den Aufwendungen für die Aussenauftritte bei, auf die noch einzugehen sein wird.

Die angefallenen Zusatzkosten seien durch Saalmiete, Beschallungsanlagen, Techniker und Bezahlung des Eventteams entstanden. Es seien lediglich 50% des Rechnungsbetrags verrechnet worden, welchen eine aussenstehende Eventfirma berechnet hätte.

- b) (...)
c) (...)

2. Rechtliches

- a) Art. 19 Abs. 4 RTVG vom 21. Juni 1991 hält fest, dass Nachrichtensendungen wie Tagesschau und Magazine sowie Sendungen und Sendereihen, die mit der Ausübung politischer Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden zusammenhängen, nicht gesponsert werden dürfen. Die ratio legis von Art. 19 Abs. 4 RTVG ist es, schon der blossen *Gefahr* einer möglichen Einflussnahme von Sponsoren auf Sendungen, die zur politischen Willensbildung beitragen, den Riegel zu schieben. Das absolute Sponsoringverbot für politische Sendungen deckt sich mit dem von der Schweiz ratifizierten Europäischen Übereinkommen über das Grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF), das in Art. 18 Abs. 2 ebenfalls ein absolutes Verbot statuiert. Geschützt wird letztlich die vielfältige und sachgerechte politische Information in den elektronischen Medien. Sobald das Geld eines Dritten mit Bezug auf eine politische Informations-

- sendung fließt, wird der Schutzzweck von Art. 19 Abs. 4 RTVG tangiert – unabhängig davon, ob die finanziellen Leistungen des Dritten die Berichterstattung effektiv beeinflussen oder nicht. Unerwünscht ist somit schon eine *blasse Gefährdung* des geschützten Rechtsguts. Die Praxis des BAKOM zu Art. 19 Abs. 4 RTVG ist strikt. So untersagte das Amt der SRG das Sponsoring der Zweitausstrahlung der DRS-Informationssendung „Echo der Zeit“ im Internet, da es davon ausging, dass sich die finanziellen Zuwendungen des Dritten auch bei der Auswahl, Aufbereitung und Gewichtung der Erstausstrahlung der politischen Sendung auswirken könnten (vgl. Medialex, 1999, S. 248ff.).
- b) Im vorliegenden Fall ist unstrittig, dass im Zusammenhang mit öffentlichen Podien, die im Vorfeld der diesjährigen Parlamentswahlen von Radio Ri organisiert und auch live übertragen wurden, Geldzahlungen der politischen Bezirks-Parteien an Radio Ri geflossen sind. Ebenso klar ist, dass es sich bei Wahlpodien, die im Radio übertragen werden, um politische Sendungen handelt, die dem Sponsoringverbot von Art. 19 Abs. 4 RTVG unterliegen. Da es sich bei Art. 19 Abs. 4 RTVG um eine Bestimmung handelt, die schon die abstrakte Gefährdung der freien politischen Meinungsbildung durch die Einflussnahme von dritten Geldgebern verhindern will, muss auf die konkrete Ausgestaltung und den Inhalt der Wahlpodien und die diesbezüglich von Radio Ri vorgetragenen Argumente der Gleichbehandlung der Parteien an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.
- c) Radio Ri macht geltend, es habe für die eigentlichen politischen Diskussionssendungen nie von einer Partei oder von einem Kandidaten für ein politisches Amt einen Geldbetrag verlangt. In Rechnung gestellt worden seien lediglich Posten, die mit der Organisation und Bewerbung der Veranstaltungen und der Übertragung der Gespräche ins Studio gestanden seien. Nach der Zusammenstellung entstanden solche Kosten im Umfang von x Franken, wovon y Franken, also knapp die Hälfte, von den Parteien übernommen wurden. Dass die den Parteien in Rechnung gestellten Beträge sich auf die erwähnten Zusatzkosten bezogen, erscheint aufgrund der Dokumentation von Radio Ri als nachvollziehbar und glaubwürdig.
- d) So verbleibt die Frage zu entscheiden, ob es sich bei den Zahlungen der Parteien um Leistungen handelt, die direkt im Zusammenhang mit der Ausstrahlung der Podien im Programm von Radio Ri zusammenhängen. Auch wenn es die Parteien gewesen waren, die die Idee von öffentlichen Wahlpodien an Radio Ri herangetragen hatten, war es doch letztlich der Radioveranstalter, der sein Wahlberichterstattungskonzept auf diese öffentlichen Auftritte umstellte und die Organisation und Promotion der entsprechenden Anlässe übernahm. Dies gilt umso mehr, als er sich von den öffentlichen Auftritten auch einen Eigenwerbeeffect und eine verstärkte Hörerbindung erhoffen durfte. Ohne die Übertragung der Diskussion hätte es keine öffentlichen Podien gegeben und vice versa. Die Zahlungen der Parteien lassen sich also nicht einfach auf die Aussenauftritte verbuchen – sie dienten zumindest teilweise auch der Finanzierung der Wahlsendungen auf Radio Ri. Dies geht besonders deutlich aus der Beteiligung der Parteien an den Übertragungskosten ins Studio hervor.
- e) Als Sponsoren gilt laut Art. 16 RTVV die Beteiligung einer natürlichen oder juristischen Person, die an der Veranstaltung von Radio- oder Fernsehprogrammen oder an der Produktion audiovisueller Werke nicht beteiligt ist, an der direkten oder indirekten Finanzierung einer Sendung, um den Namen, die Marke oder das Erscheinungsbild der Person zu fördern. Programmrelevante Finanzierungen durch Dritte, die nicht als Werbung zu qualifizieren sind, werden vom BAKOM regelmässig als Sponsoring eingestuft. Dies gilt auch für den vorliegenden Fall: Das Geld der Bezirksparteien floss eindeutig mit Bezug auf die durch Radio Ri organisierten und übertragenen Wahlpodien, einen gewissen Imagegewinn konnten sich die Geldgeber durch ihre Präsenz in

den entsprechenden Sendungen erhoffen. Es ist somit von Sponsoring auszugehen, das mit Blick auf den politischen Charakter der finanzierten Sendungen als unzulässig eingestuft werden muss.

Demnach hat Radio Ri durch die teilweise Finanzierung seiner Wahlberichterstattung durch Dritte (Sendungen vom 15., 19., 22. und 29. September 2003) gegen Art. 19 Abs. 4 RTVG verstossen.

- f) Art. 19 Abs. 5 RTVG hält fest, dass Sendungen nicht durch Sponsoren finanziert werden dürfen, die zur Hauptsache Produkte herstellen oder verkaufen oder Dienstleistungen erbringen, für die ein Werbeverbot besteht. Art. 18 Abs. 5 RTVG verbietet die politische Werbung. Es ist vorab zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen politische Parteien unter das Verbot der politischen Werbung gemäss Art. 18 Abs. 5 RTVG fallen.
- g) Bei der Frage nach der Tragweite des Verbots der politischen Werbung ist zunächst auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 28. Juni 2001 gegen die Schweiz einzugehen, in welchem sich der Gerichtshof einlässlich mit dieser Bestimmung befasst hat. Der Gerichtshof kam in seinem den Verein gegen Tierfabriken (VgT) betreffenden Urteil zum Schluss, dass ein Verbot für politische Werbung nicht a priori als unvereinbar mit den Garantien von Art. 10 EMRK ersehe. Insbesondere erachtete er die Argumentation in der Botschaft zum RTVG (BBl 1987 III 689 ff.), die das Verbot mit der unerwünschten Einflussnahme von finanzkräftigen politischen Organisationen und einer daraus resultierenden möglichen Verzerrung der demokratischen Entscheidungsfindung begründet, als nachvollziehbar. Im konkreten Fall kam der Gerichtshof zunächst zum Schluss, dass die vom VgT vertretene Haltung nicht in erster Linie kommerziell orientiert, sondern auf die Teilnahme in einer gesellschaftlichen Debatte ausgerichtet sei. Darum habe hier kein dringendes soziales Bedürfnis bestanden, den VgT von einem Zugang zur Fernsehwerbung auszuschliessen. Die Schweizer Behörden hätten zudem keine „relevanten und ausreichenden Gründe“ für die Anwendung des Verbots politischer Werbung (und damit den Eingriff in das von der EMRK garantierte Recht der Meinungsäusserungsfreiheit) auf den konkreten Fall nachgewiesen. Die Schweiz wurde deshalb wegen Verletzung von Art. 10 EMRK verurteilt.
- h) Das Urteil des EGMR ist bei der Anwendung von Art. 18 Abs. 5 RTVG zu berücksichtigen. Ein generelles Verbot der politischen Werbung in dem Sinne, dass jede werbende Äusserung mit politischer Relevanz verboten wäre, ist nicht mehr haltbar. Dagegen ist festzuhalten, dass der Gerichtshof die ratio legis von Art. 18 Abs. 5 RTVG, wonach eine einseitige Beeinflussung der demokratischen Willensbildung durch finanzkräftige Akteure verhindert werden soll, unter dem Gesichtswinkel von Art. 10 EMRK als legitim betrachtet.

Das Verbot der politischen Werbung gemäss Art. 18 Abs. 5 RTVG ist somit auf einen Kernbereich zu reduzieren, in welchem der institutionalisierte demokratische Prozess in Form von Abstimmungen und Wahlen direkt berührt ist. Es soll namentlich verhindert werden, dass die Ausdehnung der Wahl- und Abstimmungskämpfe auf die Werbung in den elektronischen Medien entsprechende Anstrengungen von Parteien, Verbänden und Organisationen erheblich verteuert und finanzschwache Gruppen benachteiligt.

Neben einem *zeitlich nicht beschränkten Werbeverbot für politische Parteien und Inhaberinnen politischer Ämter* ist es mit dem Urteil des EGMR und der ratio legis von Art. 18 Abs. 5 RTVG vereinbar, dass im Vorfeld von Wahlen auch die Werbung von und für kandidierende Personen verboten bleibt. Schliesslich ist Werbung für bestimmte Themen zwar nicht generell, aber im Vorfeld von entsprechenden Volksab-

stimmungen auch weiterhin als unvereinbar mit Art. 18 Abs. 5 RTVG einzustufen (so jetzt explizit Art. 10 Abs. 1 lit. c des Entwurfes für ein neues RTVG; dazu Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 18. Dezember 2002, BBl 2003 1676 f.).

- i) Aus dem Gesagten folgt, dass politische Parteien gemäss der Praxis des BAKOM auch weiterhin generell und ohne zeitliche Einschränkung unter das Werbeverbot von Art. 18 Abs. 5 RTVG fallen. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als zum Zeitpunkt der von Radio Ri organisierten Wahlpodien die eidgenössischen Wahlen bevorstanden und damit der Kern des Verbots für politische Werbung klarerweise tangiert war. Ist aber das Werbeverbot erfüllt, ist auch das Sponsoringverbot von Art. 19 Abs. 5 RTVG anwendbar. Dass ein Sponsoring im rundfunkrechtlichen Sinn vorliegt, wurde in lit. d und e weiter oben geprüft und bejaht.

Indem es zuliess, dass politische Parteien einen Teil seiner Wahlsendungen sponserte, versties Radio Ri somit auch gegen Art. 19 Abs. 5 RTVG.

(...)