

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**

---

Abteilung I  
A-4521/2009  
{T 1/2}

**Urteil vom 19. März 2010**

---

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richter Markus Metz,  
Richterin Kathrin Dietrich,  
Gerichtsschreiberin Yvonne Wampfler Rohrer.

---

Parteien

**Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft,  
SRG SSR idée suisse**, Rechtsdienst, Belpstrasse 48,  
3000 Bern 14,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Kommunikation BAKOM**,  
Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Werbung und Sponsoring.

**Sachverhalt:****A.**

Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, SRG SSR idée suisse (nachfolgend: SRG) strahlte in der Woche 3/2009 drei verschiedene gesponserte TV-Uhren auf SF 1, TSR 1 und TSI 1 aus. Es handelte sich um die Sponsoringbillboards "Assista TCS", "Helvetia" und "Swica".

**B.**

Am 6. März 2009 eröffnete das BAKOM ein rundfunkrechtliches Aufsichtsverfahren gegen die SRG. Es äusserte die Vermutung, dass durch die Ausgestaltung des Sponsorings in den obgenannten visionierten Sendungen "Zeitinformation" auf SF 1, TSR 1 und TSI 1 gegen mehrere Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 24. März 2007 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) verstossen worden sei.

**C.**

Mit Verfügung vom 11. Juni 2009 hielt das BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) fest, die SRG habe gegen die Sponsoringbestimmungen verstossen, indem in den visionierten Nachrichtensendungen in den Programmen von SF 1, TSR 1 und TSI 1 und vor den Informationssendungen "Schweiz Aktuell" und "10 vor 10" im Programm von SF 1 keine korrekte Nennung des Sponsors am Anfang oder am Ende der Sendung erfolgt sei, eine Sponsorwidmung gefehlt und der Sponsor einen werblichen Auftritt erhalten habe (Dispositiv Ziff. 1). Ein Verstoss gegen das Sponsoringverbot von Art. 12 Abs. 5 RTVG liege mit der Ausstrahlung der in Ziff. 1 erwähnten gesponserten Sendungen nicht vor (Dispositiv Ziff. 2). Die SRG wurde - unter Androhung einer Verwaltungsanktion für den Unterlassungsfall - aufgefordert, spätestens bis zum Ende des der Rechtskraft dieser Verfügung folgenden Kalendermonats den rechtmässigen Zustand herzustellen und der Vorinstanz innert gleicher Frist einen Bericht über die getroffenen Massnahmen zuzustellen, damit sich die Rechtsverletzung nicht wiederhole (Dispositiv Ziff. 3 und 4). Zudem auferlegte die Vorinstanz der SRG die Verfahrenskosten von Fr. 8'840.- (Dispositiv Ziff. 5).

**D.**

Gegen diese Verfügung führt die SRG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 13. Juli 2009 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der Verfügung.

Zur Begründung ihrer Beschwerde führt sie im Wesentlichen aus, die gesetzlichen Anforderungen für eine Praxisänderung in Bezug auf die Sponsornennung von Zeitinformationssendungen seien nicht erfüllt, weshalb die bisherige Praxis beizubehalten sei. Die neuen Regeln in Ziff. 4.5 und 4.10 der Werbe- und Sponsoringrichtlinien 2009 der Vorinstanz würden sich als nicht rechtskonform erweisen. Die Sponsornennung bei der Sendung "Zeitinformation" entspreche der vom UVEK im Entscheid vom 8. Dezember 1998 genehmigten Ausgestaltung. Weder das revidierte RTVG noch die Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401) hätten diesbezüglich etwas geändert.

#### **E.**

In ihrer Vernehmlassung vom 17. August 2009 hält die Vorinstanz an der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Die Vorinstanz macht in ihrer Begründung u.a. geltend, dass die Voraussetzungen für die Praxisänderung gegeben seien, und in den visio-nierten Sendungen keine korrekte Nennung des Sponsors am Anfang oder am Ende der Sendung erfolgt sei, eine Sponsorwidmung gefehlt und der Sponsor einen werblichen Auftritt erhalten habe.

#### **F.**

In ihren Schlussbemerkungen vom 18. September 2009 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest.

#### **G.**

Auf weitere Vorbringen und sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke und Beweismittel wird, soweit entscheidenderheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BAKOM gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher

eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur vorliegenden Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

## **2.**

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts-erheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

## **3.**

Streitig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin gegen Sponsoringbestimmungen verstossen hat, indem in den Sendungen "Zeitinformation" in der Kalenderwoche 3/2009 vor den Hauptausgaben der Nachrichtensendungen in den Programmen von SF 1, TSR 1 und TSI 1 und vor den Informationssendungen "Schweiz Aktuell" und "10 vor 10" im Programm von SF 1 keine korrekte Nennung des Sponsors am Anfang oder am Ende der Sendung erfolgte, eine Sponsorwidmung fehlte und der Sponsor einen werblichen Auftritt erhielt.

Diese Kürzestsendung "Zeitinformation" ist eine sogenannte "Scharniersendung mit kurzer Sendedauer". Nach den Angaben der Beschwerdeführerin können TV-Sender mit einem hohen Liveanteil ihr Programm nicht sekundengenau steuern. Trotzdem kennen die Sender der Beschwerdeführerin sogenannte Nullzeiten. Damit sind Fixzeiten im Programm gemeint, in der Regel der Start von Nachrichtensendungen, die möglichst sekundengenau eingehalten werden müssen. Aufgrund des Programmverlaufs zu diesem Zeitpunkt wird "alles manuell von der Ablaufregie überwacht". Die Sendung "Zeitinformation" dient dazu, diese Nullzeiten garantieren zu können. Sie hat eine Länge von 10 Sekunden. Die 10-sekündigen Sequenzen werden nach Bedarf mehrmals nacheinander zu einem so genannten Loop aneinanderge-

fügt. Muss die TV-Uhr z.B. bereits um 19:29:40 Uhr eingeblendet werden, ist nach den Angaben der Beschwerdeführerin die "10-sekündige Zeitangabe zweimal nacheinander zu sehen".

Vorab ist auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Entwicklung betreffend Sponsoring einzugehen.

#### **4.**

**4.1** Art. 19 Abs. 2 des Radio- und Fernsehgesetzes vom 21. Juni 1991 (aRTVG, AS 1992 601) sah vor, dass wenn Sendungen oder Sendereihen ganz oder teilweise gesponsert werden, die Sponsoren und allfällige Bedingungen, die sie in Bezug auf den Inhalt der Sendung gestellt haben, am Anfang und am Schluss der Sendung genannt werden. Mit Entscheid vom 8. Dezember 1998 hielt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zusammenfassend fest, dass die Ausstrahlungsdauer bei der gesponserten TV-Uhr so kurz sei, dass nicht noch am Anfang und am Ende die von Art. 19 Abs. 2 aRTVG geforderte doppelte Sponsornennung eingeblendet werden könne. Mit der vom Veranstalter gewählten Lösung, wonach der Hinweis auf den jeweiligen Sponsor während der ganzen Dauer der Informationsvermittlung ausgestrahlt werde, wisse der Zuschauer, dass es sich um eine gesponserte Darbietung handle. Zugleich ergebe sich aus dem Umstand der klaren Trennung vom vorausgehenden Programmteil bzw. zur nachfolgenden Nachrichtensendung, dass durch die Zeitangabe mit Sponsoring keine Irreführung des Publikums erfolge und das Prinzip der Wahrhaftigkeit und der Transparenz beachtet werde. Damit müsse es als zulässig erachtet werden, dass für die Informationsvermittlung der Zeitangabe als einer Sendung mit einer derart kurzen Ausstrahlungsdauer die Sponsornennung nicht am Anfang und am Ende, sondern permanent erfolge (Urteil des UVEK 519.1/43 vom 8. Dezember 1998 E. 2e).

**4.2** Die von der Vorinstanz erlassenen Werbe- und Sponsoringrichtlinien 1999 behandelten das Thema des Sponsorings von Kürzestsendungen nur im Zusammenhang mit der von Art. 19 Abs. 2 aRTVG vorgeschriebenen Sponsornennung am Anfang und am Ende der gesponserten Sendung. Gemäss Ziff. 9 dieser Richtlinien konnte bei ganz kurzen Sendungen bis rund 60 Sekunden die Sponsornennung am Ende weggelassen werden. Zwar verlange Art. 19 Abs. 2 aRTVG ohne Ausnahme die Anfangs- und Endnennung des Sponsors. Man könne indessen annehmen, dass der Gesetzgeber nicht an die Möglichkeit

des Sponsorings von extrem kurzen Sendungen gedacht habe. Bei so kurzen Sendungen werde auch mit einer einmaligen Nennung am Anfang der Sendung die nötige Transparenz hergestellt. Eine zweite Nennung habe sogar einen negativen Effekt, indem durch die Wiederholung in einer sehr kurzen Zeitspanne eine unerwünschte Werbewirkung für den Sponsor entstehen könne.

**4.3** Im Jahre 2007 wurde die Radio- und Fernsehgesetzgebung totalrevidiert. Am 1. April 2007 traten das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) sowie die Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401) in Kraft und lösten damit die alte Radio- und Fernsehgesetzgebung ab (aRTVG und aRTVV). Dadurch erfuhren die hier relevanten Sponsoringbestimmungen gewisse Präzisierungen. Als Sponsoring gilt die Beteiligung einer natürlichen oder juristischen Person an der direkten oder indirekten Finanzierung einer Sendung mit dem Ziel, den eigenen Namen, die eigene Marke oder das Erscheinungsbild zu fördern (Art. 2 Bst. o RTVG). Nach Art. 12 Abs. 3 RTVG dürfen gesponserte Sendungen weder zum Abschluss von Rechtsgeschäften über Waren oder Dienstleistungen der Sponsoren oder von Dritten anregen, noch Aussagen werbenden Charakters über Waren und Dienstleistungen enthalten. Die Sponsoren sind am Anfang oder am Schluss jeder Sendung zu nennen (Art. 12 Abs. 2 RTVG); dabei muss ein eindeutiger Bezug zwischen Sponsor und Sendung hergestellt werden (Art. 20 Abs. 1 RTVV). Die Sponsornennung darf nur Elemente enthalten, die der Identifizierung des Sponsors dienen, indessen keine Aussagen werbenden Charakters (Art. 20 Abs. 2 RTVV).

**4.4** Am 1. Juli 2008 publizierte die Vorinstanz neue Werbe- und Sponsoringrichtlinien, die neu auch spezifische Regelungen für das Sponsoring von Kürzestsendungen enthielten. So wurde bei einer Sendezeit bis zu einer Minute eine zweimalige Nennung des Sponsors nicht mehr erlaubt (Ziff. 4.5). Weiter musste die Dauer der Sponsornennung im Verhältnis zur effektiven "Netto"-Sendedauer untergeordnet sein und sich auf die Nennung des Sponsors, die Sponsorwidmung und den Titel der gesponserten Sendung beschränken (Ziff. 4.10). Die Richtlinien 2008 lösten die Richtlinien 1999 ab und wurden ab Datum der Publikation angewendet. Auf den 1. Januar 2009 präziserte die Vorinstanz Teile der Richtlinien 2008 mit dem Erlass der Werbe- und Sponsoringrichtlinien 2009. Danach ist die Unterordnung der Sponsornennung im Verhältnis zur effektiven Sendedauer dann gewährleistet,

wenn die Nettosendedauer mindestens doppelt so lang ist wie die Sponsornennung (Ziff. 4.10).

**4.5** Nach Ansicht der Beschwerdeführerin enthalten Richtlinien keine verbindlichen Rechtsgrundsätze. Sie stellten bloss Meinungsäusserungen über die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen im Hinblick auf eine gleichmässige Gesetzesanwendung dar.

Die Werbe- und Sponsoringrichtlinien der Vorinstanz sind verwaltungsinterne Vorgaben und keine eigentlichen Rechtssätze (BGE 126 II 7 E. 5b/cc). Die Hauptfunktion der Richtlinien besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht an die Richtlinien gebunden. Es weicht jedoch nicht ohne triftigen Grund davon ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2745/09 vom 4. Januar 2010 E. 5.2 und A-6085/2009 vom 22. Januar 2010 E. 4.3.3; BGE 132 V 200 E. 5.1.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 124 und 128). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann somit den Richtlinien 2009 nicht jegliche Rechtsverbindlichkeit abgesprochen werden.

**4.6** Da die zu beurteilenden Sendungen in der Woche 3/2009 ausgestrahlt wurden, sind vorliegend die seit dem 1. Januar 2009 geltenden Richtlinien 2009 anwendbar.

## **5.**

Die Beschwerdeführerin stellt sich in erster Linie auf den Standpunkt, die Verhältnisse bei den Zeitinformationssendungen hätten sich seit dem Entscheid des UVEK vom 8. Dezember 1998 weder qualitativ noch quantitativ geändert. Die einzige Änderung sei von der Vorinstanz herbeigeführt worden, indem sie die Kürzestsendung als neue, im Gesetz nicht regulierte Sendekategorie eingeführt und für diese Kategorie gleich auch spezifische Regeln erlasse habe, welche sich weder auf Gesetz noch Verordnung abstützen liessen. An der ratio legis des Sponsorings habe sich mit der Revision des RTVG und der RTVV gegenüber dem RTVG 1991 nichts geändert. Die vom UVEK im Entscheid vom 8. Dezember 1998 aufgestellten Grundsätze seien deshalb

auch unter dem neuen RTVG massgebend.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, sie habe das Sponsoring von Kürzestsendungen und insbesondere die Gleichzeitigkeit von Sponsorbillboard und redaktioneller Sendung bzw. das entsprechende räumliche Verhältnis während langer Zeit toleriert. Mit der Revision des Rundfunkrechts hätten sich – mit Ausnahme der Präzisierung von Art. 20 Abs. 2 RTVV – die Rechtsgrundlagen mit Bezug auf die unzulässige Werbung im Sponsoring nicht geändert. Auf Grund der beobachteten Entwicklung bei der Ausgestaltung des Zeitsponsorings hin zur formalen und inhaltlichen Dominanz des Sponsors sei eine Neubeurteilung der Werblichkeit des Uhren-Sponsorings angezeigt gewesen. Diese Neuregelung sei in die Richtlinien 2008 und 2009 eingeflossen. Da die heutige Beurteilung des Sponsorings von Kürzestsendungen Auswirkungen auf die bisher tolerierte Sponsoring-Praktiken der Veranstalter habe, sei von einer Praxisänderung auszugehen.

Die Vorinstanz beurteilt die Zulässigkeit des Sponsorings von Kürzestsendungen somit nach anderen Massstäben als früher, was von der Beschwerdeführerin bereits im Grundsatz als nicht zulässig erachtet wird. Ihrer Meinung nach würde eine Fortführung der alten Aufsichtspraxis dazu führen, dass die fraglichen Sponsoringbillboards als rechtskonform zu gelten hätten. Nachfolgend ist somit vorab zu prüfen, ob die Vorinstanz berechtigt war, von der bisherigen Praxis abweichende Anforderungen an das Sponsoring von Kürzestsendungen zu stellen.

**5.1** Der eingelebten Praxis von Verwaltungsbehörden kommt ein grosses Gewicht zu. Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen, dass an einer Praxis in der Regel festgehalten wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist jedoch die Änderung einer gefestigten Behördenpraxis mit der Rechtsgleichheit vereinbar, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens müssen ernsthafte und sachliche Gründe vorliegen. Zweitens muss die Änderung in grundsätzlicher Weise erfolgen. Drittens muss das Interesse an der neuen, als richtig erkannten Rechtsanwendung die gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen überwiegen. Viertens darf die Praxisänderung nicht gegen Treu und Glauben verstossen (BGE 135 I 82 E. 3, BGE 135 III 79 E. 10; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3603/2007 und A-4275/2007 vom 15. April 2008 E. 9.2, A-3932/2008 vom 7. April 2009 E. 9 und A-6682/2008 vom 17. September 2009 E. 6;

vgl. auch PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 23 Rz. 14-16; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 509 - 515).

**5.2** Für die neue Praxis müssen ernsthafte und sachliche Gründe sprechen. Nach der Rechtsprechung ist eine bisherige Praxis zu ändern, wenn sie als unrichtig erkannt oder wenn deren Verschärfung wegen veränderter Verhältnisse oder infolge zunehmender Missbräuche für zweckmässig gehalten wird (BGE 130 V 495 E. 4.1). Eine Änderung lässt sich weiter insbesondere im Hinblick auf bessere Kenntnis der gesetzgeberischen Absichten oder auf die künftige Entwicklung und die damit verbundenen Gefahren rechtfertigen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 511 mit Hinweis auf BGE 96 I 376).

**5.2.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass keine ernsthaften und sachlichen Gründe für eine Praxisänderung vorliegen würden. Insbesondere sei die von der Vorinstanz vorgebrachte Verwässerung der Grenze zwischen Werbung und Sponsoring nicht als ernsthafter und sachlicher Grund zu qualifizieren. Vielmehr sei es bei der Sendung "Zeitinformation" nicht zu einer quantitativen Zunahme gekommen. Das Volumen dieser Sendungen sei seit 1995 nicht mehr ausgedehnt worden. Eine Zunahme von Kürzestsendungen habe es nur im Radiobereich gegeben. Im Weiteren habe der Gesetzgeber von den Entwicklungen im Sendesponsoring Kenntnis genommen, jedoch im Rahmen der Totalrevision des RTVG keine Sonderregelung für das Sponsoring von Kürzestsendungen erlassen. Es sei unzulässig, dass die Vorinstanz auf Stufe verwaltungsinterner Richtlinien eine Regelung für Kürzestsendungen einführe, nachdem der Gesetzgeber darauf verzichtet habe.

**5.2.2** Die Vorinstanz führt dagegen an, sie habe eine Zunahme des Sponsorings von Kürzestsendungen mit einer Dauer von unter einer Minute beobachtet. Dadurch würde die Grundidee des Sponsorings, die Finanzierung einer Sendung sowie gegenseitiger Image-Transfer vom Sponsor zur Sendung und vice versa zunehmend überschritten und die Grenze zwischen Werbung und Sponsoring verwässert. Aufgrund dieser Entwicklung habe sie den Entschluss gefasst, auf dem Wege der Praxisänderung das Sponsoring von Kürzestsendungen wieder in geordnete Bahnen zu lenken. Sie lasse seit dem 1. Juli 2008 für Kürzestsendungen nur eine einmalige Sponsornennung zu und ver-

lange, dass die Sponsornennung in einem untergeordneten Verhältnis zur Dauer der gesponserten Sendung stehe.

**5.2.3** Der Gesetzgeber geht nach wie vor von einem klassischen Sponsoringbegriff aus. Demzufolge unterscheidet das RTVG klar zwischen Werbung und Sponsoring und knüpft an diese Tatbestände auch unterschiedliche Rechtsfolgen (Art. 9 – 14 RTVG). Der Botschaft zur Totalrevision des RTVG vom 18. Dezember 2002 (BBl 2003 1569, S. 1624 f. [nachfolgend: Botschaft RTVG]) ist diesbezüglich zu entnehmen, das Sponsoring ermögliche, dass ein Dritter eine Sendung mit einem guten Image finanziere, sich davon einen Imagetransfer verspreche und davon profitiere, dass sein Name mit dieser Sendung in Verbindung gebracht werde. Die Sponsoringnennung im Programm habe also für sich selbst keinen Werbegehalt, sondern erlange diesen nur in Zusammenhang mit der Bedeutung und dem Ansehen der unterstützten Sendung. Weiter führte der Bundesrat in der Botschaft RTVG aus, dass sich das Sponsoring in den letzten zehn Jahren erheblich gewandelt habe. Angesichts der Tatsache, dass das Publikum während der Ausstrahlung von Werbespots oft das Programm wechsele oder die Aufmerksamkeit sinke, hätten Unternehmen ein Interesse, ihre Werbebotschaften möglichst nahe an redaktionelle Teile mit hoher Publikumsaufmerksamkeit zu platzieren. Dazu eigneten sich Sponsorhinweise, die unmittelbar vor oder nach einer Sendung ausgestrahlt und nicht durch ein besonderes Trennungssignet von der eigentlichen Sendung abgetrennt würden. Zunehmend fänden sich heute werbende Botschaften in Sponsorhinweisen. Sie liessen die Grenze zwischen Werbung und Sponsoring durchlässig werden. Oft dienten Billigstsendungen zu attraktiven Zeiten – zu denken sei etwa an die gesponserte Uhr vor der Tagesschau – nahezu ausschliesslich dem Zweck, zusätzliche Sponsoringunterstützung zu realisieren. Die Aufsichtsbehörde könne heute die Unterscheidung zwischen den beiden Finanzierungsformen nur mit grössten Schwierigkeiten durchsetzen. In der Praxis sei bei Sponsorhinweisen, die mit Zusatzbotschaften angereichert seien (gestaltete Sponsorhinweise), kaum mehr zu entscheiden, ob damit eine verbotene Werbewirkung verbunden sei oder nicht. Die Unterscheidung von Sponsoring und Werbung bleibe aber nach wie vor relevant: An beide Finanzierungsformen seien unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft, und der Missbrauch von Sponsornennungen zu Werbezwecken führe zu einer Aushöhlung der Werberegulungen. Am Verbot werbender Aussagen in den Sponsornennungen sei deshalb festzuhalten (BBl 2003 1624 f.; vgl. auch ROLF H. WEBER, Rund-

funkrecht, Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen [RTVG], Handkommentar, Bern 2008, hiernach: Handkommentar, Rz. 17 zu Art. 2 RTVG und Rz. 1-10 zu Art. 12 RTVG).

**5.2.4** In der neueren Rechtsprechung wurde wiederholt auf dieses nach wie vor geltende klassisch-konservative Verständnis des Sponsoring hingewiesen und gestützt darauf eine strenge Praxis bezüglich werbender Aussagen beim Sponsoring als zulässig erachtet (BGE 134 II 223 E. 3.2 ff. und Urteil des Bundesgerichts 2C\_643/2007 vom 20. Mai 2008 E. 3.2 ff.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1625/2008 vom 3. Februar 2009 und A-3364/2008 vom 18. Februar 2009 E. 4.3; vgl. auch ROLF H. WEBER, Sponsoring und der "digitale Graben" Schweiz/EU, sic! 2009, 7/8, S. 541; WEBER, Handkommentar, Rz. 17 zu Art. 2 RTVG und Rz. 1-18 zu Art. 12 RTVG).

**5.2.5** Vom Grundsatz her haben die Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Werbung und Sponsoring somit keine Änderungen erfahren. Bereits den Gesetzesmaterialien ist jedoch zu entnehmen, dass sich in den letzten Jahren das Sponsoring nicht nur generell, sondern insbesondere auch bei Kürzestsendungen erheblich gewandelt hat. Die Vorinstanz hielt in einer aufsichtsrechtlichen Verfügung vom 8. April 2002 ("Fall Möbel Pfister") fest, dass die vom Sponsor gestalteten Billboards immer mehr in den Hintergrund gedrängt würden. Seien früher in der Regel relativ statische Bilder oder Sequenzen ohne einen eigentlichen dramaturgischen Aufbau verwendet worden, so laufe die Praxis beim Bildteil der Billboards immer mehr auf eigentliche kleine "Geschichten" hinaus. Mit solchen gestalteten Inhalten werde die Aufmerksamkeit des Zuschauers immer mehr von der Information über Zeitvermittlung abgelenkt. Die Beschwerdeführerin stellte diese Entwicklung in einem Schreiben vom 31. Juli 2002 an die Vorinstanz unbestritten nicht in Abrede. Damit ist erstellt, dass die tatsächliche Entwicklung dem Gesetzesauftrag, zwischen Werbung und Sponsoring zu unterscheiden, entgegen läuft. Bereits der Gesetzgeber war sich bewusst, dass das sich wandelnde mediale Werbeumfeld für die Aufsichtsbehörde eine ständige Herausforderung darstellt, das Anpassungen bedingt. In diesem Sinne beabsichtigt die Praxisänderung der Vorinstanz, der zunehmenden Verwischung der Grenzen zwischen Werbung und Sponsoring entgegen zu wirken, um im Einklang mit den gesetzgeberischen Absichten die damit verbundenen Gefahren des Missbrauchs der Sponsoringbillboards für Werbebotschaften abzuwenden. Es liegen demzufolge entgegen der Ansicht der Beschwerdefüh-

rerin sachliche und ernsthafte Gründe für eine Praxisänderung vor. Dass das Zeitsponsoring im Fernsehen quantitativ nicht zugenommen haben soll und der Gesetzgeber selber auf eine Regelung der Kürzestsendungen verzichtet hat, steht der Bildung einer Auslegungspraxis der Vorinstanz bzw. deren Änderung grundsätzlich nicht entgegen. Auf die inhaltliche Vereinbarkeit der neuen Praxis mit dem übergeordneten Recht ist an anderer Stelle einzugehen (E. 6 ff.).

**5.3** Die Änderung muss grundsätzlich erfolgen. Es darf sich nicht bloss um eine singuläre Abweichung handeln, sondern die neue Praxis muss für die Zukunft wegleitend sein für alle gleichartigen Sachverhalte (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 512).

Die Beschwerdeführerin bestreitet diese Voraussetzung der Praxisänderung nicht. Auch ist nicht erkennbar, dass die Vorinstanz nicht gewillt ist, die neuen Beurteilungsgrundsätze generell für massgebend zu erachten. Eine Praxisänderung ist damit auch unter diesem Blickwinkel zulässig.

**5.4** Das Interesse an der neuen, als richtig erkannten Rechtsanwendung muss die gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen überwiegen. Dies trifft zu bei besserer Erkenntnis der ratio legis, bei veränderten äusseren Verhältnissen oder bei gewandelten Rechtsanschauungen (BGE 134 V 76 E. 3.3).

**5.4.1** Diesbezüglich macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz würde nicht näher darlegen, inwieweit sich in Bezug auf die Sponsornennung bei Zeitinformationssendungen die Verhältnisse verändert hätten. Ebenso wenig mache sie neue Erkenntnisse geltend. Die Totalrevision des RTVG und der RTVV hätten jedenfalls im Bereich der Sponsoringnennung bei Kürzestsendungen keine Änderungen gebracht. Im Übrigen habe die Vorinstanz die Richtlinien 2008 erst ein Jahr nach Inkrafttreten des revidierten RTVG und der RTVV geändert. Hätte der von der Vorinstanz geltend gemachte Anpassungsbedarf für Kürzestsendungen aufgrund des Erlasses von neuem Recht bestanden, hätte diese Änderung auf das Inkrafttreten des neuen Gesetzes, und somit auf den 1. April 2007 eingeführt werden müssen. Die Vorinstanz führe in der Richtlinie eine in Gesetz und Verordnung nicht vorgesehene Sendekategorie (Kürzestsendungen) wieder ein und erlasse für diese restriktivere Regeln als sie sonst in Gesetz und Verordnung enthalten seien. Weder Gesetz noch Verordnung würden für das Sponsoring von Kürzestsendungen eine Sonderregelung vorsehen.

**5.4.2** Die Vorinstanz hält hingegen fest, Art. 12 Abs. 2 RTVG verlange gegenüber Art. 19 Abs. 2 RTVG 1991 und in Übereinstimmung mit den europäischen Standards nurmehr eine einmalige Nennung des Sponsors. Der Sponsor müsse nur noch einmal genannt werden, damit dem Anspruch des Zuschauers auf Transparenz Genüge getan sei. Es bleibe die Frage zu beantworten, ob der Sponsor nach wie vor am Anfang und am Ende der gesponserten Sendung genannt werden dürfe. Ein Anspruch auf zweimalige Nennung ergebe sich nicht aus dem Gesetz, zumal sie aus Transparenzgründen nicht nötig sei. Mit ihrer Regelung in den Richtlinien habe sie eine zweimalige Nennung grundsätzlich zugelassen, weil dies der Transparenz förderlich sei. Einzig bei Kürzestsendungen mit einer Dauer unter einer Minute überwiege ihrer Ansicht nach die mögliche Werbewirkung einer doppelten Nennung. Bei einer so kurzen Sendedauer könne eine zweite Sponsornennung nicht einer (zusätzlichen) Transparenz dienen, sondern führe vielmehr zu einer unnötigen werblichen Hervorhebung des Sponsors gegenüber dem eigentlichen redaktionellen Sendeinhalt.

Weiter hält die Vorinstanz fest, bei der Frage nach dem zulässigen Inhalt einer Sponsornennung hätten sich die Verhältnisse bzw. die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert, da Art. 20 Abs. 2 RTVV nun explizit festhalte, dass die Sponsornennung nur Elemente enthalten dürfe, die der Identifizierung des Sponsors dienen würden. In ihren Werbe- und Sponsoringrichtlinien 2008 und 2009 habe sie den Veranstaltern eine ganze Reihe von Elementen zugebilligt, die diese bei regulären Sendungen verwenden dürfen: Zusätzlich zur obligatorischen Sponsornennung (Art. 12 Abs. 2 RTVG) und der expliziten Sponsorwidmung (Art. 20 Abs. 1 RTVV) seien das die weder im Gesetz noch in der Verordnung erwähnte Nennung des Haupttätigkeitsbereichs, eines Produkts und einer Kontaktadresse. Beim Sponsoring von Kürzestsendungen habe sie sich entschlossen, die Möglichkeit der frei wählbaren Zusatzelemente in dem Sinne einzuschränken, als die Sponsornennung in einem untergeordneten Verhältnis zur effektiv gesponserten Sendung stehen müsse. Dies darum, weil die Kumulation von an sich zulässigen Identifikationsmöglichkeiten zu einer werblichen Hervorhebung des Sponsors führen könne.

Was den Zeitpunkt der Publikation der Richtlinien betreffe, so habe sie unmittelbar mit dem Inkrafttreten der neuen Rundfunkgesetzgebung am 1. April 2007 mit den entsprechenden Arbeiten begonnen. Die Richtlinien 1999 seien zunächst punktuell an die neue Rechtsordnung

angepasst worden. Die Beschwerdeführerin sei darüber informiert worden, dass die Vorinstanz neue Richtlinien ausarbeite.

**5.4.3** Art. 12 Abs. 2 RTVG liegt einerseits das Transparenzgebot zu Grunde. Die Sponsornennung soll dem Publikum gegenüber Klarheit darüber verschaffen, dass eine Drittfinanzierung einer Sendung vorliegt (WEBER, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 12 RTVG mit Hinweisen auf Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-563/2007 vom 4. Oktober 2007 E. 6.3 und A-2278/2006 vom 30. Oktober 2007 E. 6.4). Andererseits ist es ebenfalls ratio legis von Art. 12 RTVG, die zunehmende Umgehung der Werberegungen und -verbote des RTVG durch Sponsornennungen zu verhindern, indem eine klare Trennung von Werbung und Sponsoring vorgesehen ist. Gerade bei Kürzestsendungen ist die Gefahr gross, dass durch eine übermässige Nennung des Sponsors eine gewisse unzulässige Werbewirkung erzielt werden kann. Bei dieser Sendekategorie stehen somit das Transparenzgebot und der Grundsatz der klaren Trennung von Werbung und Sponsoring in besonderem Masse miteinander in Konflikt.

Weiter wird die Grenze zwischen Sponsoring und Werbung insbesondere auf Grund der zunehmend genutzten Kombinationen an sich zulässiger, verschiedener Gestaltungsebenen und Identifikationsmöglichkeiten durchlässiger, was es für die Aufsichtsbehörde immer schwieriger macht, die Unterscheidung zwischen Werbung und Sponsoring durchzusetzen (vgl. E. 5.2.3). Auch in diesem Zusammenhang besteht insbesondere bei Kürzestsendungen die Gefahr der verbotenen Werbewirkung. Das Bundesverwaltungsgericht sieht keine Veranlassung, die diesbezügliche Einschätzung der Vorinstanz, die gleichzeitig fachlich zuständige Behörde und Aufsichtsbehörde ist, in Zweifel zu ziehen. Obwohl das RTVG und die RTVV die Sendekategorie Kürzestsendungen nicht speziell erwähnen, besteht auf Grund der bereits festgestellten, sich ändernden Verhältnisse (E. 5.2.5) auch unter diesem Blickwinkel ein Interesse daran, das Sponsoring solcher Sendungen im Hinblick auf eine Abgrenzung zur Werbung besonders zu regeln. Weil der Missbrauch von Sponsornennungen zu Werbezwecken zu einer Aushöhlung der Werberegung führt, mit der Folge von Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil von Veranstaltern, die sich an die Vorschriften halten (Botschaft RTVG, a.a.O., S. 1625), ist das Interesse an der speziellen Sponsoringregelung von Kürzestsendungen bzw. an der Anpassung der Aufsichtspraxis als vorrangig zu erachten.

Es kann somit festgehalten werden, dass die Interessen an der richtigen Rechtsanwendung der Sponsoringbestimmungen bei Kürzestsendungen die gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen und finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin überwiegen. Aus dem Umstand, dass die Richtlinien nicht bereits mit Inkrafttreten des revidierten RTVG am 1. April 2007, sondern erst am 1. Juli 2008 bzw. am 1. Januar 2009 in Kraft getreten sind, vermag die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Die Vorinstanz hat glaubhaft dargelegt, dass sie mit den Vorbereitungsarbeiten zur Praxisänderung – unter Einbezug der Beschwerdeführerin – erst nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung habe beginnen können und auch sofort begonnen habe. Im Übrigen ist auf die zeitliche Abfolge nachfolgend noch einzugehen.

**5.5** Die Praxisänderung darf nicht gegen Treu und Glauben verstossen. Zur Wahrung von Treu und Glauben muss die Praxisänderung angekündigt werden, wenn der Betroffene andernfalls einen Rechtsverlust erleiden würde, den er hätte vermeiden können, wenn er die neue Praxis bereits gekannt hätte (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 23 Rz. 16). Die Gewährung einer angemessenen Übergangsfrist erfüllt die Anforderungen an den Vertrauensschutz (BGE 135 V 201 E. 6.3.2 mit Verweis auf BÉATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, in: ZBI 103/2002 S. 281 ff., 298).

**5.5.1** Die Beschwerdeführerin führt diesbezüglich an, sie sei über die Praxisänderung offiziell erst mit dem Erlass der Richtlinien 2008 informiert worden. Die Vorinstanz habe mit dem Erlass der Richtlinie so gehandelt, als würde der UVEK-Entscheid ab sofort keine Wirkung mehr haben. Das Gespräch mit Bundesrat Moritz Leuenberger vom 15. Februar 2008 sei nur ein Gespräch über eine mögliche Praxisänderung gewesen. Auch das darauf folgende Schreiben von Bundesrat Moritz Leuenberger vom 4. März 2008 (recte 25. April 2008) sei keine offizielle Information gewesen, sondern lediglich eine persönliche Meinungsäusserung. Sie habe sich somit im guten Glauben auf die Verfügung des UVEK aus dem Jahre 1998 verlassen und seither die Zeitinformationssendungen mit der Dauereinblendung des Sponsors ausstrahlen dürfen. Der Gesetzgeber habe sich im Rahmen der Revision des RTVG 2006 in seinen Ausführungen zum Sponsoring im Programm auf die ihm bekannte Praxis der Sponsornennung bei der Sendung "Zeitinformation" vor den Nachrichtensendungen bezogen und diese nicht in Frage gestellt. Unter solchen Umständen habe sie einen Anspruch auf

Beibehaltung der bisherigen Praxis. Im Weiteren hält sie fest, dass die beträchtlichen Einnahmen aus Sponsoring durch die jahrelange Vermarktungssicherheit jeweils bereits in die Budgets eingeplant worden seien, und durch die Praxisänderung ein erheblicher Einnahmefall entstehen würde. Zudem würde eine Sponsornennung von weniger als 10 Sekunden bei Zeitinformationssendungen von Kunden auch nicht akzeptiert. Weiter macht sie praktische und technische Gründe geltend. Andere Alternativen seien fast unmöglich. Wenn nur eine einmalige Nennung – am Anfang oder am Ende der Zeitinformationssendung – möglich sein sollte, würde dies faktisch einem Verbot des Sponsoring dieser Sendung gleichkommen und einen erheblichen Einnahmefall zur Folge haben.

**5.5.2** Die Vorinstanz hält dagegen fest, sie habe der Beschwerdeführerin eine Übergangsfrist von sechs Monaten gewährt, um ihr Sponsoring an die neuen Richtlinien anzupassen. Im Weiteren sei die bevorstehende Praxisänderung anlässlich des Gesprächs mit Bundesrat Moritz Leuenberger vom 15. Februar 2008 thematisiert worden. Ebenfalls habe das Schreiben vom 25. April 2008 die Beschwerdeführerin über dessen zustimmende Haltung zur bevorstehenden Praxisänderung informiert. Bereits zu diesem Zeitpunkt sei auf die Gewährung von Übergangsfristen hingewiesen worden.

**5.5.3** Am 1. Juli 2008 publizierte die Vorinstanz die neuen Werbe- und Sponsoringrichtlinien, die ab Datum der Publikation angewendet wurden. Es geht aus den vorliegenden Akten unbestritten hervor, dass im August 2008 zwei Sitzungen zwischen den Vertretern der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz stattfanden. Gegenstand war eine mögliche rechtskonforme Umsetzung der Regelungen zum Sponsoring von Kürzestsendungen im Zusammenhang mit den gesponserten TV Uhren. Die Sitzungen führten zu keiner Einigung. Am 21. Juli bzw. 15. Oktober 2008 reichte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Gewährung von Übergangsfristen bis zum 31. Dezember 2008 für Sponsoringbillboards zwecks Anpassung an die neuen Werbe- und Sponsoringrichtlinien auf der Basis von Verträgen ein, welche noch unter der Geltung der Richtlinien 1999 abgeschlossen wurden. Diesem Gesuch entsprach die Vorinstanz am 24. Oktober 2008.

Aus den Akten folgt weiter, dass die Beschwerdeführerin bereits vor der Publikation der neuen Richtlinien am 1. Juli 2008 mindestens Kenntnis von der Absicht hatte, dass die Praxis angepasst werden soll:

Aus dem Schreiben der Direktorin der Beschwerdeführerin vom 4. März 2008 und der Antwort von Bundesrat Moritz Leuenberger vom 25. April 2008 geht hervor, dass anlässlich eines Gesprächs am 15. Februar 2008 die bevorstehende Praxisänderung diskutiert wurde. Bundesrat Leuenberger hält in seinem Schreiben vom 25. April 2008 zudem fest, dass das von der Beschwerdeführerin praktizierte Uhrensponsoring in seiner heutigen Ausgestaltung viel mehr als Werbespot unmittelbar vor Nachrichtensendungen wahrgenommen werde, ohne dass dies transparent gemacht würde. Mit dieser Praxis würden die Bestimmungen des kürzlich revidierten RTVG arg strapaziert. Das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des geltenden Rechts überwiege deshalb gegenüber den finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin. Die von der Vorinstanz in Aussicht genommene Praxisänderung führe nicht dazu, dass das Sponsoring einer Uhr als Sendung gänzlich verboten werde. Es werde nur verlangt, dass die allgemeinen Sponsoringvorschriften des RTVG eingehalten werden. Zudem werde die Umsetzung der Praxisänderung im Rahmen der Revision der Werbe- und Sponsoringrichtlinien der Vorinstanz erfolgen. Es würden jedoch genügend lange Übergangsfristen eingeräumt werden.

Aufgrund dieser Umstände kann das Schreiben von Bundesrat Moritz Leuenberger, wie dies die Beschwerdeführerin meint, nicht nur als persönliche Meinungsäußerung verstanden werden. Es ist daher erstellt, dass die Beschwerdeführerin spätestens ab dem 15. Februar 2008 Kenntnis von der beabsichtigten Praxisänderung hatte.

Im Übrigen ist die Argumentation der Beschwerdeführerin betreffend Einnahmenverluste nicht überzeugend. Entgegen ihrer Ansicht ist anzunehmen, dass die fraglichen Unternehmen auch im Rahmen der neuen Praxis der Vorinstanz weiterhin ein grosses Interesse am Sponsoring der Sendung "Zeitinformation" haben dürften, erlauben doch die Richtlinien 2009 gestützt auf das Transparenzgebot weiterhin die Nennung des Sponsors. Gerade bei der gesponserten Uhr vor Nachrichtensendungen dürfte das Sponsoring aufgrund der hohen Einschaltquoten auf ein ungebrochen grosses Interesse stossen.

Auf diesem Hintergrund verstösst die Praxisänderung nicht gegen Treu und Glauben. Vielmehr wurde sie im voraus angekündigt, und es wurde eine ausreichende Übergangsfrist zur Anpassung an die Praxisänderung gewährt.

**5.6** Gestützt auf vorstehende Erwägungen kann somit als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass sich die Praxisänderung betreffend die Sponsornennung von Zeitinformationssendungen nicht beanstanden lässt und sich aufgrund des Dargelegten zur Erfüllung des Gesetzeszweckes als notwendig erweist. Ob die neue Praxis auch inhaltlich rechtmässig ist, wird nachfolgend zu prüfen sein.

## **6.**

Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, durch die Ausstrahlung der Sponsoringbillboards (gesponserte TV-Uhr) „Assista TCS“, „Helvetia“ und „Swica“ auf SF 1, TSR 1 und TSI 1 in der Woche 3/2009 Art. 12 Abs. 2 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 RTVV (Dauereinblendung des Sponsors), Art. 12 Abs. 2 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 RTVV (ungenügende Sponsorwidmung) sowie Art. 12 Abs. 3 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 RTVV (werbender Auftritt des Sponsors) verletzt zu haben.

### **6.1**

**6.1.1** Die Vorinstanz beanstandet die Dauereinblendung des Sponsors mit Logopräsenz, welche in der am längsten dauernden visionierten Sendung 33 Sekunden dauerte. Sie führt an, Art. 12 Abs. 2 RTVG verlange eine einmalige Nennung des Sponsors am Anfang oder am Ende der gesponserten Sendung, um eine freie Meinungsbildung des Publikums zu ermöglichen. Mit dieser einmaligen Nennung sei dem Transparenzerfordernis Genüge getan. Eine Dauereinblendung sei vom Gesetz nicht vorgesehen. Für die Sponsornennung innerhalb einer Sendung regle Art. 20 Abs. 3 RTVV die Rahmenbedingungen: Pro 10 Minuten Sendezeit dürfe in einem Insert pro Sponsor einmal in knapper Form an das Sponsoringverhältnis erinnert werden. Diese Vorgaben würden vorliegend nicht zur Anwendung kommen, da die Sendedauer weniger als 10 Minuten betrage. Eine Dauereinblendung des Sponsors könne zu einer werblichen Hervorhebung führen. Eine Sonderregelung der Sponsornennung für Kürzestsendungen habe der Revisions-Gesetzgeber nicht eingeführt. Dies bedeute, dass es auch bei solchen Sendungen eine einmalige Sponsornennung brauche. Eine Dauereinblendung oder gar die Parallelität von Sendung und Sponsorbillboard mit bewegten Bildern und Tonelementen, wie sie bei den Schweizer TV-Uhren verwendet würden, sei jedoch nicht vorgesehen. Die Beschwerdeführerin platziere die Sponsornennung nicht am Anfang oder am Ende der Kürzestsendung, sondern strahle sie während der Sendung permanent aus, was mit den gesetzlichen Vorgaben nicht übereinstimme. Auf die Richtlinien 2009, welche für die

Kürzestsendungen von weniger als einer Minute nur eine einmalige Nennung zulassen, müsse deshalb gar nicht weiter eingegangen werden.

**6.1.2** Die Beschwerdeführerin ist dagegen der Ansicht, die Vorinstanz habe für Kürzestsendungen mit der nur einmaligen Nennung eine Regel eingeführt, die weder im Gesetz noch in der Verordnung vorgesehen sei. Mit der Revision des RTVG, insbesondere von Art. 12 Abs. 2 RTVG, habe sich an der ratio legis der Sponsoringvorschriften gegenüber dem RTVG 1991 nichts geändert. Die ratio legis dieser Vorschriften sei die Sicherstellung der Einhaltung folgender Pflichten: Kenntlichmachen, dass die Sendung gesponsert sei, als erster Teilaspekt der Transparenz, Nennen des Sponsors als zweiter Teilaspekt der Transparenz und Aufrechterhalten der redaktionellen Verantwortung des Veranstalters, mit explizitem Verbot des Sponsoring für Sendungen, die für die Meinungsbildung besonders sensibel seien. Somit seien die festgestellten Grundsätze aus dem Entscheid des UVEK vom 8. Dezember 1998 auch unter dem neuen RTVG weiterhin unverändert anwendbar. Wie vom UVEK in seinem Entscheid schon festgestellt worden sei, sei bei der Sendung „Zeitinformation“ inhaltlich keine Manipulation möglich. Mit dem während der ganzen Sendedauer eingeblendeten Hinweis auf den Sponsor wisse der Zuschauer während der ganzen und kurzen Sendedauer einerseits, dass die Sendung gesponsert werde, und andererseits, welcher Sponsor die Sendung (mit-)finanziere. Dementsprechend könne der Zuschauer sich auch bei der Zeitinformationssendung eine eigene und unbeeinflusste Meinung bilden. Sinn und Zweck von Art. 12 Abs. 2 RTVG sei mit der heutigen Ausgestaltung der Sponsornennung bei der Zeitinformationssendung in geradezu idealer Weise eingehalten. Eine Dauereinblendung des Sponsors würde bei der kurzen Sendung „Zeitinformation“ nicht zu einem unerlaubten Werbeeffect führen. Eine ein- oder zweimalige – kurze – Sponsornennung mache bei der Sendung „Zeitinformation“ wenig Sinn, da Anfang und Schluss der Sendung zeitlich zu nahe lägen, und infolge der Pufferfunktion bei der Herstellung nur der Anfang, aber nicht das Ende der Sendung im Voraus „definiert“ werden könne.

**6.1.3** Im Gegensatz zum früheren Recht (Art. 19 Abs. 2 aRTVG) schreibt Art. 12 Abs. 2 RTVG nicht mehr vor, dass Sponsoren am Anfang und am Schluss der Sendung genannt werden müssen. Die Vorinstanz hat auf der Grundlage dieser Bestimmung in Ziff. 4.5 der Richtli-

nien 2009 festgelegt, dass bei Kürzestsendungen mit einer effektiven Sendedauer bis zu einer Minute nur eine einmalige Nennung des Sponsors erlaubt ist. Bei Sendungen mit einer Dauer über einer Minute dürfe der Sponsor jedoch weiterhin sowohl am Anfang und am Schluss der Sendung genannt werden.

Mit der Vorinstanz ist einig zu gehen, dass sich aus Art. 12 Abs. 2 RTVG weder ein Anspruch auf eine zweimalige Nennung noch auf eine Dauereinblendung des Sponsors ergibt. Dies gilt weder für Kürzestsendungen noch für länger als eine Minute dauernde Sponsoringendungen. Zudem darf während der Sendung nur in zeitlichen Abständen von 10 Minuten an das Sponsoringverhältnis erinnert werden (Art. 20 Abs. 2 RTVV). Wie bereits dargelegt, steht bei Kürzestsendungen das Transparenzgebot mit dem Grundsatz der klaren Trennung von Werbung und Sponsoring im Konflikt (E. 5.4.3). Ratio legis ist einerseits, wie von der Beschwerdeführerin richtig ausgeführt, das Transparenzgebot. Andererseits ist es Sinn und Zweck der Sponsoringbestimmungen, an einer klaren Trennung zwischen Werbung und Sponsoring festzuhalten. Insbesondere soll eine Werbewirkung durch die Nennung des Sponsors verhindert werden. Darin liegt ein wesentlicher Grund für die Lockerung der fraglichen Gesetzesbestimmung im Vergleich zum alten Recht, welches in Art. 19 Abs. 2 aRTVG noch zwingend die Sponsornennung am Anfang und am Schluss der Sendung vorsah. Der Gesetzgeber hielt hierzu fest, der Transparenz sei bereits mit bloss einmaliger Nennung des Sponsors Genüge getan (Botschaft RTVG, a.a.O., S. 1680). Die im alten Recht aus Transparenzgründen vorgeschriebene doppelte Nennung erachtet er demzufolge als nicht mehr erforderlich. Bereits deshalb kann die Beschwerdeführerin aus dem fraglichen Entscheid des UVEK, welcher sich noch auf die alte Rechtslage bezog, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Eine Dauereinblendung des Sponsors bei einer Sendedauer von unter einer Minute dient offensichtlich nicht zusätzlicher Transparenz, sondern führt zu einer unerlaubten werblichen Hervorhebung (vgl. Botschaft RTVG, a.a.O., S. 1680; Erläuternder Bericht zur totalrevidierten Radio- und Fernsehverordnung des UVEK vom 9. März 2007, S. 13 f. [nachfolgend: erläuternder Bericht]).

Die von der Beschwerdeführerin dagegen vorgebrachten Argumente vermögen somit nicht zu überzeugen. Ihrem Einwand, eine Nennung am Anfang oder am Schluss der Sendung sei nicht praktikabel, weil sich die Sendedauer auf Grund der Pufferfunktion nicht fest be-

stimmen lasse, leuchtet ebenfalls nicht ein. Mit der Vorinstanz ist einig zu gehen, dass mit dem Wegfall der Pflicht zur Sponsornennung am Ende der Sendung genügend Flexibilität für eine gesetzeskonforme Ausgestaltung des Sponsorings vorhanden ist.

**6.1.4** Da sich aufgrund der Visionierung der eingereichten Sponsoringbillboards „Assista TCS“ und „Swica“ eine Dauereinblendung des Sponsors ergibt, ist somit erstellt, dass durch diese Art. 12 Abs. 2 RTVG und sinngemäss auch Art. 20 Abs. 3 RTVV verletzt wurden.

## **6.2**

**6.2.1** Die Vorinstanz kommt in ihrer Verfügung weiter zum Schluss, dass in den visionierten Sendungen „Zeitinformation“ ein eindeutiger Bezug zwischen Sponsor und Sendung fehle und somit Art. 12 Abs. 2 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 RTVV wegen ungenügender Sponsorwidmung verletzt worden sei. Der eingeblendete Hinweis „Sponsoring“ oder „TV Sponsor“ genüge für sich allein nicht als Sponsorwidmung. Sie verweist dabei auf Ziff. 4.8 der Richtlinien 2009 und die dort angeführten Beispiele für rechtsgenügeliche Sponsorwidmungen. Bei der gesponserten Uhr, wo nach der von der Beschwerdeführerin gewählten Konzeption Sponsoring-Billboard und „redaktioneller“ Sendehalt parallel bzw. auf geteiltem Bildschirm erfolgten, sei eine klare Sendungswidmung unabdingbar. Die Uhrzeit sei für den Durchschnittszuschauer nicht (zwingend) als eigenständiges Sendegefäss erkennbar, zumal sich früher ausgestrahlte (und teilweise beanstandete) Sponsoring-Billboards ohne Widmung, aber mit der Einblendung „Sponsoring“ regelmässig auf die nachfolgende Sendung bezogen hätten. Informationssendungen seien jedoch nach Art. 12 Abs. 5 RTVG nicht sponsorbar. Gerade die gesponserte Uhr, die unmittelbar vor einer nachfolgenden Informationssendung ausgestrahlt werde, für welche Art. 12 Abs. 5 RTVG ein Sponsoring-Verbot statuiere, müsse klar als eigenständige Sendung gekennzeichnet und mit einer expliziten Bezugnahme vom Sponsor zur Sendung Uhrzeit versehen werden. Ansonsten bestehe die Gefahr der Umgehung von Art. 12 Abs. 5 RTVG. Im Weiteren würde die verbale Hervorhebung anderer, an sich zulässiger identifizierender Elemente (in den vorliegenden Fällen des Tätigkeitsbereichs bzw. eines Produkts des Sponsors) die Sponsorwidmung, die mit dem blossen Einblender „Sponsoring“ ungenügend sei, noch weiter in den Hintergrund gedrängt, was ebenfalls im Widerspruch zu Ziff. 4.8 der Richtlinien 2009 stehe.

**6.2.2** Die Beschwerdeführerin hält dagegen fest, dass in der gesponserten Sendung „Zeitinformation“ das Sponsoringverhältnis zwischen dem Sponsor und der Sendung durch die Dauereinblendung des Sponsoringhinweises sowie die Dauereinblendung des Sponsors dem Publikum klar und deutlich bekannt gemacht werde. Die Sendung „Zeitinformation“ sei für den Durchschnittszuschauer sehr wohl als eigenständiges Sendegefäss erkennbar.

**6.2.3** Art. 20 Abs. 1 RTVV schreibt ergänzend zu Art. 12 Abs. 2 RTVG vor, dass jede Sponsornennung einen eindeutigen Bezug zwischen Sponsor und Sendungen herstellen muss. Sinn und Zweck der Sponsornennung ist die Aufklärung des Publikums über die Finanzierung der gesponserten Sendung durch den Sponsor (Botschaft RTVG, a.a.O., S. 1680; Erläuternder Bericht, S. 13 f.). Die Richtlinien 2009 halten u.a. als rechtsgenügende Sponsorwidmungen in Ziff. 4.8 fest:

- Sendungsname + " ... gesponsert von ..."
- Sendungsname + " ... ermöglicht von ..."
- Sendungsname + "... präsentiert von ..."
- Sendungsname + "... unterstützt von ..."
- "Die nachfolgende Sendung wird unterstützt von ..."
- "Sponsoren der Sendung: ..."
- Sendungsname + "mit" + Einblendung "Sponsoring"
- In Inserts: "Sponsor: ..."

Die Visionierung der eingereichten Sponsoringbillboards hat ergeben, dass jeweils allein „Sponsoring“ bzw. „TV Sponsor“ eingeblendet wurde, ohne gleichzeitig und entgegen den Richtlinien die gesponserte Sendung zu benennen. Diese Einblendung genügt daher den Anforderungen an die Sponsorwidmung nicht, weil sie keinen eindeutigen Bezug zwischen Sponsor und Sendung herstellt. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil A-3364/2008 vom 18. Februar 2009 E. 4.4.2 bestätigt, dass die bloße Einblendung von „Sponsoring“ nicht genügen kann. Dies muss im vorliegenden Fall umso mehr gelten, weil gerade bei der gesponserten Uhrzeit kurz vor der nachfolgenden Informationssendung die Gefahr besonders gross ist, dass der Durchschnittszuschauer annimmt, die Informationssendung (nicht die Uhr) würde vom Sponsor mitfinanziert. Nach Art. 12 Abs. 5 RTVG dürfen jedoch Informationssendungen nicht gesponsert werden. Dieses Sponsoring-Verbot trägt gerade den besonderen Gefahren des Sponsoring für ein unabhängiges Programmschaffen und eine unverfälschte Mei-

nungsbildung des Publikums Rechnung (Botschaft RTVG, a.a.O., S. 1680; vgl. auch WEBER, a.a.O., Rz. 4 und 27 Art. 12 RTVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3364/2008 vom 18. Februar 2009 E. 4.3; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2C\_643/2007 vom 20. Mai 2008 E. 3.3.2). Fehlt ein eindeutiger Bezug vom Sponsor zur Sendung Uhrzeit, besteht zumindest die Gefahr der Umgehung von Art. 12 Abs. 5 RTVG.

**6.2.4** Damit ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin mit der Ausstrahlung der strittigen Sponsoringbillboards auch Art. 12 Abs. 2 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 RTVV wegen ungenügender Sponsorwidmung verletzt hat.

### **6.3**

**6.3.1** Nach Ansicht der Vorinstanz liegt zudem eine Verletzung von Art. 12 Abs. 3 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 RTVV vor (werbender Auftritt des Sponsors). In den visionierten, gleichzeitig ausgestrahlten Sendungen über Zeitinformationen habe der Auftritt des Sponsors in seiner formalen und inhaltlichen Gestaltung die redaktionelle Sendung dominiert. Es gehe nicht um die Beurteilung einzelner Aussagen oder Sequenzen, sondern um die konzeptionelle Ausgestaltung des Uhrensponsorings, welche bereits einen werblichen Auftritt des Sponsors impliziere. Durch die Wiederholung der Sponsornennung in den Fällen, wo der „Loop“ ausgestrahlt worden sei, sei Art. 20 Abs. 2 RTVV zusätzlich verletzt worden.

Die Problematik der Werblichkeit bei der gesponserten Uhr ergibt sich nach Auffassung der Vorinstanz in erster Linie aus der von der Beschwerdeführerin gewählten Gleichzeitigkeit von redaktioneller Sendung und Sponsoringbillboard. Eine solche finde sich sonst nirgendwo in den TV-Programmen der Beschwerdeführerin, und auch international würden keine vergleichbaren Beispiele vorliegen. Durch die räumliche Dominanz des Sponsorauftritts (5/6 des Bildschirms und zusätzliche permanente Einblendung des Sponsor-Logos) und dessen inhaltliche Dominanz mit Bewegtbildern („Geschichten“), Ton und Textelementen ergebe sich eine überwiegende Präsenz des Sponsors, die den redaktionellen Inhalt verdränge. Mit dieser bis zu 30 Sekunden dauernden Präsenz ohne hinreichende Bezugnahme zur gleichzeitig laufenden redaktionellen Sendung werde die Grenze zur Werblichkeit überschritten.

Sodann hält sie fest, dass auch durch die Wiederholung der Sponsornennung, die beim sogenannten Loop bis über 20 Sekunden (zusätzlich zur erstmaligen Nennung von 10 Sekunden) dauern könne, die Grenze einer zulässigen Identifizierung des Sponsors, für welche die Sponsornennung gemäss Art. 20 Abs. 2 RTVV vorgesehen sei, gesprengt werde.

**6.3.2** Die Beschwerdeführerin bringt vor, in Bezug auf Art. 12 Abs. 3 RTVG sei es wichtig, dass der inhaltliche Auftritt des Sponsors bzw. die Bilder keine werbliche Wirkung entfalten würden. Dies sei aber eine von der Sendedauer und vom Sponsoringkonzept unabhängige Frage und allenfalls in entsprechenden Aufsichtsverfahren zu klären. In den vorliegenden Sendungen sei keinerlei Verstoss gegen diese Vorschrift, insbesondere gegen Ziff. 4.12 der Richtlinien 2009, zu erkennen.

Entscheidend sei, dass an der Angabe der aktuellen Zeit keine Manipulation vorgenommen werden könne, ausser sie würde falsch angezeigt. Eine Manipulation des Sendehalts sei bei einer Sendung, deren Inhalt einzig die Zeitinformation sei, durch den Auftritt des Sponsors nicht möglich, solange eine Uhr bzw. die Zeitangabe gut sichtbar vorhanden sei. Die Angabe der Zeit bleibe immer die Angabe der Zeit, unabhängig davon, ob der Hintergrund mit vom Sponsor ausgewählten Bildfolgen ausgestaltet werde. Eine von der Vorinstanz behauptete Dominanz des Sponsoring über die Zeitangabe sei beim bewährten Sendekonzept ausgeschlossen. Mit dem während der ganzen und sehr kurzen Sendedauer eingeblendeten Hinweis auf den Sponsor wisse der Zuschauer zudem, welcher Sponsor finanziell hinter der Sendung stehe. Der Zuschauer könne sich somit bei der Sendung „Zeitinformation“ eine eigene und unbeeinflusste Meinung (über die Zeitangabe als Sendungsinhalt) bilden. Die Voraussetzungen sowie Sinn und Zweck von Art. 12 Abs. 3 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 RTVV seien somit erfüllt.

Weiter führt sie aus, eine Wiederholung der Sponsoring-Sequenzen in einem Loop führe nicht dazu, dass mehr Elemente genannt würden als zur Identifizierung des Sponsors nötig bzw. erlaubt seien. Wiederholungen der TV-Uhren mit den Sponsoring-Sequenzen in sog. Loops würden seit 17 Jahren aufgrund der rollenden Programmplanung im Umfeld von Aktualitätssendungen ausgestrahlt.

In Bezug auf die Zulässigkeit von „Geschichten“ hält sie fest, dass diese infolge der Minimaldauer der Sendung auch zeitlich, inhaltlich und dramaturgisch beschränkt seien. Inwieweit eine verbotene Zusatzbotschaft vermittelt werden könne, sei nicht ersichtlich. Durch den Loop, d.h. die Wiederholung der ca. 10 Sekunden dauernden Hintergrundpräsentation (bei weiterlaufender Zeitangabe) würden auch keine zusätzlichen und unzulässigen Elementen, welche der Sponsoringidentifizierung dienen, eingefügt.

**6.3.3** Nach Art. 12 Abs. 3 RTVG dürfen gesponserte Sendungen weder zum Abschluss von Rechtsgeschäften über Waren und Dienstleistungen der Sponsoren oder von Dritten anregen, noch Aussagen werbenden Charakter über Waren und Dienstleistungen enthalten. Gemäss Art. 20 Abs. 2 RTVV darf die Sponsornennung nur Elemente enthalten, die der Identifizierung des Sponsors dienen. Sie darf insbesondere keine Aussagen werbenden Charakters enthalten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2278/2006 vom 30. Oktober 2007 E. 6.4, A-3364/2008 vom 18. Februar 2009 E. 4.4.1 und A-1625/2008 vom 21. August 2009 E. 11.5.2).

In den dem Bundesverwaltungsgericht eingereichten und visionierten Sendungen dominiert der Auftritt der Sponsoren in seiner formalen und inhaltlichen Gestaltung derart deutlich die redaktionelle Sendung, dass die Aufmerksamkeit des durchschnittlichen Zuschauers fast ausschliesslich auf die im Zentrum stehenden Bewegtbilder ("Geschichten") gelenkt wird. Der Sendungsinhalt dagegen – die Zeitinformation – rückt nicht nur dadurch, sondern ebenso wegen der farblichen Ausgestaltung, der statischen Darstellung, der Grösse der Uhr und auf Grund der Bildanordnung (in einem im unteren Teil des Bildschirms liegenden Balken, der bloss 1/6 der Bildschirmfläche ausmacht), in den Hintergrund und wird kaum wahrgenommen. Diese räumliche und gestalterische Dominanz des Sponsorauftritts wird zudem durch ergänzende Ton- und farbige Textelemente derart verstärkt, dass beim durchschnittlichen Zuschauer zweifellos der Eindruck entsteht, das Ganze sei ein Werbespot.

Durch die Wiederholung des Uhrenbillboards in einem Loop wird überdies ein weiterer unzulässiger Werbeeffekt erzielt. Dem Merkblatt für die Produktion von Uhren-Billboards der Beschwerdeführerin, S. 2 ([www.sf.tv.ch](http://www.sf.tv.ch)), kann entnommen werden, dass die Billboard-Länge 10 Sekunden produziert in einem Loop von 2 Minuten (ohne Unter-

bruch) betragen kann. Die Beschwerdeführerin führt an, die Sendung "Zeitinformation" würde jedoch nur ca. 30 Sekunden dauern. Falls mehr als 30 Sekunden vor der Nachrichtensendung bleiben, schalte sie einen weiteren Programmhinweis (Trailer) ein. Die Visionierung hat ergeben, dass bei der längsten Sendung (Billboard "Helvetia" auf TSI 1, am 16. Januar 2009, 19:58:26 Uhr) der Loop ca. 3½ Mal gezeigt wird, d.h. das Wort "Helvetia" wird insgesamt 3 Mal eingeblendet, wobei er nur einmal gesprochen wird. Darin ist eine unzulässige mehrfache Sponsornennung zu sehen.

**6.3.4** Festzuhalten ist somit, dass der Auftritt der Sponsoren in den strittigen Uhrenbillboards die Grenze zur Werblichkeit deutlich überschreitet. Damit liegt ein Verstoss gegen die vom Gesetzgeber weiterhin massgebende Trennung zwischen Sponsoring und Werbung vor. Die Beurteilung der Vorinstanz, Art. 12 Abs. 3 RTVG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 RTVV seien verletzt, ist damit nicht zu beanstanden. Anlass dazu, die Aussagen und Bilder auch inhaltlich zu beurteilen, besteht hingegen nicht.

## **7.**

Gestützt auf vorstehende Erwägungen ist die Beschwerde insgesamt als unbegründet abzuweisen.

## **8.**

Die unterliegende Beschwerdeführerin hat die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.- zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Parteientschädigung steht ihr keine zu (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 und Art. 9 Abs. 2 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2500.- verrechnet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 1000251067; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Forster

Yvonne Wampfler Rohrer

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: