

JAAC 64.121

Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für
Radio und Fernsehen vom 10. März 2000; b.399

*Interdiction de la publicité clandestine. Délimitation de la mention
admissible des sources. Autonomie dans la conception des programmes.*

- *L'autonomie du diffuseur dans la conception du programme inclut le
choix des sources dans le traitement d'un sujet (consid. 6.9).*
 - *La mention des sources peut se faire sans inconvénient du point de
vue de l'interdiction de la publicité clandestine pour autant qu'elle soit
nécessaire à l'information, respectivement au respect du principe de la
transparence (consid. 7.5 s.).*
 - *Lorsqu'une émission est utilisée à tort comme plate-forme publicitaire,
il s'agit de publicité clandestine. C'est le cas lorsqu'une émission fait
mention de manière répétée d'un périodique en l'accompagnant d'une
image de sa page de couverture, de sa date de parution et de son lieu de
vente (consid. 7.6).*
-

*Verbotene Schleichwerbung. Abgrenzung zu zulässigem Quellenhinweis.
Programmautonomie.*

- *Bestandteil der Programmautonomie bildet auch die Wahl der Quellen
bei der Bearbeitung eines Themas (E. 6.9).*
- *Der Hinweis auf Quellen ist im Lichte des Verbots von Schleichwerbung
unbedenklich, soweit dies zur Informationsvermittlung bzw. zur
Schaffung von Transparenz erforderlich ist (E. 7.5 f.).*
- *Wird eine Sendung als Werbeplattform missbraucht, liegt verbotene
Schleichwerbung vor. Dies ist der Fall, wenn in einer Sendung eine
Zeitschrift wiederholt mit Bild, Erscheinungsdatum und Bezugsquelle
erwähnt wird (E. 7.6).*

Divieto di pubblicità occulta. Delimitazione rispetto a una citazione ammissibile delle fonti. Autonomia nella concezione dei programmi.

- L'autonomia nella concezione dei programmi comprende anche la scelta delle fonti in relazione alla trattazione di un tema (consid. 6.9).

- La citazione delle fonti non è problematica nell'ottica del divieto di pubblicità clandestina, a condizione che essa sia necessaria per l'informazione o per il rispetto del principio della trasparenza (consid. 7.5 seg.).

- Laddove una trasmissione è utilizzata a torto come piattaforma pubblicitaria, si è in presenza di una forma di pubblicità occulta. È il caso quando in una trasmissione viene ripetutamente mostrata una rivista, citandone la data di pubblicazione e i punti di vendita (consid. 7.6).

A. Das Schweizer Fernsehen der Deutschen und Rätoromanischen Schweiz (SF DRS) strahlt jeden Dienstag das Konsumentenmagazin «Kassensturz» aus. SF DRS hat mit dem Verleger C eine Vereinbarung bezüglich der Konsumentenzeitschrift «Saldo» abgeschlossen. Die Zusammenarbeit sieht insbesondere vor, dass in der Zeitschrift ein Fenster von fünf speziell gekennzeichneten Seiten für vertiefende Berichte zu «Kassensturz»-Themen zur Verfügung stehen. Die «Kassensturz»-Redaktion bestimmt den Inhalt der Fensterseiten. Für das Gesundheitsmagazin «Puls» gilt eine ähnliche Vereinbarung.

B. Am 28. Oktober 1999 erhob G (im Folgenden: Beschwerdeführer) gegen die Sendungen «Kassensturz» vom 22. März 1999 - 22. Juni 1999 Zeitraumbeschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im Folgenden: Beschwerdeinstanz, UBI). In der Beschwerdeschrift beantragt er, «es sei festzustellen, dass durch die regelmässige und häufige Erwähnung der Konsumentenzeitschrift <Saldo> in den Sendungen des Konsumentenmagazins <Kassensturz> des Schweizer Fernsehens DRS, mit Hinweisen auf das nächste Erscheinungsdatum und den Kaufpreis, mit der jeweiligen Abbildung einer Ausgabe von <Saldo>, unter weitgehendem Ausschluss der Erwähnung oder Berücksichtigung anderer Publikationen im Bereich des Konsumentenschutzes, namentlich unter gänzlichem Ausschluss des <Beobachter> und der Konsumentenzeitschrift <k-tip>, die der Beschwerdegegnerin erteilte Konzession sowie die Programmbestimmungen des Rundfunkrechts verletzt werden». Der Eingabe des Beschwerdeführers lagen unter anderem auch der Ombudsbericht und die Unterschriften von 21 Personen, welche die Beschwerde unterstützen, bei.

C. In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG, Beschwerdegegnerin) zur Stellungnahme eingeladen. In ihrer Stellungnahme vom 17. Dezember 1999 beantragt sie, auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. deren Behandlung zu sistieren.

Der Beschwerdeführer verfolge private, rein wirtschaftliche Interessen. Zur Durchsetzung dieser Interessen stünden ihm adäquate zivilrechtliche Rechtsbehelfe offen. *Eventualiter* sei die Beschwerde abzuweisen. Die Hinweise auf die sendebegleitende Zeitschrift «Saldo» würden weder das Sachgerechtigkeits- noch das Vielfaltsgebot verletzen. Die damit verbundenen Werbeeffekte seien im Interesse einer weiterführenden Information hinzunehmen. (...)

Aus den Erwägungen:

(Beschwerdelegitimation, Eintretensfragen)

4. Die Beschwerdegegnerin hat beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, weil der Beschwerdeführer rein private Interessen verfolge und ihm hierzu adäquate Rechtsmittel zur Verfügung stünden.

4.1. Art. 64 Abs. 3 RTVG sieht vor, dass die UBI die Behandlung einer Beschwerde ablehnen oder sistieren kann, «soweit zivil- oder strafrechtliche Rechtsbehelfe offenstehen oder unbenützt geblieben sind». Die Bestimmung dient vor allem dazu, dass sich die UBI auf ihre eigentliche Aufgabe, den Schutz der freien Meinungsbildung, konzentrieren kann, und um den Missbrauch der Programmbeschwerde zur Durchsetzung ausschliesslich individueller Interessen zu verhindern (BGE 123 II 69 E. 3b, BGE 120 Ib 156; Denis Barrelet, *Droit de la communication*, Bern 1998, Rz. 736; Martin Dumermuth, *Rundfunkrecht*, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel/Frankfurt am Main 1996, Rz. 475 f.). Wenn erhebliche öffentliche Interessen an einer programmrechtlichen Beurteilung bestehen, ist in jedem Fall eine sofortige Behandlung der Beschwerde angezeigt.

4.2. Vorliegend bestehen durchaus öffentliche Interessen, namentlich der Schutz des Publikums im Hinblick auf die freie Meinungsbildung und die Transparenz (Verbot von Schleichwerbung), welche eine sofortige Behandlung der Beschwerde rechtfertigen. Im Rahmen ihrer Prüfungsbefugnis hat die UBI aber einzig zu beurteilen, ob Programmbestimmungen durch die beanstandeten Sendungen verletzt wurden. Es ist dagegen nicht Aufgabe der UBI, die wirtschaftlichen Interessen des Beschwerdeführers in seiner Funktion als Herausgeber einer zu «Saldo» konkurrierenden Konsumentenzeitschrift bei ihrer Beurteilung in Betracht zu ziehen.

4.3. Der programmrechtliche Gesichtspunkt ist klar vom wettbewerbsrechtlichen Aspekt zu trennen, der in den Anwendungsbereich der Wettbewerbsbehörden im Sinne des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (KG, SR 251) fällt. Eine allfällige wettbewerbsrechtliche Prüfung würde eine sofortige Behandlung der vorliegenden Beschwerde aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Blickwinkel indessen nicht ausschliessen. Der Ausgang der Prüfung der Wettbewerbsbehörden ist für die programmrechtliche Prüfung durch die UBI nicht von Belang. Die Wettbewerbskommission hat in der Zwischenzeit überdies entschieden, auf eine eigentliche Untersuchung zu verzichten und damit die Zusammenarbeit zwischen «Kassensturz» von SF DRS und der Zeitschrift «Saldo» bzw. der betroffenen Unternehmen als unbedenklich aus

wettbewerbsrechtlicher Sicht beurteilt (Recht und Politik des Wettbewerbs [RPW], Heft 1/2000, S. 8 ff.). Da die Voraussetzungen von Art. 64 Abs. 3 RTVG nicht erfüllt sind, tritt die UBI auf die Beschwerde ein.

5. Die Beanstandung definiert das Anfechtungsobjekt und begrenzt insofern die Prüfungsbefugnis der UBI. Diese ist bei der Prüfung des anwendbaren Rechts frei und nicht an die Vorbringen der Parteien gebunden (vgl. Dumermuth, a.a.O., Rz. 453). Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots von Art. 4 Abs. 1 Satz 1 RTVG und des Vielfaltsgebots von Art. 4 Abs. 1 Satz 2 RTVG. Überdies erachtet er Programmbestimmungen auch dadurch als verletzt, dass die beanstandeten Sendungen als Werbeplattform missbraucht worden seien. Die UBI prüft im Folgenden zuerst, ob in den beanstandeten Sendungen die Informationsgrundsätze im engeren Sinne (Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot, vgl. E. 6), und anschliessend, ob das Verbot von Schleichwerbung (vgl. E. 7) verletzt wurden.

(Grundsätze Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot)

6.8. Die Programmautonomie der Veranstalter (Art. 5 Abs. 1 RTVG) umfasst unter anderem auch die Wahl der Themen und die Art der Bearbeitung und Gestaltung. Insoweit die Redaktion von «Kassensturz» im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der Zeitschrift «Saldo» die Wahl und die Gestaltung der Themen abspricht, berührt dies die Informationsgrundsätze von Art. 4 RTVG nicht. Die Zusammenarbeit an sich und die publizistische Tätigkeit der «Kassensturz»-Redaktion innerhalb der Zeitschrift «Saldo» sind aus programmrechtlicher Sicht nicht von Belang. Entscheidend ist im Lichte des Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebots allein, ob sich das Publikum zu den dargestellten Themen frei eine eigene Meinung bilden kann.

6.9. Bestandteil der Programmautonomie ist auch die Wahl der Quellen bei der Bearbeitung eines Themas. Die Nennung von Quellen dient dazu, Transparenz herzustellen. Aus programmrechtlicher Sicht drängt sich eine solche Nennung insbesondere bei Sendungen auf, die unter grossem Zeitdruck entstanden sind, welcher eigene Recherchen verunmöglichte, weshalb der Wahrheitsgehalt der Meldung ungewiss erscheint (VPB 63.96 S. 910).

6.10. Der Beschwerdeführer hat nicht beanstandet, die im Rahmen der inkriminierten Sendungen behandelten Themen würden sachliche Fehler aufweisen oder die Vielfalt der Ansichten und Meinungen dazu nicht wiedergeben, so dass sich das Publikum keine eigene Meinung habe bilden können. Die Konsumentenzeitschriften waren überdies nicht eigentliches Thema einer der beanstandeten Sendungen. Die Erwähnung von Konsumentenzeitschriften, insbesondere auch von «Saldo», erfolgte primär als Quellenhinweis im Zusammenhang mit durchgeführten Warentests. Die Informationsgrundsätze von Art. 4 RTVG im engeren Sinne (vgl. zum Verbot von Schleichwerbung im Zusammenhang mit Art. 4 RTVG, E. 7.2) wurden daher durch die Nennung von «Saldo» nicht verletzt.

7. Es gilt in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die häufige Nennung der erwähnten Konsumentenzeitschrift im Rahmen der beanstandeten Sendungen unzulässige Schleichwerbung darstellt. Das vom Beschwerdeführer ebenfalls angeführte Verbot von unterschwelliger Werbung (Art. 15 Abs. 1 Bst. f der Radio- und Fernsehverordnung vom 6. Oktober 1997 [RTVV], SR 784.401) findet vorliegend keine Anwendung. Unterschwellige Werbung liegt dann

vor, wenn schwach sicht- oder hörbare Werbebotschaften verbreitet werden, welche vom Publikum nicht bewusst wahrgenommen werden. Im Zusammenhang mit den beanstandeten Hinweisen ist dies jedoch nicht der Fall (vgl. Dumermuth, a.a.O., Rz. 288).

7.1. Durch die bezahlte oder unbezahlte Werbung im eigentlichen Programmteil wird vorab die Transparenz und die freie Willens- und Meinungsbildung berührt, weshalb vorliegend die UBI zuständig ist. Die Frage, ob das Programm als Plattform für Werbung missbraucht und insofern das Gebot der Trennung vom Programmteil (Art. 18 Abs. 1 RTVG) verletzt wird, gehört grundsätzlich zu der ihr vorbehaltenen Programmbeurteilung ([BGE 126 II 7 E. 3c](#), [BGE 118 Ib 356 E. 3b](#), [BGE 116 Ib 37 E. 5b](#)).

7.2. Gemäss Art. 15 Abs. 2 RTVV ist «Schleichwerbung, insbesondere die gegen Entgelt vorgenommene Darstellung werbenden Charakters von Waren und Dienstleistungen ausserhalb der Werbung», verboten. Art. 13 Ziff. 3 des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989 (EUGF, SR 0.784.405) sieht ebenfalls ein Verbot der Schleichwerbung vor. Aus programmrechtlicher Sicht trifft sich dieses Verbot mit dem Grundsatz, dass das Publikum vor jeglicher Manipulation geschützt werden muss, sei es im Bereich der Politik, des Sports, der Kultur oder der Wirtschaft (vgl. UBI-Entscheid vom 10. Dezember 1999, veröffentlicht in *medialex* 2/00, S. 103 ff.). Der den Veranstaltern auferlegte Programmauftrag (Art. 3 Abs. 1 RTVG) sieht nämlich vor, dass das Programm insbesondere der Unterhaltung und der Information zu dienen hat. Werbung gehört nicht dazu ([BGE 116 Ib 37 E. 5b](#); unveröffentlichter BGE vom 20. Dezember 1991 i.S. Sendung «Kassensturz», Beitrag über das Skikartell, E. 3a) und ist deshalb ausserhalb der eigentlichen Werbeblöcke untersagt. Dies gilt grundsätzlich für alle Sendungen des eigentlichen Programmteils. Auch die Informationsgrundsätze von Art. 4 RTVG können durch Schleichwerbung verletzt werden, weil diese nicht transparent ist und sich damit eignet, Informationen zu verfälschen und das Publikum zu manipulieren (vgl. Dumermuth, a.a.O., Rz. 290).

7.3. Der Beschwerdeführer erachtet insbesondere Nennungen wie «Saldo, unser Partnermagazin in schriftlicher Form. Das gibt es am Kiosk. Der Preis ist Fr. 2.50» (Sendung vom 25. Mai 1999), welche wiederholt - mit geringfügigen Variationen - im beanstandeten Zeitraum ausgestrahlt wurden, als unzulässige Werbung im Programmteil.

7.4. Die Beschwerdegegnerin argumentiert, Hinweise auf die Zeitschrift «Saldo» seien immer nur im Anschluss an einen konkreten Sendebeitrag erfolgt, zu dem weiterführende Informationen in der Zeitschrift zu finden waren. Die Nennungen seien korrekt und journalistisch begründet gewesen und verfolgten das Konzept «Kurzbeitrag zum Thema in der Sendung - vertiefende Informationen in der Zeitschrift».

7.5. Die Zusammenarbeit zwischen der Beschwerdegegnerin und «Saldo» bzw. mit dem Verleger C, die im Übrigen auch das Gesundheitsmagazin «Puls» umfasst, stellt kein Sponsoring im Sinne von Art. 19 RTVG bzw. von Art. 16 RTVV (siehe dazu auch [BGE 126 II 7 E. 5b](#)) dar. Es gibt keine Anhaltspunkte, wonach C von «Saldo» die Sendung «Kassensturz» direkt oder indirekt finanziert. Die Zusammenarbeit zwischen der Redaktion der Fernsehsendung «Kassensturz» und «Saldo» ist primär publizistischer Natur.

Der Hinweis auf «Saldo» im Abspann der Sendung («Zusammenarbeit mit Saldo») mag deshalb für den Zuschauer zur Schaffung von Transparenz über die dauernde publizistische Zusammenarbeit durchaus nützlich sein und ist aus programmrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

7.6. Es besteht hingegen aus Gründen der Transparenz keine Notwendigkeit, die Zeitschrift «Saldo» in dieser Häufigkeit mit Bild, Preis, Erscheinungsdatum und Ort, wo die Zeitschrift erworben werden kann, zu erwähnen. Die jeweiligen «Kassensturz»-Beiträge beinhalten bereits die wesentlichen Informationen über die bearbeiteten Themen, so dass sich die Zuschauer dazu frei eine eigene Meinung bilden können. Es handelt sich bei den beanstandeten Nennungen nicht um einen mit der Informationsvermittlung notwendig verbundenen indirekten Werbeeffect, wie dies bei einem Beitrag, der Waren oder Dienstleistungen miteinander vergleicht bzw. bewertet und dabei die Namen der Produkte und Hersteller sowie gewisse Merkmale wie den Preis oder die Qualität nennt, der Fall sein kann (vgl. dazu unveröffentlichter BGE vom 20. Dezember 1991 i.S. Skikartell, E. 3c; [VPB 55.35](#) S. 318 ff.; siehe auch *Christoph Graber*, Danaergeschenk für die Meinungsfreiheit? Zur Vermischung von Werbung und Programm in Radio und Fernsehen, in: *medialex* 1/98, S. 43). Die Hinweise gehen aufgrund ihres Umfangs und ihrer Häufigkeit überdies viel weiter als eine eigentliche Quellenangabe. Sie dienen deshalb vorab dazu, «Saldo» hervorzuheben und das Publikum zu einem Kauf zu animieren (vgl. dazu *Michael Düringer*, Radio- und Fernsehwerbung, Diss. Zürich 1994, S. 111). Dafür spricht auch, dass die Erstaussstrahlung von «Kassensturz» und das Datum der nächsten Publikation der alle zwei Wochen erscheinenden Zeitschrift zeitlich sehr gut aufeinander abgestimmt sind. Aufgrund der Häufigkeit und des Umfangs (Name der Zeitschrift, Bild, Preis, Erscheinungsdatum und Bezugsquelle) stellen die Hinweise primär werbende Botschaften dar, die nicht im Programmteil, sondern in den dafür bestimmten Werbeblöcken auszustrahlen sind (Art. 18 Abs. 1 RTVG).

7.7. Die Beschwerdegegnerin hat damit die beanstandeten Sendungen «Kassensturz» als Werbeplattform für die Zeitschrift «Saldo» missbraucht und verbotene Schleichwerbung betrieben. Die Beschwerde erweist sich soweit als begründet und ist deshalb gutzuheissen.

**JAAC 64.121 - Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
vom 10. März 2000; b.399**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 526

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.