[AZA 0]
2A.286/1999/sch
2A.289/1999

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

13. Januar 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Bundesrichterin Yersin und Gerichtsschreiber Hugi Yar.

———

In Sachen
2A.289/1999

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR Idée Suisse), Giacomettistrasse 3, Postfach, Bern, Beschwerdeführerin,

sowie
2A.286/1999
1. Touring-Club Schweiz (TCS), Generaldirektion, Chemin de Blandonnet 4, Postfach 820, Vernier, 2. Automobil-Club Schweiz (ACS), Zentralverwaltung, Wasserwerkgasse 39, Bern,
Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Mayr von Baldegg, Töpferstrasse 5, Luzern,

gegen

X._____ und Mitunterzeichner,
Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI),

betreffend
Unerlaubte politische Werbung
("Verkehrsinformationen DRS/TCS/ACS"), hat sich ergeben:

A.- Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) schloss im April 1996 mit dem Touring-Club der Schweiz (TCS) und dem Automobil-Club der Schweiz (ACS) eine Kooperations-Vereinbarung über die "Verkehrsinformationen" ab. Seither strahlt Radio DRS regelmässig und nach Bedarf Verkehrsmitteilungen aus, die in der gemeinsam betriebenen Verkehrsinformationszentrale (VIZ) in Genf gesichtet und aufgearbeitet werden. Die Sendung erfolgt mehrmals täglich nach einem akustischen Signal mit dem einleitenden Hinweis "Verkehrsinformationen DRS/TCS", "Verkehrsinformationen DRS/ACS" oder "Verkehrsinformationen DRS mit TCS und ACS".

B.- Am 30. Mai 1997 wies die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI; im Folgenden auch: Beschwerdeinstanz) eine hiergegen gerichtete Beschwerde ab: Die beanstandete wiederholte Nennung von ACS und TCS habe keinen verbotenen politischen Charakter, da sie nicht im Zusammenhang mit einer "konkreten, in naher oder ferner Zukunft stattfindenden Wahl oder Sachabstimmung" erfolgt sei. Die Interventionen von ACS und TCS bezögen sich im politischen Diskurs überwiegend auf "punktuelle Verkehrsfragen", weshalb die Erwähnung der beiden Vereinigungen im Zusammenhang mit Dienstleistungen, die zu ihrem Geschäftszweck gehörten, nicht als "politisch" im Sinne von Art. 18 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784. 40) gelten könne. Auch wenn als Nebeneffekt eine gewisse Werbewirkung erzielt werde, sei diese nicht unzulässig, da "in der Rezeption durch die Zuhörer nicht die genannten Verbände, sondern die vermittelten Informationen im Vordergrund" stünden (UBI-Entscheid vom 30.

Mai 1997, veröffentlicht in: medialex 3/97 S. 166 ff.).

C.- Am 5. März 1999 beschäftigte sich die Unabhängige Beschwerdeinstanz im Rahmen einer von X._____ eingereichten Popularbeschwerde erneut mit der Frage der Nennung von ACS und TCS im Zusammenhang mit den "Verkehrsinformationen". Dabei stellte sie fest, dass die Sendungen "Verkehrsinformationen" während der Abstimmungskampagne über die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) die Programmbestimmungen verletzt hätten. Den "Verkehrsinformationen" komme zwar an sich kein politischer Charakter zu. Im Gegensatz zu den am 30. Mai 1997 beurteilten Beiträgen seien die hier umstrittenen aber "in direktem Zusammenhang mit einer konkreten, in naher Zukunft stattfindenden eidgenössischen Abstimmung mit verkehrspolitischer Fragestellung" erfolgt, bei der sich ACS und TCS aktiv engagiert hätten. Ihre häufige Nennung am Radio habe ihre Präsenz in der entsprechenden politischen Diskussion verstärkt. Die mit dem Hinweis auf ACS und TCS in Erinnerung gerufene politische Botschaft habe zudem an Überzeugungskraft gewonnen, da die Nennung der Automobilverbände gerade "im Zusammenhang mit einer wertvollen, politisch neutralen Dienstleistung (Sendungen 'Verkehrsinformationen')" erfolgt sei. Der häufige und nicht zwingende Hinweis auf TCS und ACS habe deshalb das Verbot der politischen Werbung verletzt.

D.- Hiergegen haben die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (2A. 289/1999) sowie der Touring-Club und der Automobil-Club der Schweiz (2A. 286/1999) je Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben bzw. aufzuheben und festzustellen, "dass die Programmrechtsbestimmungen durch die Ausstrahlung der 'Verkehrsinformationen DRS/TCS', 'Verkehrsinformationen DRS/ACS' oder 'Verkehrsinformationen DRS mit TCS und ACS' während der Abstimmungskampagne für die Vorlage zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs auf Schweizer Radio DRS nicht verletzt worden sind". Eventuell sei die Angelegenheit an die Beschwerdeinstanz zu neuem Entscheid zurückzuweisen, wobei diese mit Blick auf die publizistische Tätigkeit des Kommissionspräsidenten im Vorfeld der Abstimmung über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs "von der Wahlbehörde mit einem unbefangenen und unabhängigen Ersatzmitglied bezüglich des Präsidiums zu besetzen sei".

X._____ beantragt für die Popularbeschwerdeführer, auf die Beschwerden nicht einzutreten bzw. sie abzuweisen.

E.- Am 3. September 1999 lehnte der Abteilungspräsident das von den Strassenverkehrsverbänden mit ihrer Eingabe verbundene Gesuch um aufschiebende Wirkung bzw. um vorsorgliche Massnahmen ab.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Die beiden Beschwerden richten sich gegen denselben Entscheid und werfen die gleichen Fragen auf. Sie sind zu vereinigen und in einem Urteil zu behandeln (vgl. Art. 24 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG; BGE 113 Ia 390 E. 1 S. 394).

2.- a) Der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen über die rundfunkrechtliche Konformität einer Sendung kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Art. 65 Abs. 2 RTVG). Dabei richtet sich die Beschwerdebefugnis ausschliesslich nach Art. 103 OG; sie ergibt sich nicht bereits aus der Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren (BGE 123 II 115 E. 2a S. 117; 121 II 359 E. 1a S. 361, 454 E. 1a S. 455). Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann demnach nur führen, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer muss stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen (vgl. BGE 121 II 176 E. 2a S. 177 f., mit Hinweisen). Zudem muss er am Verfahren vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz beteiligt gewesen und mit seinen Anträgen ganz oder teilweise unterlegen sein (formelle Beschwer); hiervon ist abzusehen, wenn er sich daran in unverschuldeter Weise nicht beteiligen konnte (BGE 118 Ib 356 E. 1a S. 359, mit Hinweisen).

b) aa) Der angefochtene Entscheid richtet sich gegen die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft. Er berührt diese als Konzessionärin des Bundes in ihrer durch Art. 55bis Abs. 3 aBV (bzw. Art. 17 nBV) garantier-

ten Autonomie, weshalb sie ohne weiteres ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Urteil des Bundesgerichts vom 1. Dezember 1998 i.S. SSR, in Praxis 1999 Nr. 109 S. 597 ff. unvollständig veröffentlichte E. 2a, mit Hinweis auf die entsprechende nichtpublizierte Praxis).

bb) Der ACS und der TCS werden durch die Feststellung, ihre Nennung habe eine verbotene politische Werbung gebildet, in schutzwürdigen eigenen Interessen betroffen, da damit in ihre Zusammenarbeit mit der SRG eingegriffen und die vereinbarte Erwähnung ihrer Mitwirkung an den "Verkehrsinformationen" in Frage gestellt wird. Zwar waren die Automobilverbände am Verfahren vor der Beschwerdeinstanz nicht direkt beteiligt, doch muss wegen dessen Natur (Programmkontrolle gegenüber dem Veranstalter) und der Tatsache, dass sie als Dritte daran unverschuldet nicht teilnehmen konnten, das Erfordernis der formellen Beschwer hier entfallen (vgl. BGE 118 Ib 356 E. 1b S. 359, mit Hinweis). Auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden ist deshalb einzutreten.

c) Der Popularbeschwerdeführer (vgl. Art. 63 Abs. 1 lit. a RTVG) ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz nur legitimiert, soweit er dadurch in schutzwürdigen eigenen Interessen im Sinne von Art. 103 lit. a OG betroffen wird bzw. wenn er geltend macht, die Beschwerdeinstanz sei in Missachtung der Bestimmungen über die Popularbeschwerde auf diese nicht eingetreten (vgl. BGE 123 II 115 E. 2a u. c, mit Hinweisen). Die Popularbeschwerdeführer wären vorlie- gend nicht befugt gewesen, einen negativen Entscheid der Beschwerdeinstanz anzufechten; es kommt ihnen im Verfahren vor Bundesgericht deshalb keine Parteistellung zu. Da die Beschwerdeführer jedoch die Aufhebung eines gestützt auf ihre Eingabe ergangenen positiven Entscheids der Unabhängigen Beschwerdeinstanz verlangen, sind ihre Vernehmlassungen als Stellungnahme weiterer Beteiligter im Sinne von Art. 110 Abs. 1 OG entgegenzunehmen (vgl. Praxis 1999 Nr. 109 E. 3 S. 598).

3.- a) Die Beschwerdeführer bestreiten vorweg die Zuständigkeit der Unabhängigen Beschwerdeinstanz. Diese sei einzig mit der Überwachung der Einhaltung der Programmbestimmungen beauftragt, d.h. jener rechtlich verbindlichen Regelungen, welche die inhaltliche Gestaltung der Programme beträfen und die Zielrichtung von Art. 55bis aBV verfolgten. Die Nennung einer Marke wie "Verkehrsinformationen DRS/TCS" bzw. "Verkehrsinformationen DRS/ACS" sei keine redaktionelle Aufarbeitung, die geeignet erscheine, die Meinungsbildung zu beeinflussen. Eine blosse Serviceleistung wie das Sammeln und Weiterleiten von Informationen über den Strassenverkehr tangiere die Willensbildung nicht und unterliege daher ausschliesslich der allgemeinen Aufsicht durch das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM).

b) Nach Art. 58 Abs. 2 RTVG beurteilt die UBI "Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter"; dabei stellt sie fest, ob "Programmbestimmungen" einschlägiger internationaler Übereinkommen, des Radio- und Fernsehgesetzes, seiner Ausführungsvorschriften oder der Konzession verletzt worden sind (Art. 65 Abs. 1 RTVG). Dem Bundesamt für Kommunikation obliegt dagegen die allgemeine konzessionsrechtliche Aufsicht über die Veranstalter (vgl. Art. 56 Abs. 1 RTVG in Verbindung mit Art. 51 RTVV [SR 784. 401]). In diesem Rahmen hat es darüber zu wachen, dass die Konzessionäre die finanz- und betriebsrechtlichen Vorschriften der internationalen Übereinkommen, des Radio- und Fernsehgesetzes, der Ausführungsvorschriften dazu und der Konzession einhalten (Art. 56 Abs. 1 RTVG; vgl. auch BBl 1981 III 118). Nach der zwischen der Beschwerdeinstanz und dem Bundesamt bzw. dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED; heute: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) ausgebildeten Praxis liegen Aspekte mit Programmnatur vor, wenn es um Fragen der Meinungs- und Willensbildung, um die Transparenz einer Sendung oder um Probleme verfälschter Information geht. Nicht ausgeschlossen erscheint, dass sich inhaltliche und betriebliche Fragen überschneiden und im gleichen Fall sowohl das Departement wie die Unabhängige Beschwerdeinstanz zuständig sind (BGE 118 Ib 356 E. 3 S. 360 f.; VPB 55/1991 Nr. 35 S. 320 E. 2; vgl. auch Denis Barrelet, Droit de la communication, Bern 1998, Rz. 804 ff.; Martin Dumermuth, Rundfunkrecht, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Rz. 448; kritisch: derselbe, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basel/Frankfurt a.M. 1992, S. 194 ff.; Gabriel Boinay, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, Rz. 19).

c) Das Bundesgericht hat diese Abgrenzung grundsätzlich geschützt (vgl. BGE 118 Ib 356 ff.) und wie folgt konkretisiert:

aa) Probleme bezüglich des "Rechts auf Antenne" fallen sowohl im Werbe- (soweit nicht ausschliesslich privatrechtlicher Natur) wie im redaktionellen Bereich nicht unter die Programmaufsicht, da die Unabhängige Beschwerdeinstanz nur "ausgestrahlte" und konkret bezeichnete Radio- und Fernsehsendungen auf ihre Rundfunkrechtskonformität überprüfen kann (vgl. Art. 58 Abs. 2 RTVG; BGE 123 II 402 E. 2b/cc und 3b; 119 Ib 241 ff., 250 ff.; zur Publikation bestimmtes Urteil vom 29. Oktober 1999 i.S. SSR c. Franz Weber u. UBI, E. 3). Stehen dagegen Form und Umfang der Beteiligung an einer ausgestrahlten Wahlsendung zur Diskussion, ist zu deren rundfunkrechtlicher Beurteilung die Unabhängige Beschwerdeinstanz zuständig (BGE 125 II 497 E. 1a/aa).

bb) Die Problematik, ob im Werbefernsehen ausgestrahlte Sendungen die einschlägigen Vorschriften respektieren (Dauer der Werbung, Bestimmungen über die Unterbrechungswerbung, Werbeverbot für alkoholische Getränke oder Tabakwaren usw.), ist als technische bzw. finanzrechtliche Frage in erster Linie eine solche der konzessionsrechtlichen Aufsicht (BGE 114 Ib 152 ff.; 118 Ib 356 E. 3c S. 361). Die entsprechenden Bestimmungen finden sich unter dem Titel "Finanzierung" im 4. Abschnitt des Kapitels "Allgemeine Bestimmungen" des Gesetzes; die Programmgrundsätze und -aufträge gelten in diesem Zusammenhang zudem bloss beschränkt (vgl. BGE 123 II 402 E. 3b u. c). Die Unabhängige Beschwerdeinstanz ist hier nur insoweit zum Entscheid berufen, als vorrangig Aspekte der freien Willensbildung zur Diskussion stehen, deren Beurteilung ihr aus staats- und medienpolitischen Gründen übertragen ist (BGE 118 Ib 356 E. 3c S. 361). Betreffen die zur Diskussion stehenden Werbebeschränkungen die Transparenz und unverfälschte Meinungsbildung, geht der mit der Schaffung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz verfolgte Zweck (verwaltungsunabhängige Sicherung der freien Meinungs- und Willensbildung des Zuschauers und Schutz der Programmautonomie) den formellen
Kriterien vor. Dies ist etwa der Fall, soweit zur Diskussion steht, ob ein im Werbefernsehen ausgestrahlter Spot das Verbot politischer Werbung verletzt (vgl. BGE 118 Ib 356 E. 3c S. 361). Politische Inhalte gehören ins eigentliche Programm und sollen nicht mit der primär wirtschaftlich orientierten und tendenziell manipulativ wirkenden Werbung (vgl. BGE 123 II 402 E. 3b S. 410) vermischt werden. Geschieht dies dennoch, wird Programmrecht verletzt, da durch die Verwischung von Werbung und Programm (vgl. Art. 18 Abs. 1 RTVG) die freie politische Meinungsbildung des Zuschauers berührt ist, deren verwaltungsunabhängige Wahrung aus staatspolitischen Gründen der Beschwerdeinstanz übertragen wurde (Dumermuth, Programmaufsicht, a.a.O., S. 185 f.).

cc) Durch die bezahlte oder unbezahlte Werbung im (redaktionellen) Programmteil wird vorab die Transparenz und die freie Willens- und Meinungsbildung berührt, weshalb auch hier grundsätzlich die Unabhängige Beschwerdeinstanz (allenfalls parallel zum Bundesamt) zuständig ist. Die Frage, ob das Programm als Plattform für Werbung missbraucht und insofern das Gebot der Trennung vom Programmteil verletzt wird, gehört zu der ihr vorbehaltenen Programmbeurteilung (BGE 116 Ib 37 E. 5b S. 45 f.; 118 Ib 356 E. 3b S. 361).

d) aa) Vorliegend stand der im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmung (vom 29. November 1998) über die Vorlage betreffend die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs ausgestrahlte Hinweis auf die Zusammenarbeit von Radio DRS mit den Automobilverbänden bei den "Verkehrsinformationen" zur Diskussion. Dieser erfolgte im Programm- und nicht im Werbebereich, da Radio DRS die bezahlte Werbung als Finanzierungsmittel konzessionsrechtlich untersagt ist (vgl. Art. 11 Abs. 1 der Konzession vom 18. Januar 1992 für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft). War damit aber der politische Charakter bzw. die politische Werbewirkung einer wiederholt ausgestrahlten Namensnennung im Programmbereich umstritten, durfte die Unabhängige Beschwerdeinstanz ihre Zuständigkeit bejahen. Was die Beschwerdeführer hiergegen einwenden, überzeugt nicht: Soweit sie geltend machen, die Verkehrsmeldungen als solche unterlägen keiner redaktionellen Bearbeitung, weshalb es sich dabei nicht um eine Sendung im Programmbereich handle, verkennen sie, dass die Verkehrsmeldungen in der von der SRG mit den Automobilverbänden betriebenen Verkehrszentrale in Genf gesammelt, gewichtet und aufgearbeitet werden, was typischerweise eine redaktionelle Aufgabe darstellt.
Auch wenn Radio DRS diese Funktion im Rahmen der Kooperationsvereinbarung teilweise an die Verkehrsinformationszentrale übertragen hat, bleibt es rundfunkrechtlich hierfür dennoch voll verantwortlich.

Das Gesetz unterscheidet lediglich zwischen Werbe- und Programmbereich und kennt keine weiteren Kategorien von Darbietungen (vgl. Art. 18 Abs. 1 RTVG). Im Werbebereich trifft den Veranstalter eine auf die Einhaltung der diesbezüglichen Bestimmungen reduzierte, im Programmbereich dagegen die ganze redaktionelle Verantwortung. Hierauf nahm das Bundesgericht Bezug, wenn es in BGE 123 II 402 ff. ausführte, dass die Werbung nicht zum eigentlichen Programm zähle und der Programmbegriff ein redaktionelles Aufarbeiten von Information zu einer Sendung und deren Ausstrahlung seitens des Veranstalters voraussetze, da nur diese Tätigkeit unter die Programmgrundsätze von Art. 55bis Abs. 2 aBV und Art. 4 RTVG falle (BGE 123 II 402 E. 3b S. 409 f.). Daraus lässt sich indessen nicht schliessen, dass nur dann eine Sendung vorliege, wenn eine meinungsbildungsrelevante redaktionelle Überarbeitung stattgefunden hat, ansonsten etwa die Ausstrahlung eines nicht weiter bearbeiteten Spielfilms im Fernsehen (vgl. etwa VPB 61/1997 Nr. 70 S. 655 ff. [”Mann beisst Hund”]; 53/1989 Nr. 47 S. 335 ff. [”37o2 le matin”]) oder eines Fussballmatch-Berichts am Radio programmrechtlich irrelevant erschiene. Die abweichende Auffassung der Beschwerdeführer verwechselt
das Beanstandungsobjekt (Sendung) mit dem Beanstandungsgrund (Verletzung von Programmgrundsätzen). Die ”Verkehrsinformationen” und die hier kritisierte, damit verbundene Nennung von ACS und TCS, welche vom restlichen Programm abgegrenzt, aber in dessen Rahmen ausgestrahlt wurden, waren deshalb Sendungen, die der Programmkontrolle unterlagen, selbst wenn es dabei nicht um die eigentliche Sachinformation, sondern - wie die Beschwerdeführer einwenden - lediglich um die Nennung einer von ihnen vereinbarten Marke ging. Auch in diesem Punkt sind die rundfunkrechtlichen Bestimmungen einzuhalten, weshalb der Hinweis der Automobilverbände auf die Handels- und Gewerbefreiheit und ihre Vertragsautonomie an der Sache vorbei geht. Im angefochtenen Entscheid wurde nicht die konzessionsrechtliche Zulässigkeit der Zusammenarbeit von Radio DRS mit ACS und TCS als solche geprüft, was allenfalls in den Zuständigkeitsbereich des Bundesamts gefallen wäre, sondern die Wirkung, welche die jeweilige Nennung von ACS und TCS auf die Willensbildung der Zuhörer haben konnte. Der vorliegende Fall kann deshalb nicht mit der offenbar vom Bundesamt geprüften Zusammenarbeit mit dem Verlag ”K-Tip” verglichen werden. Auch geht der Hinweis auf BGE 118 Ib 356 ff.
fehl, da dort die Frage der Zulässigkeit der Werbung für eine Uhr, welche über die Marke mit einer Zigarette verbunden war (”Camel-Trophy-Watch”), im Werbefernsehen und nicht - wie hier - eine wiederholte Namensnennung im Programmbereich umstritten war.

bb) Die weiteren formellen Einwände der Beschwerdeführer sind offensichtlich unbegründet: Die von X._____
und 31 Mitunterzeichnern am 28. Dezember 1998 bei der UBI eingereichte Beschwerde enthielt eine kurze und hinreichend klare Begründung im Sinne von Art. 62 Abs. 2 RTVG (vgl. zur Begründungspflicht: Boinay, a.a.O., Rz. 384 ff.). Es ging daraus unmissverständlich hervor, dass die Beschwerdeführer die Nennung der Automobilverbände im Zusammenhang mit den ”Verkehrsinformationen” wegen der Abstimmungskampagne um die Vorlage zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs als verbotene politische Werbung im Sinne von Art. 18 Abs. 5 RTVG und als Verstoss gegen die Programmgrundsätze von Art. 3 und 4 RTVG werteten. Im Übrigen setzten sie sich mit dem Schlussbericht der Ombudsstelle im Einzelnen auseinander, was ihre Argumente zusätzlich verdeutlichte. Entgegen den Vorbringen der SRG war nicht erforderlich, dass sie jede einzelne ”Verkehrsinformation” bezüglich ihres Sendezeitpunkts detailliert beanstandeten, nachdem die entsprechenden Beiträge im umstrittenen Punkt zugestanden ermassen immer gleich aufgebaut waren und über dies -jenach der jeweiligen Verkehrslage- auch ausserhalb der üblichen Sendezeiten ausgestrahlt
wurden.

4.- Die Unabhängige Beschwerdeinstanz ging in ihrem ersten Entscheid vom 30. Mai 1997 davon aus, dass es sich bei der umstrittenen Nennung um ein Problem der indirekten Werbung und nicht um ein solches des Sponsorings handle, was in der Lehre teils auf Kritik stiess (vgl. die Anmerkungen zum entsprechenden Entscheid von Bertil Cottier, in: medialex 3/97 S. 168 f.). Im Entscheid vom 5. März 1999 liess sie die Frage in der Folge offen, da das Radio- und Fernsehgesetz sowohl die politische Werbung (Art. 18 Abs. 5 RTVG) wie das politische Sponsoring (Art. 19 Abs. 4 und 5 RTVG) verbiete, weshalb die entsprechende Qualifikation nicht von Belang sei, soweit geprüft werde, ob einer ”werbenden” Botschaft eine politische Wirkung zukomme. Diese Auffassung verkennt indessen, dass Werbung und Sponsoring unterschiedlichen Zwecken dienen und deshalb auch hinsichtlich des politischen Charakters einer Aussage nicht notwendigerweise den gleichen Regeln unterworfen sein müssen. Nach Art. 18 Abs. 5 RTVG ist die politische Werbung (im Rahmen von Werbesendungen) schlechterdings verboten; gemäss Art. 19 Abs. 5 RTVG dürfen Sendungen (im Programmbereich) dagegen le-

diglich nicht durch Sponsoren finanziert werden, die zur Hauptsache Produkte herstellen oder verkaufen oder Dienstleistungen erbringen, für die ein Werbeverbot besteht. Mit Blick hierauf ist deshalb vorweg zu prüfen, ob ein Sponsoring vorliegt, und erst anschliessend zu klären, ob der strittige Hinweis eine relevante politische Komponente enthielt bzw. es sich dabei allenfalls um eine unerlaubte Schleichwerbung handelte, soweit kein Sponsoring vorliegen sollte.

5.- a) Nach Art. 16 Abs. 1 RTVV gilt als Sponsoring "die Beteiligung einer natürlichen oder juristischen Person, die an der Veranstaltung von Radio- und 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". Werbung ist dagegen "jede öffentliche Äusserung zur Förderung des Abschlusses von Rechtsgeschäften über Waren oder Dienstleistungen, zur Unterstützung einer Sache oder einer Idee oder zur Erzielung einer anderen vom Werbetreibenden gewünschten Wirkung", wofür diesem "gegen Bezahlung oder eine ähnliche Gegenleistung Sendezeit zur Verfügung gestellt wird" (Art. 11 Abs. 1 RTVV). Das Sponsoring dient dem langfristigen Imagegewinn und ist nicht auf den kurzfristigen Abschluss von konkreten Rechtsgeschäften ausgerichtet (vgl. Rolf H. Weber, Rechtliche Grundlagen für Werbung und Sponsoring, in: Schweizerische Mitteilungen über Immaterialgüterrecht [SMI], 1993/2 S. 213 ff., insbesondere S. 219 ff. und S. 224); es bezieht sich im Gegensatz zur Werbung, bei der gegen Entgelt Sendezeit zur eigenen Gestaltung durch den Kunden im Rahmen der rundfunkrechtlichen Werbebestimmungen zur Verfügung gestellt wird, auf einen Teil des redaktionellen Programms, das in der Verantwortung des Veranstalters verbleibt (vgl. Art. 16 Abs. 2 RTVV).

b) Bei der umstrittenen Nennung von ACS und TCS vor den "Verkehrsinformationen" handelt es sich - entgegen den Ausführungen der Beschwerdeinstanz in ihrem Entscheid vom 30. Mai 1997 - um ein solches Sponsoring:

aa) Die Verkehrsinformationen stellen eine sponserbare Sendung im Programmbereich dar. Sie sind vom restlichen Programm schon akustisch klar abgegrenzt. Der Hinweis auf die Zusammenarbeit bzw. auf das Ermöglichen der nachfolgenden SendungdankderMitwirkungvonACSundTCSwird-fürdenZuhörererkennbar-vondeneigentlichenMe gen seinerseits insofern abgehoben, als die einleitende Nennung von ACS und TCS durch eine andere als die für die Verkehrsinformationen verantwortliche Person erfolgt. Der Sponsor will durch seine Unterstützung die Produktion und Ausstrahlung einer vom Publikum als wertvoll beurteilten Sendung ermöglichen und dadurch sein Ansehen steigern. ACS und TCS geht es mit ihrer Nennung objektiv erkennbar hierum und nicht um den Abschluss irgendwelcher Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit ihren (Vereins-)Aktivitäten. Auch die Unabhängige Beschwerdeinstanz erblickte denn die zusätzliche politische Wirkung gerade darin, dass "die Nennung im Zusammenhang mit einer wertvollen, politisch neutralen Dienstleistung (Sendungen 'Verkehrsinformationen')" erfolgt sei; von einer unerlaubten gezielten Werbewirkung im Sinn von Art. 19 Abs. 3 RTVG kann deshalb keine Rede sein.

bb) Gemäss der Kooperations-Vereinbarung von 1996 betreiben die Vertragspartner in den Räumen des TCS in Genf als Koordinations- und Leitstelle eine gemeinsame Verkehrsinformationszentrale. Dieser obliegt die Zusammenarbeit mit Polizei, Behörden, den Partnern und übrigen Dritten. Die Zentrale übernimmt die Triage, journalistische Gewichtung, Auswertung und Aufbereitung der eingehenden Meldungen und überprüft die Verkehrsinformationen auf ihre Richtigkeit und inhaltliche Übereinstimmung in allen betreuten Medien. Überdies stellt sie die Unmittelbarkeit eines verzögerungsfreien Meldeflusses sicher (vgl. Ziff. 2.1 der Vereinbarung). Das in der Verkehrszentrale tätige Personal ist gemäss den arbeitsvertraglichen Regelungen des TCS angestellt, wobei die Mitarbeiter in enger Zusammenarbeit mit Radio DRS ausgewählt werden (Ziff. 2.4 der Vereinbarung). Ihre fachtechnische Ausbildung ist Sache des TCS, die radiophone erfolgt durch Radio DRS. Jeder Partner erbringt die ihm zugewiesenen Aufgaben in diesem Rahmen grundsätzlich zu seinen Lasten (vgl. Ziff. 2.2 der Vereinbarung). Damit finanzieren die Automobilverbände aber die Sendung "Verkehrsinformationen" zumindest indirekt mit, weshalb auch insofern die Voraussetzungen eines Sponsorings erfüllt sind.

cc) Zwar darf der Sponsor selber nach Art. 16 RTVV "an der Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen oder an der Produktion audiovisueller Werke nicht beteiligt" sein. Diese Bestimmung dient jedoch ledig-

lich der Abgrenzung des Sponsorings zur Koproduktion, die nicht unter die entsprechenden Regeln fallen soll (vgl. Dumermuth, Rundfunkrecht, a.a.O., Rz. 299). Als Koproduktion gilt nach den Sponsoring-Richtlinien des BAKOM vom Juni 1999 (veröffentlicht in medialex 3/99 S. 193 ff.) - bei denen es sich zwar lediglich um verwaltungsinterne Richtlinien und keine eigentlichen Rechtssätze handelt (vgl. BGE 121 II 473 E. 2b S. 478), von denen abzuweichen vorliegend jedoch keine Veranlassung besteht - die gemeinsame Produktion oder Finanzierung von audiovisuellen Werken durch mehrere Rundfunkveranstalter (oder durch Veranstalter und von diesen unabhängige Produzenten). Produzent ist dabei eine Person oder Unternehmung, deren Haupttätigkeit in der Herstellung, der Finanzierung oder dem Vertrieb von audiovisuellen Werken besteht (vgl. S. 2 der Sponsoring-Richtlinien). Hiervon kann bei ACS und TCS nicht die Rede sein, auch wenn sie gemäss der Kooperations-Vereinbarung vom April 1996 an der Herstellung bzw. Produktion der
"Verkehrsinformationen" über die Verkehrsinformationszentrale beteiligt sind, handelt es sich dabei doch auf jeden Fall nicht um eine ihrer Haupttätigkeiten. Gemäss Ziffer 6 der Sponsoring-Richtlinien von 1999 kann der Sponsor die von ihm finanzierte Sendung ganz oder teilweise selbst produzieren bzw. produzieren lassen und einem Veranstalter gratis oder vergünstigt zur Verfügung stellen. Das Radio- und Fernsehgesetz verbietet dies nicht, doch verbleibt die redaktionelle Verantwortung dabei vollumfänglich beim Programmveranstalter, der deshalb besonders auf die Einhaltung der Programmgrundsätze (Art. 4 und 5 RTVG; Verbot der Schleichwerbung) hinsichtlich der gesponserten Sendung achten muss. Die Kooperations-Vereinbarung zwischen SRG, TCS und ACS behält die programmliche/redaktionelle Unabhängigkeit von Radio DRS ausdrücklich vor (Ziffer 3.1). Im Übrigen obliegt die fachtechnische Oberaufsicht der Verkehrsinformationszentrale einem gemeinsamen "Steering Committee", in dem neben dem ACS und TCS alle drei Regionen/SRG-Radios mit je einer Stimme vertreten sind (Ziff. 2.5), was wiederum der Sicherung der Programmautonomie dient. Es spricht deshalb auch insofern nichts dagegen, die Nennung von ACS und TCS als Sponsoring zu behandeln.

dd) Ein solches ist hier schliesslich auch nicht unzulässig, weil zwischen dem Tätigkeitsbereich der Sponsoren (TCS/ACS) und den im geschilderten Sinn mitfinanzierten "Verkehrsinformationen" ein sachlicher Zusammenhang besteht und die Sponsoren entgegen Art. 19 Abs. 2 RTVG nicht jeweils sowohl am Anfang wie auch am Ende der Sendung genannt werden (vgl. UBI-Entscheid vom 30. Mai 1997, E. 5). Dass die "Verkehrsinformationen" in erster Linie die Automobilisten ansprechen dürften, deren Interessenwahrung die Automobilverbände vorab bezwecken, macht die Verbände selber noch nicht zum Thema der gesponserten Sendung, was nach den Sponsoring-Richtlinien von 1993 noch untersagt gewesen, inzwischen unter gewissen Kautelen jedoch zulässig wäre (vgl. Ziffer 17 der Sponsoring-Richtlinien von 1999). Das Radio- und Fernsehgesetz schliesst nicht zum Vornherein jeglichen sachlichen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit des Sponsors und der gesponserten Sendung aus (vgl. Boinay, a.a.O., Rz. 34; Weber, a.a.O., S. 226 f.): Es wäre nicht einzusehen, weshalb ein Verleger nicht eine Literatursendung oder ein Computerhersteller nicht ein technisches Magazin sollte unterstützen können, soweit die nötige Transparenz über seine Beteiligung und die
redaktionelle Verantwortung des Veranstalters gemäss den einschlägigen Bestimmungen gewahrt bleiben. Art. 19 Abs. 2 RTVG gebietet zwar die Nennung des Sponsors vor und nach der Sendung; zu Recht gehen das Bundesamt und das Departement aber davon aus, dass dies bei kurzen Sendungen - wie der Zeitangabe oder wie hier der Verkehrsinformationen - nicht gelten kann, wäre damit in den meisten Fällen doch gerade eine den Rahmen des Sponsorings sprengende Werbewirkung verbunden (vgl. Ziff. 9 der Sponsoring-Richtlinien von 1999; Entscheid des UVEK vom 8. Dezember 1998, E. 2c u. d, veröffentlicht in medialex 1/99 S. 49 ff.).

ee) Handelt es sich nach dem Gesagten vorliegend damit aber um ein Sponsoring, kann keine Schleichwerbung (unbezahlte Werbung im Programmbereich) vorliegen. Hieran ändert nichts, dass sich die Parteien bei Abschluss ihrer Vereinbarung des Sponsorings nicht bewusst waren, ist doch im vorliegenden Zusammenhang einzig die objektiv richtige rundfunkrechtliche Qualifikation und nicht eine allenfalls hiervon abweichende privatrechtliche Bezeichnung von Bedeutung. Es ist im Folgenden deshalb zu prüfen, ob das umstrittene Sponsoring Programmbestimmungen verletzt hat, indem ihm mit Blick auf die Abstimmungskampagne über die Vorlage zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs ein - wie die Unabhängige Beschwerdeinstanz annahm - die Meinungsbildung beeinflussender politischer Charakter zukam.

6.- a) Nach Art. 19 Abs. 4 RTVG dürfen Nachrichtensendungen wie Tagesschau und Magazine sowie Sendungen und Sendereihen nicht gesponsert werden, die mit der Ausübung politischer Rechte in Bund, Kanto-

nen und Gemeinden zusammenhängen. Zudem dürfen Sendungen generell nicht durch Sponsoren finanziert werden, die zur Hauptsache Produkte herstellen oder verkaufen oder Dienstleistungen erbringen, für die ein Werbeverbot besteht (Art. 19 Abs. 5 RTVG). Bereits vor diesem Hintergrund erscheint die Auffassung nicht zwingend, der umstrittenen Nennung von ACS und TCS komme ein verbotener politischer Charakter zu. Die "Verkehrsinformationen" als solche sind politisch neutral und stehen deshalb einem Sponsoring offen. Zwar besteht ein Verbot für politische Werbung (Art. 18 Abs. 5 RTVG); ein Sponsoring ist nach dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 5 RTVG indessen nur untersagt, soweit der Sponsor "zur Hauptsache" Dienstleistungen erbringt, die in den Bereich des entsprechenden Werbeverbots fallen. In der Lehre wird die Meinung vertreten, dass politische Parteien mit Ausnahme von Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen zur Imageverbesserung auch Rundfunkbeiträge sponsern dürften (Michael Düringer, Radio- und Fernsehwerbung, Diss.
ZH 1994, S. 114). Da die gesponserte Sendung auf die Tätigkeit des Sponsors Bezug nehmen bzw. dieser nach den Sponsoring-Richtlinien von 1999 sogar selber Gegenstand der Sendung bilden kann, erscheint diese Auffassung mit Blick auf Sinn und Zweck des Verbots der politischen Werbung (hierzu einlässlich BGE 123 II 402 E. 5) jedoch nicht zwingend; die Problematik braucht hier indessen nicht weiter vertieft zu werden, da vorliegend so oder anders nicht von einer irgendwie gearteten "politischen Werbebotschaft" ausgegangen werden kann.

b) Bei der Beurteilung der politischen Wirkung einer wiederholten Namensnennung ist zwar, wie die Beschwerdeinstanz zu Recht festgestellt hat, nicht ausschliesslich auf den unmittelbaren Inhalt des Beitrags abzustellen, sondern gegebenenfalls auch das politische Umfeld in die Bewertung miteinzubeziehen (vgl. BGE 123 II 402 E. 5). Entscheidend bleibt in erster Linie aber - wie allgemein bei der programmrechtlichen Beurteilung einer Sendung -, welche Wirkung vom beanstandeten Beitrag zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem bestimmten Kontext auf die Meinungs- und Willensbildung des Publikums ausgeht (vgl. BGE 119 Ib 166 E. 3a S. 170); dabei ist dessen jeweiliges Vorwissen mitzuberücksichtigen (vgl. BGE 121 II 359 E. 4c S. 365, mit Hinweis). Dies hat die Unabhängige Beschwerdeinstanz vorliegend zu wenig getan:

aa) ACS und TCS sind dem Publikum als Automobilverbände bekannt. Ihre politischen Stellungnahmen im Bereich der Verkehrspolitik werden in der Öffentlichkeit unter dieser Optik wahrgenommen und gewichtet. Ihre Namensnennung im Zusammenhang mit den jeweiligen aktuellen "Verkehrsinformationen" erfolgte diskret und nahm in keiner Weise Bezug auf ein politisches Anliegen. Der Durchschnittszuhörer nahm auch während des Abstimmungskampfs um die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vor allem vom Inhalt der "Verkehrsinformationen" Kenntnis. Nur die wenigsten dürften die damit verbundene Nennung von ACS und TCS als Sponsoren meinungsbildungsrelevant mit der Vorlage über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs bzw. allgemeiner mit dem sektoriell beschränkten und dem Publikum bekannten politischen Engagement der Automobilverbände verbunden haben. Auch der Ombudsmann als durchschnittlicher Zuhörer hielt denn bezeichnenderweise in seinem Bericht fest, dass er die Verkehrsmeldung von Radio DRS täglich mehrmals "über sich ergehen lasse", vor dem Erhalt der Beanstandung aber "nie und nimmer auf den Gedanken gekommen wäre, mit der Nennung von TCS und ACS als dafür Mitverantwortliche würde den Hörerinnen und Hörern irgendetwas suggeriert";
dies, obwohl er persönlich weder Mitglied des TCS noch des ACS und ein Befürworter der Vorlage über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sei.
Umgekehrt habe er auch als Mitglied des VCS eine Durchsage, welche die VCS -Mitfahrerzentrale betraf, nie als Werbung zugunsten der FinöV- Vorlage verstanden.

bb) Bei der Beurteilung des angeblich politischen Charakters der Mitteilung und dessen Wahrnehmung im Publikum fällt zudem ins Gewicht, dass der entsprechende Hinweis auf die Beteiligung von ACS und TCS am Strassenzustandsbericht bzw. heute an den "Verkehrsinformationen" seit Jahren zur schweizerischen Radiolandschaft gehört und somit kaum mehr geeignet ist, im Hinblick auf eine konkrete Abstimmungsvorlage eine Werbewirkung zu erzielen. Wie in der Doktrin zu Recht festgestellt wurde, gibt es im Rahmen der Referendums- und Initiativdemokratie in der Schweiz kaum ein Thema, das nicht irgendwie politisch thematisiert ist oder werden könnte. Eine verbotene politische Wirkung im Umfeld einer Abstimmung ist deshalb immer auch unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben zu würdigen (Pierre-Ami Chevalier, L'interdiction de la "propagan-

de politique" à la radio-TV: Un casse-tête, in: medialex 2/96 S. 61 ff., insbesondere S. 63). In dieser Hinsicht wird ein Verstoss gegen das entsprechende Werbeverbot eher zu bejahen sein, wenn eine Sendung (Spot oder Sponsoring) gerade punktuell im Vorfeld einer konkreten Abstimmung, Wahl oder Lancierung einer Initiative oder eines Referendums erfolgt, hingegen nicht, wenn ein Sponsor - wie hier - im
Zusammenhang mit einer seit Jahren ständig angebotenen, apolitischen Serviceleistung des Veranstalters genannt wird.

7.- a) Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass es sich bei der beanstandeten Nennung von ACS und TCS im Zusammenhang mit den "Verkehrsinformationen" im Vorfeld der FinöV-Abstimmung um eine zulässige Form von Sponsoring gehandelt hat und dadurch keine Programmbestimmungen verletzt wurden. Die Beschwerden sind deshalb gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Da das Gericht damit in der Sache selber entscheidet, erübrigen sich Erörterungen im Zusammenhang mit dem Eventualantrag.

b) aa) Grundsätzlich sind die Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Dem Bund, Kantonen oder Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, das Bundesgericht in Anspruch nehmen, oder gegen deren Verfügungen in solchen Angelegenheiten Beschwerde geführt worden ist, dürfen in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden (Art. 156 Abs. 2 OG). Da den Popularbeschwerdeführern vor Bundesgericht keine Parteistellung zukam (vgl. oben E. 2b/bb) und umgekehrt bezüglich des Bundes keine Vermögensinteressen auf dem Spiel standen, sind keine Kosten zu erheben.

bb) Mit dem Entscheid über die Streitsache selber hat das Bundesgericht zu bestimmen, ob und in welchem Mass die Kosten der obsiegenden Partei von der unterliegenden zu ersetzen sind (Art. 159 Abs. 1 OG). Der SRG als im Programmbereich mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisation ist praxisgemäss keine Parteientschädigung geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG; vgl. die in BGE 123 II 402 ff. nicht publizierte E. 6). Die Automobilverbände sind für das vorliegende Verfahren von der Eidgenossenschaft (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG) indessen angemessen zu entschädigen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verfahren 2A.286/1999 und 2A.289/1999 werden vereinigt.

2.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden gutgeheissen, der angefochtene Entscheid wird aufgehoben, und es wird festgestellt, dass die Nennung von ACS und TCS im Zusammenhang mit den "Verkehrsinformationen" während der Abstimmungskampagne über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs die Programmbestimmungen nicht verletzt hat.

3.- a) Es werden keine Kosten erhoben.

b) Die Eidgenossenschaft (Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation für die Unabhängige Beschwerdeinstanz) hat die Beschwerdeführer im Verfahren 2A.286/1999 für das bundesgerichtliche Verfahren insgesamt mit Fr. 3'000. – zu entschädigen.

4.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, X._____ sowie der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 13. Januar 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: