



---

b. 778

### Entscheid vom 22. Juni 2018

---

Besetzung

Vincent Augustin (Präsident),  
Catherine Müller (Vizepräsidentin),  
Suzanne Pasquier Rossier, Edy Salmina,  
Mascha Santschi Kallay, Reto Schlatter,  
Maja Sieber, Stéphane Werly (übrige Mitglieder)  
Pierre Rieder, Ilaria Tassini Jung (Sekretariat)

---

Gegenstand

SWI swissinfo.ch  
Publikationen «Die No-Billag-Argumente im Faktencheck»  
vom 25. September 2017 und «Solche Nachrichten sind für  
Auslandschweizer unentbehrlich» vom 26. September 2017

Beschwerde vom 6. Dezember 2017

---

Parteien / Verfahrensbeteiligte L (Beschwerdeführer) und weitere Beteiligte

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG  
(Beschwerdegegnerin)

## **Sachverhalt:**

**A.** Die Multimediaplattform SWI swissinfo.ch (Swissinfo) ist eine Unternehmenseinheit der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und bildet Bestandteil des übrigen publizistischen Angebots der SRG. Swissinfo bietet Informationen aus der Schweiz in zehn Sprachen für Auslandschweizer und an der Schweiz interessierte Ausländer an. Einen besonderen Fokus richtet Swissinfo auf die direkte Demokratie. So werden regelmässig Faktenchecks zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen publiziert.

**B.** In der Herbstsession 2017 beriet der Nationalrat die Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren». Wie schon zuvor der Ständerat lehnte er diese, vor allem als «No Billag»-Initiative bekannte Vorlage am 25. September 2017 ab. Auf einen Gegenvorschlag der SVP, die Gebühren auf 200 Franken zu beschränken, trat der Nationalrat nicht ein. Die Volksabstimmung zu dieser Initiative fand am 4. März 2018 statt.

**C.** Am 25. September 2017 veröffentlichte Swissinfo den Artikel «Die No-Billag-Argumente im Faktencheck». Darin wurden zehn Aussagen von Nationalrätinnen und Nationalräten aus der Debatte im Parlament zitiert, auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft und mit einer Prozentzahl versehen. Die bewerteten Voten stammten von Céline Amaudruz (SVP), Lukas Reimann (SVP, zwei Mal), Edith Graf-Litscher (SP), Sylvia Flückiger-Bäni (SVP), Matthias Aebischer (SP), Natalie Rickli (SVP, zwei Mal), Doris Fiala (FDP) und Adrian Amstutz (SVP).

**D.** Einen Tag später, am 26. September 2017, publizierte Swissinfo einen weiteren Artikel zur «Debatte um die SRG» mit dem Titel «Solche Nachrichten sind für Auslandschweizer unentbehrlich». Der Lead dazu lautete wie folgt: «Die Auslandschweizer sind erfreut, dass das Schweizer Parlament die Initiative 'No Billag' abgelehnt hat. Ihre Vertreter sprechen von einem 'starken Signal für den Erhalt des Service Public'.» Im Artikel kamen Remo Gysin, Präsident der Auslandschweizer-Organisation (ASO), Beth Zurbuchen, ehemalige Channel 3-Moderatorin, Urs Ziswiler, Präsident des Publikumsrats von Swissinfo sowie Diccon Bewes (britischer Journalist, Publikumsrat) zu Wort.

**E.** Mit Eingabe vom 6. Dezember 2017 erhob L (Beschwerdeführer) gegen die erwähnten beiden Publikationen von Swissinfo zur «No Billag»-Initiative Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Er macht eine Verletzung des Sachgerechtigkeits-, Transparenz- und Vielfaltsgebots im Sinne von Art. 4 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) geltend. Die SRG sei von der Initiative direkt betroffen und betreibe mit einer gesteuerten Berichterstattung verpönten Konzernjournalismus. Bezüglich des Artikels vom 25. September 2017 rügt der Beschwerdeführer die Einseitigkeit, den tendenziösen Charakter und die Unausgewogenheit, welche bereits im Titel zum Vorschein käme. Es entstehe der Eindruck, sämtliche Auslandschweizer seien gegen die Initiative. Keine einzige kritische Stimme komme zu Wort. Der Artikel «Die No-Billag-Argumente im Faktencheck» vom 26. September 2017 sei manipulativ. Während die Aussagen von Befürwortern der Initiative sehr kritisch beleuchtet worden seien, habe die Redaktion die Voten der Gegner in wohlwollender Weise beurteilt. Es handle sich bei den geprüften Aussagen um persönliche Einschätzungen und nicht um Sachaussagen. Es sei problematisch, den

Wahrheitsgehalt solcher Aussagen zu beurteilen und zu beziffern. Der Beschwerdeschrift lagen u.a. die Unterschriften von 36 Personen sowie der Bericht der Ombudsstelle vom 6. November 2017 bei.

**F.** In Anwendung von Art. 96 Abs. 2 RTVG wurde die SRG (Beschwerdegegnerin) zur Stellungnahme eingeladen. Sie beantragt in ihrer Antwort vom 2. Februar 2018, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die für Abstimmungs dossiers aus dem Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG abgeleiteten erhöhten Sorgfaltspflichten vor Urnengängen seien nicht anwendbar. Die sensible Phase des Abstimmungskampfs sei noch nicht im Gang gewesen. Zu berücksichtigen gelte es bei der Beurteilung die Programmautonomie. Zu beiden beanstandeten Publikationen habe sich die Leserschaft eine eigene Meinung im Sinne des Sachgerechtigkeitsgebots bilden können. Bezüglich des Artikels vom 25. September 2017 habe sich die Redaktion in transparenter Weise auf führende Repräsentanten und auf Kenner der Auslandschweizer-Community beschränkt. Es seien keine relevanten und repräsentativen Stimmen von Auslandschweizern bekannt, die für die Initiative gewesen seien. Dass Auslandschweizer keine Radio- und Fernsehgebühren zahlen müssten, sei der Leserschaft von Swissinfo bekannt. Aufgrund des Fokus der Publikation sei es nicht notwendig gewesen, die Argumente der Befürworter wiederzugeben. Hinsichtlich des Faktenchecks in der Publikation vom 26. September 2017 habe sich die Redaktion bei der Methode an internationale Standards gehalten. Sie habe ihre Bewertungen schlüssig und in einer nachvollziehbaren Weise begründet. Der Faktencheck berücksichtige sowohl Pro- und Contra-Argumente und gebe den Lesern zusammen mit den Links zu weiterführenden Hinweisen die Möglichkeit, sich eine eigene Meinung zu bilden.

**G.** Der Beschwerdeführer hält in seiner Replik vom 6. März 2018 an seinen Vorbringen fest. Es gelte, den Besonderheiten des Falles Rechnung zu tragen. Die Beschwerdegegnerin sei wegen ihrer direkten Betroffenheit offensichtlich befangen gewesen. Es könnten bei einer solchen Konstellation nicht einfach die üblichen inhaltlichen Grundsätze unbesehen übernommen werden. Die programmrechtlichen Anforderungen müssten bei bestehenden Eigeninteressen anders definiert werden. Der Abstimmungskampf habe bei der «No-Billag»-Initiative effektiv viel früher begonnen als bei anderen Urnengängen, was ebenfalls bei der programmrechtlichen Beurteilung zu berücksichtigen sei.

**H.** In ihrer Duplik vom 21. März 2018 führt die Beschwerdegegnerin an, dass die Diskussion über die Initiative in den Medien zwar sehr früh begonnen habe. Der eigentliche Meinungsbildungsprozess habe aber erst viel später eingesetzt, was auch die Meinungsumfragen zeigen würden. Es gehe um zwei Publikationen, die fünf Monate vor der Abstimmung und noch vor Bekanntgabe des Abstimmungstermins veröffentlicht worden seien. Die Anforderungen an das Sachgerechtigkeitsgebot hätten die Publikationen erfüllt. Beim «Faktencheck» handle es sich um eine Hintergrundberichterstattung, die analytisch erfolgt sei, und beim Artikel über die Meinung von Auslandschweizern um eine Ereignisberichterstattung, die schlicht wiedergebe, was wer gesagt habe.

I. Die Parteien wurden darüber orientiert, dass die Beratung der Beschwerdesache gemäss Art. 97 Abs. 1 RTVG öffentlich sein werde, es sei denn, schützenswerte Privatinteressen würden entgegenstehen (Art. 97 Abs. 1 RTVG).

## **Erwägungen:**

1. Die Eingabe wurde zusammen mit dem Ombudsbericht fristgerecht eingereicht (Art. 95 Abs. 1 RTVG) und ist hinreichend begründet (Art. 95 Abs. 3 RTVG).

2. Art. 94 RTVG umschreibt die Beschwerdebefugnis. Zur Beschwerde ist u.a. legitimiert, wer im Beanstandungsverfahren vor der Ombudsstelle beteiligt war, mindestens 18 Jahre alt ist, über das Schweizer Bürgerrecht oder als Ausländer über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verfügt und eine Beschwerde einreicht, die von mindestens 20 weiteren Personen unterzeichnet ist, die ebenfalls zur Beschwerdeführung legitimiert wären, wenn sie selber an die Ombudsstelle gelangt wären (Art. 94 Abs. 2 und 3 RTVG; Populärbeschwerde). Der Beschwerdeführer hat diese Voraussetzungen erfüllt.

3. Bei den beanstandeten Publikationen handelt es sich um Beiträge des übrigen publizistischen Angebots der SRG (üpA) im Sinne von Art. 14 der Konzession der SRG (publizistisches Angebot für das Ausland).

4. Art. 17 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankert die Medien- bzw. Rundfunkfreiheit. Art. 93 Abs. 3 BV und Art. 6 Abs. 2 RTVG gewährleisten die Programmautonomie des Veranstalters. Diese beinhaltet namentlich die Freiheit in der Wahl des Themas einer Sendung und die Freiheit in der inhaltlichen Bearbeitung. Ausstrahlungen haben jedoch den in Art. 4 und 5 RTVG sowie im einschlägigen internationalen Recht festgelegten inhaltlichen Grundsätzen Rechnung zu tragen. Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung des Sachgerechtigkeits-, Transparenz- und Vielfaltsgebots geltend.

4.1 Die UBI prüft im Zusammenhang mit dem Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG, ob der Leserschaft aufgrund der in der Publikation angeführten Fakten und Ansichten ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt oder ein Thema vermittelt wird, so dass diese sich darüber frei eine eigene Meinung bilden kann (BGE 137 I 340 E. 3.1 S. 344f. «FDP und die Pharmalobby»; BGE 131 II 253 E. 2.1ff. S. 256ff. [«Rentenmissbrauch»]). Umstrittene Aussagen sollen als solche erkennbar sein. Fehler in Nebenpunkten und redaktionelle Unvollkommenheiten, welche nicht geeignet sind, den Gesamteindruck der Publikation wesentlich zu beeinflussen, sind programmrechtlich nicht relevant. Die Gewährleistung der freien Meinungsbildung der Leserschaft erfordert die Einhaltung von zentralen journalistischen Sorgfaltspflichten (vgl. Urs Saxer/Florian Brunner, Rundfunkrecht – Das Recht von Radio und Fernsehen, in: Biaggini et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, N. 7.104ff., S. 312ff.; Denis Barrelet/Stéphane Werly, Droit de la Communication, Bern 2011, 2. Auflage, Rz. 895ff., S. 267ff.; Peter Studer/Rudolf Mayr von Baldegg, Medienrecht für die Praxis, 2011, 4. Auflage, S. 216ff.; Denis Masméjan, in: Denis Masméjan/Bertil Cottier/Nicolas Capt [Hrsg.], Loi sur la radio-télévision, Commentaire, 2014, S. 96ff., Rz. 43ff. zu Art. 4 RTVG; Rolf H. Weber, Rundfunkrecht, 2008, N. 20ff., S. 58ff.). Der Umfang der gebotenen Sorgfalt hängt von den konkreten Umständen, dem Charakter der Publikation sowie vom Vorwissen der Leserschaft ab (BGE 131 II 253 E. 2.1ff. S. 257). Das Sachgerechtigkeitsgebot ist auf redaktionelle Publikationen mit Informationsgehalt anwendbar.

**4.2** Das Vielfaltsgebot gemäss Art. 4 Abs. 4 RTVG will einseitige Tendenzen in der Meinungsbildung durch Radio und Fernsehen verhindern. Es verbietet nicht nur die Einseitigkeit im Sinne einer zu starken Berücksichtigung extremer Anschauungen, sondern auch die ausschliessliche Vermittlung politisch, wirtschaftlich oder gesellschaftlich gerade herrschender Ansichten. Konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter sind verpflichtet, in ihren redaktionellen Sendungen die politisch-weltanschauliche Vielfalt widerzuspiegeln (VPB 69/2005 Nr. 128 E. 5 S. 1557 [„Trentième anniversaire du plébiscite d'autodétermination jurassien“], UBI-Entscheid b. 500 vom 4. Februar 2005; UBI-Entscheid b. 684 vom 20. Juni 2014 E. 6ff. [„Die Schweizer“]). Im Gegensatz zum Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG betrifft das Vielfaltsgebot nicht einzelne Sendungen, sondern das Programm insgesamt. Ausnahmen sind Abstimmungs- und Wahlsendungen.

**4.3** Publikationen, die bevorstehende Volksabstimmungen oder Wahlen thematisieren, sind aus staatspolitischer Sicht heikel, weil sie geeignet sind, die politische Meinungsbildung zu beeinflussen. Die Sicherung der unverfälschten politischen Meinungsbildung als wichtiges Element der Demokratie ist eine der Hauptaufgaben der rundfunkrechtlichen Programmaufsicht in der Schweiz (BGE 132 II 290 E. 3.2.3 S. 296 [«Dipl. Ing. Paul Ochsner»]). Entsprechend sorgfältig ist bei der Gestaltung von Ausstrahlungen vor Wahlen und Abstimmungen vorzugehen.

**4.4** Die besonderen Anforderungen an Publikationen mit einem Bezug zu einer bevorstehenden Volksabstimmung sind aus dem Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG abgeleitet. Die erhöhten journalistischen Sorgfaltspflichten und namentlich die besonderen Anforderungen an die Ausgewogenheit, die Fairness und die Unparteilichkeit bezwecken die Gewährleistung der Chancengleichheit zwischen den sich gegenüberstehenden Lagern (BGE 134 I 2 E. 3.3.2 S. 10 [«Freiburger Original in der Regierung»]; BGE 125 II 497 E. 3b/cc und dd S. 503ff. [«Tamborini»]; siehe zur Rechtsprechung ebenfalls: Masmajan, a.a.O., S. 108ff., Rz. 77ff. zu Art. 4 RTVG). Beim üpA gelten diese Anforderungen des Vielfaltsgebots ausschliesslich für Wahl- und Abstimmungsdossiers (Art. 5a RTVG). Der Umfang der Zeitraumbeschwerde ist deshalb beim üpA auch entsprechend eingeschränkt (Art. 92 Abs. 4 RTVG).

**4.5** Die Botschaft des Bundesrates zum revidierten RTVG präzisiert die Anwendung des Vielfaltsgebots beim üpA wie folgt: «Das Vielfaltsgebot in Artikel 4 Absatz 4 RTVG hingegen soll sich auf Beiträge in der besonders heiklen Phase vor Abstimmungen und Wahlen beschränken. Massgebend sind aber nicht alle Inhalte des üpA, die irgendeinen Bezug zum bevorstehenden Urnengang haben. Dem Vielfaltsgebot zu genügen haben einzig Inhalte, welche die SRG vor einem Urnengang in einem gesonderten Dossier (im engeren Sinne) oder in gleichwertigen Informationsgefässen zusammenstellt und im üpA veröffentlicht» (BBI 2003 5016).

**4.6** Die beiden beanstandeten Publikationen wurden am 25. bzw. 26. September 2017 nach der Behandlung der Vorlage durch die beiden Räte auf Swissinfo im Dossier «Medialer Service Public» unter der Rubrik «No Billag» veröffentlicht. Der Artikel vom 25. September 2017 wurde zusätzlich im bestehenden Dossier «Faktencheck» aufgenommen. Ein eigentliches Abstimmungsdossier zur «No-Billag»-Initiative bestand zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

Ein solches wurde erst geschaffen, nachdem der Bundesrat am 18. Oktober 2017 festgelegt hatte, dass am 4. März 2018 die Volksabstimmung über die Initiative stattfindet. Bei der Veröffentlichung und auch bei Einreichung der Beanstandung waren die beanstandeten Publikationen damit noch nicht Teil eines Abstimmungs dossiers, wohl aber von gesonderten Dossiers.

**4.7** Die erhöhten Anforderungen für Publikationen, die einen Bezug zu einer Volksabstimmung aufweisen, gelten nur in der für die Willensbildung der Stimmberechtigten sensiblen Phase vor dem Urnengang. Wann der eigentliche Abstimmungskampf beginnt, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Die UBI nimmt bei abstimmungsrelevanten Sendungen regelmässig die traditionelle Medienkonferenz des Bundesrates zur Abstimmungsvorlage als Kriterium an (UBI-Entscheid b. 713 vom 26. Oktober 2015 E. 7.1 [«Erbchaftssteuer»]). Im Zusammenhang mit der «No Billag»-Initiative informierte der Bundesrat die Öffentlichkeit am 11. Dezember 2017 über die Vorlage. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings der Abstimmungskampf bereits in vollem Gange. Insbesondere auch erste Ergebnisse von Meinungsumfragen, welche auf eine Annahme der Initiative hindeuteten, führten dazu, dass die Debatten ungewöhnlich früh einsetzten. Die für die Willensbildung der Stimmberechtigten sensible Phase, welche für die Anwendung des Vielfaltsgebots relevant ist, begann bei der «No Billag»-Initiative daher schon weit vor der Medienkonferenz des Bundesrates, nämlich bereits relativ kurz nach Festlegung des Abstimmungstermins am 18. Oktober 2017. Da die Veröffentlichung der beiden Publikationen bzw. die Einreichung der Beanstandung an die Ombudsstelle schon vor diesem Beschluss des Bundesrates erfolgten, sind die zeitlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Vielfaltsgebots allerdings dennoch nicht gegeben.

**4.8** Im Gegensatz zum Vielfaltsgebot findet hingegen das Sachgerechtigkeitsgebot Anwendung. Die UBI hat im Folgenden die beiden beanstandeten Publikationen, welchen Informationsgehalt zukommt, getrennt voneinander auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 4 Abs. 2 RTVG zu prüfen. Dabei hat sie zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin und damit auch die Redaktion von Swissinfo von den möglichen Auswirkungen einer Annahme der Initiative sehr direkt und einschneidend betroffen waren. Das vom Beschwerdeführer ebenfalls angeführte Transparenzgebot bildet keine selbständig anfechtbare Rundfunkrechtsbestimmung, sondern ist Teil des Sachgerechtigkeitsgebots.

**5.** Der Artikel «Die No-Billag-Argumente im Faktencheck» vom 25. September 2017 enthielt folgende Einleitung: «Heute Montag entscheidet der Nationalrat über die No-Billag-Initiative. Bereits in der ersten Debatte haben Gegner und Befürworter ihre besten Argumente präsentiert. Wir nehmen eine Auswahl unter die Lupe. Der Faktencheck.» Danach wurden zehn Aussagen zusammen mit dem Namen, der Parteizugehörigkeit sowie einem Bild des betreffenden Ratsmitglieds aufgeführt, die anschliessend beurteilt und mit einem mit einem Wahrheitsgehalt versehen wurden. Die Redaktion versah den Wahrheitsgehalt jeweils mit einer Prozentzahl und hob diese jeweils am Schluss der jeweiligen Analysen bildlich mit einer an einen Barometer erinnernden Grafik hervor.

**5.1** Die erste der bewerteten Aussagen stammte von Céline Amaudruz von der SVP: «Die Privilegien, die der SRG gewährt werden, machen diese zu einem quasi-monopolistischen Unternehmen.» Die Analyse bestand aus einer Definition aus dem Duden, Erläuterungen der Redaktion zur Verbreitung des Angebots, Erklärungen von Guido Keel (Institutsleiter an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften) sowie Ausführungen zum Einfluss von Medienhäusern in verschiedenen Regionen der Schweiz. Daraus resultierte ein Wahrheitsgehalt von 30 Prozent. Diese tiefe Zahl ist nicht nachvollziehbar, nachdem Guido Keel die Aussage von Amaudruz als grundsätzlich zutreffend erachtete («Es gibt in der Tat wenig Platz neben der SRG bei einer Gebührenverteilung von gut 1,2 Milliarden zu 60 Millionen Franken für die privaten Sender.»). Die aufgeführten Marktanteile von Medienhäusern wie Tamedia, Ringier und NZZ in der Deutschschweiz betrafen nicht die für die SRG relevanten Märkte. Auch die anderen in der Analyse angeführten Punkte wie die Besonderheiten der Medien waren vor allem geeignet, die Rolle der SRG in der geltenden Ordnung zu rechtfertigen, stellten aber die Aussage von Amaudruz an sich nicht in Frage. In einem Faktencheck kann es aber nicht darum gehen, eine medienpolitische Beurteilung vorzunehmen.

**5.2** Als nächstes unterstand die folgende Aussage von Lukas Reimann (SVP) dem Faktencheck: «Nicht nur die SRG kann sich um diese frei werdenden 1,35 Milliarden Franken bewerben, sondern dann kann jeder und jede, können innovative Start-ups, neue Unternehmen, Internet-Unternehmen um dieses Geld buhlen, das frei wird. Das gibt neue Arbeitsplätze in Branchen und Unternehmen, die heute vom Staat nicht privilegiert sind.» In der Bewertung erachtete die Redaktion die Aussage zwar grundsätzlich als richtig, weil durch das den Haushalten zusätzlich zur Verfügung stehende Geld neue Arbeitsstellen geschaffen werden könnten. Gesamtwirtschaftlich betrachtet wären dies aber deutlich weniger Stellen im Vergleich zu den Arbeitsplätzen, die bei der SRG verloren gehen würden. Beziffert wurde der Wahrheitsgehalt der Aussage von Lukas Reimann mit 50 Prozent. Wie die Redaktion selber einräumte, war es kaum möglich, die Zahl der möglichen neuen Arbeitsplätze zu schätzen oder gar zu belegen. Sie tat es trotzdem, indem sie bei wichtigen Kennziffern nicht belegbare Annahmen traf, die mit einem Faktencheck schwerlich vereinbar sind. Dennoch kam die Redaktion aufgrund ihrer Rechnung zu einer klaren Antwort bezüglich des Arbeitsplatzarguments von Lukas Reimann («Wer der No-Billag-Initiative im Glauben zustimmt, dass dadurch Arbeitsplätze geschaffen werden, liegt falsch.»).

**5.3** Die folgende Aussage von Edith Graf-Litscher (SP) – «Ein Programm à la carte kommt teurer als das bestehende Angebot. Das Basisangebot von Teleclub kostet zum Beispiel jährlich knapp 480 Franken.» – erachtete die Redaktion als korrekt und gab ihr einen Wahrheitsgehalt von 100 Prozent. Die SRG würde mit ihren sieben Fernsehsendern ein inhaltlich breit gefächertes Angebot aus den Bereichen Information, Sport, Kultur und Unterhaltung zu einem vergleichsweise niedrigen Preis anbieten. Die Redaktion unterlässt es jedoch zu erwähnen, dass die Aussage für Konsumenten, die gar nicht oder nur an einzelnen Rundfunkangeboten (z.B. Sport) interessiert sind, keine Gültigkeit hat. Wie sich der schweizerische Rundfunkmarkt bei einer Annahme der Initiative tatsächlich präsentieren würde und welche inhaltlichen Angebote den Konsumenten zu welchen Preisen zur Verfügung stünden, liess sich kaum voraussagen. Problematisch erscheint im Rahmen eines Faktenchecks zudem die

– fast werbemässig anmutende – Hervorhebung der Vorteile der SRG-Programme an mehreren Stellen («...mehrsprachig, multimedial, überall im Inland frei zugänglich und die Programme werden nur durch kurze, streng reglementierte Werbesequenzen unterbrochen.»).

**5.4** 40 Prozent Wahrheitsgehalt billigte die Redaktion einer Aussage von Lukas Reimann (SVP) zur Staatsabhängigkeit der SRG zu («Die SRG ist ja völlig abhängig vom Staat. Der Bundesrat wählt mehrere Verwaltungsräte, er nimmt Einfluss.»). Sie berücksichtigte dabei, dass der Bundesrat zwar durch die Wahl von zwei Verwaltungsräten und durch seine Konzessionskompetenz indirekten Einfluss ausübt, verwies aber auf die verfassungsrechtlich gewährleistete Programmautonomie und die gesetzlich statuierte Staatsunabhängigkeit. Die Stellung der SRG wurde in der Analyse korrekt zusammengefasst und auch die relativ niedrige Bezifferung des Wahrheitsgehalts ist in der Tendenz nachvollziehbar.

**5.5** Die folgende Äusserung stammte von Sylvia Flückiger-Bäni (SVP) und lautete folgendermassen: «So wurden unsere Unternehmen ja auch gezwungen, Radio- und Fernsehgebühren zu bezahlen, und zwar happige. Völlig daneben und unverständlich ist es, dass diese Gebühren auch noch nach dem Umsatz entrichtet werden müssen – Sie haben meinen Kollegen Jean-François Rime gehört –, natürlich nur, damit man noch mehr Geld einkassieren kann.» Die Redaktion erwähnte in ihrer Analyse, dass Unternehmen mit dem in der Volksabstimmung vom Juni 2015 beschlossenen Änderung des Radio- und Fernsehgesetzes zwar ebenfalls abgabepflichtig würden, wies aber auch darauf hin, dass diese bereits im Rahmen der alten Ordnung eine von der Anzahl installierter Empfangsgeräte abhängige Gebühr haben entrichten müssen. Mit der neuen Bemessungsgrundlage am Umsatz würden 84 Prozent der Unternehmen besser fahren. Die Redaktion billigte der Aussage der Nationalrätin einen Wahrheitsgehalt von 20 Prozent zu. Dieser tiefe Wert ist kaum nachvollziehbar. Die mutmasslichen Auswirkungen des Systemwechsels für die Unternehmen von der Empfangsgebühr zur Medienabgabe wurde zwar von der SVP-Nationalrätin einseitig negativ dargestellt, doch die Beschreibung des Systemwechsels (neue Abgabe, deren Höhe bei Unternehmen vom Umsatz abhängig ist) traf zu.

**5.6** Thematisiert wurde danach eine Aussage von Matthias Aebischer (SP), die sich auf den Gegenvorschlag der SVP zur «No Billag»-Initiative bezog: «Auch unter der Halbierung der Gebühren werden primär die Sender der Sprachminderheiten leiden. Sprich: Sie werden von der Senderliste gestrichen.» Wie schon bei anderen geprüften Zitaten (siehe etwa E. 5.3) handelte es sich auch bei der Aussage des SP-Nationalrats primär um eine Prognose zu mutmasslichen Auswirkungen der Initiative bzw. vorliegend zum Gegenvorschlag der SVP, auf welchen der Nationalrat nicht eingetreten war. Auch wenn die Aussage in der Tendenz wohl zutreffend ist, insbesondere weil die Randregionen überproportional von den Gebührengeldern profitieren, lässt sich der Wahrheitsgehalt kaum beziffern, umso weniger als die Verteilung der verbleibenden Gebührengelder und die restlichen Rahmenbedingungen noch zu definieren gewesen wären.

**5.7** Unbestritten blieb das folgende Votum von Natalie Rickli (SVP): «Die Schweiz existiert nicht wegen der SRG. Sie hat schon vorher existiert und würde auch ohne Gebührengel-

der weiterexistieren.» Die Redaktion erachtete diese denn auch in ihrer Analyse mit historischen Verweisen als zutreffend und bezifferte dieses Votum mit einem Wahrheitsgehalt von 100 Prozent. Die Aussage von Natalie Rickli wurde allerdings aus dem Zusammenhang gerissen, bezog sich ihre damalige Wortmeldung doch auf die Rolle der SRG für die Demokratie.

**5.8** Ebenfalls mit 100 Prozent Wahrheitsgehalt taxierte die Redaktion eine Bemerkung von Doris Fiala (FDP) zu den Auswirkungen der Initiative auf die Verteilung der Werbeeinnahmen: «Von einer weiterführenden oder umfassenden Werbeeinschränkung für die SRG würden jedenfalls vor allem ausländische Sender profitieren. Bereits heute gehen rund 45 Prozent der TV-Werbeinnahmen ins Ausland. Wollen Sie das?» In ihrer Analyse bezog sich die Redaktion auf eine Statistik und eine Studie, wobei bei beiden das Wachstum von Online-Werbung im Vordergrund stand. Auch bei dieser Frage erscheint es kaum möglich, den Wahrheitsgehalt zu bemessen, da nicht voraussehbar ist, wie sich der schweizerische Rundfunkmarkt bei einer Annahme der Initiative unter neuen Rahmenbedingungen entwickeln würde und welche Rolle schweizerische Veranstalter dabei einnehmen. Diese konkreten Auswirkungen hätten die Verteilung der Werbeeinnahmen massgeblich beeinflusst.

**5.9** Eine weitere Äusserung von Natalie Rickli fand ebenfalls Eingang in den Faktencheck: «Die SRG würde mit No Billag weiter existieren.» In der Analyse kamen dabei Professor Otfried Jarren (Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich) und ein Vertreter der SRG zu Wort. Letzterer bemerkte, dass die SRG ohne Gebührengelder abgeschafft würde. Otfried Jarren äusserte sich dagegen nicht zur Existenzfrage, sondern wies darauf hin, dass die SRG ohne Konzessionsgelder ihr bisheriges Programmangebot nicht mehr finanzieren könnte. Die Redaktion bewertete den Wahrheitsgehalt der Aussage der SVP-Nationalrätin mit bloss 10 Prozent und stützte sich damit stark auf die Aussagen des SRG-Vertreters. Aufgrund von dessen fehlender Unabhängigkeit bei dieser wichtigen Frage war es problematisch, diesen überhaupt anzuhören und dessen Stellungnahme erst noch so stark zu gewichten.

**5.10** Schliesslich unterstand noch ein Votum von Adrian Amstutz dem Swissinfo-Faktencheck, dessen Wahrheitsgehalt die Redaktion mit 30 Prozent bewertete: «Der Markt könnte spielen, wenn man ihn spielen lassen würde. (...) Mit öffentlichen Geldern wird jetzt die private Konkurrenz in den Schatten gestellt.» Die Redaktion räumte in ihrer Analyse zwar ein, dass eine kritische Diskussion über die Breite und Tiefe des Leistungsangebots völlig legitim sei. Gegen die primär ökonomische Argumentation des SVP-Nationalrats – Wettbewerbsverzerrung durch Gebührengelder – führte die Redaktion die durch die SRG erbrachten Service public-Leistungen an und machte geltend, dass die SRG private Veranstalter aufgrund von Art. 29 RTVG gar nicht konkurrenzieren dürfe. Diese Bestimmung gilt allerdings lediglich für die nicht-konzessionierten Tätigkeiten der SRG. Die positiven Auswirkungen der Tätigkeit der SRG wurden in diesem Check besonders stark hervorgehoben und verteidigt. «Doch wegen einzelnen Kritikpunkten den durch die SRG erbrachten medialen Service public grundsätzlich infrage zu stellen, ist weder verhältnismässig noch staatspolitisch weitsichtig.» Ein derart partiischer Ansatz ist mit einem Faktencheck nicht vereinbar.

**5.11** Der Wahrheitsgehalt der Aussagen der Nationalräte, welche die Initiative befürworteten, wurde regelmässig sehr tief beziffert. Ausnahme bildete die Äusserung von Natalie Rickli zur Weiterexistenz der Schweiz auch ohne SRG, deren Einbezug in den Faktencheck jedoch eher Alibicharakter zukommt. Im Durchschnitt taxierte die Redaktion die sieben geprüften Aussagen von Befürwortern der Initiative mit 40 Prozent Wahrheitsgehalt. Bei den drei berücksichtigten Voten von Gegnern der Initiative betrug der Wahrheitsgehalt dagegen im Schnitt knapp 97 Prozent. Die Bemessung des Wahrheitsgehalts, der jeweils am Ende der Checks prominent hervorgehoben und für die Meinungsbildung der Leserschaft von beträchtlicher Bedeutung war, ist in den meisten Fällen nicht nachvollziehbar. Die Analysen der geprüften Voten erfolgten nicht in unvoreingenommener Weise und mit einer medienpolitisch neutralen Haltung. Die Aussagen der Befürworter wurden äusserst kritisch bewertet, wobei die angeführten Gegenargumente teilweise keinen direkten Zusammenhang zu den geprüften Voten hatten. Mehrmals pries die Redaktion die positiven Leistungen, welche die SRG im Rahmen der geltenden Ordnung erbringt. Eine derartige Verteidigung des Service Public und positive Hervorhebung der Rolle der SRG widersprechen einem Faktencheck, von welchem die Leserschaft eine unabhängige, unvoreingenommene und sachliche Überprüfung von Aussagen erwartet. Unterstrichen wird die Einseitigkeit mit den weitgehend vorbehaltlos zustimmenden Analysen der Redaktion zu den Äusserungen der Gegner der Initiative. Mögliche Gegenargumente fanden keinen Eingang in diese Bewertungen. Die Bezifferung des Wahrheitsgehalts war sehr hoch, obwohl es sich bei den Voten der drei Ratsmitglieder jeweils um Prognosen zu den Auswirkungen einer Annahme der Initiative handelte. Die selber befangene Redaktion beschränkte sich im Übrigen nicht auf eine Prüfung einzelner Aussagen, sondern gab im Zusammenhang mit dem Votum von Nationalrat Adrian Amstutz eine eigentliche Beurteilung der Initiative ab, indem sie ausführte, dass wegen einzelner Kritikpunkte der durch die SRG erbrachte Service Public nicht in Frage gestellt werden dürfe. Der Faktencheck war insgesamt einseitig, tendenziös und irreführend, weil die Beurteilungen nicht nach einem einheitlichen Massstab erfolgten, sondern aufgrund von medienpolitischen Kriterien.

**5.12** Die Leserschaft konnte sich aus diesen Gründen keine eigene Meinung zu diesem Faktencheck bilden. Die Redaktion missachtete journalistische Sorgfaltspflichten wie die Fairness, die Transparenz und die Unvoreingenommenheit, indem sie die zehn Aussagen von Ratsmitgliedern in einseitiger und tendenziöser Weise beurteilte und mit einem nicht nachvollziehbaren Wahrheitsgehalt bezifferte. Das Sachgerechtigkeitsgebot wurde aus diesen Gründen verletzt.

**6.** Am 26. September 2017 publizierte Swissinfo einen Artikel mit dem Titel «Solche Nachrichten sind für Auslandschweizer unentbehrlich». Im Lead stand: «Die Auslandschweizer sind erfreut, dass das Schweizer Parlament die Initiative 'No Billag' am Vortag abgelehnt hat. Ihre Vertreter sprechen von einem 'starken Signal für den Erhalt des Service Public'.» Im Artikel kamen Remo Gysin, Präsident der Auslandschweizer-Organisation (ASO), Beth Zurbuchen, ehemalige Channel 3-Moderatorin, Urs Ziswiler, ehemaliger Diplomat und Präsident des Publikumsrats von Swissinfo sowie Diccon Bewes, britischer Journalist und ebenfalls Swissinfo-Publikumsrat zu Wort. Alle vier äusserten sich deutlich gegen die «No Billag»-Initi-

ative und begrüßten die Haltung der Räte. Sie betonten die Vorteile, welche die Auslandschweizer dank der Information durch die SRG in Anspruch nehmen könnten. Ergänzt wurde der Artikel durch zusätzliche Informationen zur Debatte im Parlament. So waren die Beschlüsse des National- und Ständerats, zentrale Aussagen der zuständigen Bundesrätin Doris Leuthard sowie in einem Satz die Sichtweise der Parlamentarier, welche die Initiative befürworteten, aufgeführt.

**6.1** Bei dem vom Beschwerdeführer gerügten Titel des Artikels handelt es sich um ein Zitat («Solche Nachrichten sind für Auslandschweizer unentbehrlich»). Offensichtlich nahm die Redaktion dabei Bezug auf die Stellungnahme von Urs Ziswiler im folgenden Text. Der Zitatcharakter war für die Leserschaft aufgrund der Anführungs- und Schlusszeichen erkennbar. Das entsprechende Zitat widerspiegelt denn auch weitgehend die Haltung der Vertreter der Auslandschweizer, wie sie im eigentlichen Text zum Ausdruck kommt.

**6.2** Der Beschwerdeführer macht geltend, der Beitrag sei einseitig und tendenziös gewesen, indem nur Personen zu Wort kamen, welche die Initiative ablehnten und sich positiv zur Tätigkeit der SRG äusserten. Es trifft zu, dass sich die vier angehörten Vertreter der Auslandschweiz im Wesentlichen gleich zur «No Billag»-Initiative (Ablehnung) und zu den Auswirkungen der Tätigkeit der SRG für die Auslandschweizer (positiv) äusserten. Dieses Ungleichgewicht ist jedoch nicht zufällig oder Resultat einer einseitigen Auswahl durch die Redaktion. Auslandschweizer sind von der Pflicht zur Entrichtung von Gebühren für Radio und Fernsehen befreit. Die Informationstätigkeit der SRG und namentlich auch deren Angebote für das Ausland können sie gebührenfrei in Anspruch nehmen. Eine Annahme der Initiative hätte für die Auslandschweizer in der Tendenz denn auch nur Nachteile (Abbau von Leistungen) und keine Vorteile gebracht. Die Erklärung der Redaktion, dass sie keine Vertreter der Auslandschweizer gefunden hatte, die sich für die «No Billag»-Initiative einsetzten, ist daher plausibel. Selbst Auslandschweizer, welche die Angebote der SRG nicht nutzen und diese als entbehrlich erachten, waren aufgrund der mangelnden Betroffenheit (Gebührenbefreiung) wohl wenig interessiert, sich für die Annahme der Initiative zu engagieren. Es mag im Gegenzug zwar stossend erscheinen, dass mit Urs Ziswiler und Diccon Bewes Stellungnahmen von zwei Vertretern des Publikumsrats einer direkt betroffenen Unternehmenseinheit der SRG im Artikel publiziert wurden. Den Bezug der vier angehörten Personen zur Auslandschweiz und ihre Funktionen erwähnte die Redaktion jedoch und schuf damit auch die erforderliche Transparenz über die bestehenden Interessen (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 RTVG).

**6.3** Wie der Beschwerdeführer zutreffend anführt, hätte eine vollständige Information zwar bedingt, dass die Redaktion auf das Fehlen einer Gebührenpflicht für Auslandschweizer hinweist. Der Mangel ist allerdings zu relativieren, weil diese für die Meinungsbildung wichtige Information bei der Leserschaft weitgehend bekannt sein dürfte, sind doch vorwiegend Auslandschweizer selbst das Zielpublikum. Swissinfo hat den Umfang der Gebührenpflicht zudem in einem Artikel über die Initiative thematisiert (Publikation «'No Billag' kurz erklärt» vom 13. September 2017).

**6.4** Der Beschwerdeführer moniert im Weiteren, dass es auch nötig gewesen wäre, die Sichtweise der Befürworter darzulegen. Thema der Publikation war die Reaktion von Vertretern der Auslandschweiz auf die Beschlüsse des Nationalrats zur «No Billag»-Vorlage. In diesem Kontext war es nicht zwingend erforderlich, die Pro- und Kontra-Argumente aufzuzählen. Dass sich unter den Repräsentanten der Auslandschweizer keine kritischen Stimmen zur Initiative fanden, hatte – wie erwähnt – nachvollziehbare Gründe. Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers vermittelte der Artikel daher auch nicht den Eindruck, dass die Auslandschweizer geeint die Initiative bekämpfen würden. Die Ablehnung der Initiative durch ihre Vertreter und das Fehlen von Gegenstimmen, selbst von solchen, welche die Auslandsdienste der SRG als entbehrlich erachten, ergibt sich primär aus der spezifischen, der Leserschaft bekannten Interessenlage. Im Artikel kamen zudem Argumente von Parlamentariern, welche für die Initiative stimmten, zum Ausdruck. Zusätzlich ging aus dem beanstandeten Text hervor, dass die zuständige Bundesrätin die Tätigkeiten der SRG nicht nur positiv sieht.

**6.5** Die Betroffenheit von Swissinfo als Unternehmenseinheit der SRG durch die Initiative war für die Leserschaft des beanstandeten Artikels erkennbar. Neben dem Hinweis im Text selber kommt dies auch optisch am Ende jeder Seite (Corporate Design) deutlich zum Ausdruck. Dass Swissinfo Bestandteil der SRG bildet, dürfte schliesslich auch weitgehend bekannt sein.

**6.6** Der beanstandete Artikel hätte wohl anders und besser gestaltet werden können. Er vermittelte insgesamt ein einseitiges und wenig differenziertes Bild hinsichtlich der Reaktionen der Vertreter der Auslandschweiz zur «No Billag»-Initiative nach den Beschlüssen des Parlaments. Die Initiative wurde von den vier befragten Repräsentanten einhellig abgelehnt und die Tätigkeit der SRG ohne Einschränkungen als wichtig und unentbehrlich für im Ausland lebende Schweizer eingestuft. Die Einseitigkeit ist rundfunkrechtlich aber nicht zu beanstanden, weil das Vielfaltsgebot mit seinen besonderen Anforderungen an die Ausgewogenheit keine Anwendung auf den Artikel findet. Im Lichte des Sachgerechtigkeitsgebots ist anzumerken, dass die Meinung der Vertreter der Auslandschweiz im Wesentlichen korrekt und in transparenter Weise wiedergegeben worden ist. Für die Einseitigkeit der Reaktionen gibt es sachliche Gründe wie namentlich das Fehlen einer Gebührenpflicht für Auslandschweizer. Diese für die Haltung der Auslandschweizer zentrale Information blieb im Artikel unerwähnt. Da bei der Leserschaft ein entsprechendes Vorwissen zu diesem Aspekt anzunehmen ist, erweist sich dieser Mangel aber als Nebenpunkt, der nicht geeignet ist, den Gesamteindruck wesentlich zu beeinflussen. Auch aufgrund der zusätzlichen Informationen zu den Beschlüssen der Räte sowie zur Haltung von Parlamentariern, welche die Initiative befürworteten, und von Bundesrätin Doris Leuthard konnte sich die Leserschaft insgesamt eine eigene Meinung im Sinne des Sachgerechtigkeitsgebots zum beanstandeten Artikel bilden.

**7.** Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Beschwerde gegen den von Swissinfo am 25. September 2017 veröffentlichten «Faktencheck» wegen Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots gutzuheissen, diejenige gegen den Artikel «Solche Nachrichten sind für Auslandschweizer unentbehrlich» vom 26. September 2017 dagegen abzuweisen ist. Verfahrenskosten sind keine zu auferlegen (Art. 98 RTVG).

### **Aus diesen Gründen beschliesst die UBI:**

1. Die Beschwerde gegen die Publikation «Die No-Billag-Argumente im Faktencheck» vom 25. September 2017 wird mit 5 zu 3 Stimmen gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) wird aufgefordert, die UBI innert 60 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids bzw. innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft über die im Sinne von Art. 89 Abs. 1 Bst. a Ziffer 1 und 2 RTVG getroffenen Vorkehren zu unterrichten.
3. Die Beschwerde gegen die Publikation «Solche Nachrichten sind für Auslandschweizer unentbehrlich» vom 26. September 2017 wird mit 6 zu 2 Stimmen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
4. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
5. Zu eröffnen:
  - (...)

Im Namen der Unabhängigen Beschwerdeinstanz  
für Radio und Fernsehen

### **Rechtsmittelbelehrung**

Entscheide der UBI können gemäss Art. 99 RTVG in Verbindung mit Art. 82 Abs. 1 Bst. a, 86 Abs. 1 Bst. c und 89 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110) innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

Versand: 11. September 2018