



b. 412

Entscheid vom 30. Juni 2000

betreffend

Schweizer Fernsehen DRS: Sendungen "Tagesschau" vom 20. März 2000, "10 vor 10" vom 21. und 22. März 2000, Verwendung der Begriffe "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen"; Eingabe von M und Mitunterzeichnern vom 8. Mai 2000

Es wirken mit:

Präsident: Denis Barrelet

Mitglieder: Marie-Louise Baumann (Vizepräsidentin), Giusep Capaul, Sergio Caratti, Veronika Heller, Denis Masmajan, Anton Stadelmann

Juristische Sekretäre: Pierre Rieder, Isabelle Clerc

Den Akten wird entnommen:

- A.** Am 8. Mai 2000 erhob M (im Folgenden: Beschwerdeführer) Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im Folgenden: Beschwerdeinstanz, UBI). Die Eingabe enthielt u.a. auch den Ombudsbericht und die Unterschriften von mehr als 20 Personen, welche die Beschwerde unterstützen. Er rügt insbesondere, das Schweizer Fernsehen DRS (SF DRS) würde nicht korrekte Begriffe wie "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" verwenden. Dies geschehe bewusst und absichtlich.

Es gelte aber zwischen der ehemaligen Sozialistischen Republik Jugoslawien, die bis 15. Januar 1992 bestanden und u.a. auch Kroatien und Slowenien umfasst hat, und dem neu gegründeten Staat Bundesrepublik Jugoslawien, dessen Territorium deutlich kleiner ist, zu unterscheiden. Die Begriffe "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" hätten überdies in der Schweiz einen negativen Beigeschmack, was auch aus einem Schreiben der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus hervorgehe. Der Beschwerdeführer erachtet die Verwendung der Begriffe als Verstoss gegen das kulturelle Mandat von Art. 3 Abs. 1 (insbesondere lit. a und b) des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (im Folgenden: RTVG, SR 784.40) sowie gegen das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 1 RTVG. Er beantragt, zu verfügen, dass SF DRS die erwähnten Begriffe nur noch sachlich korrekt verwenden dürfe.

- B.** In seiner Eingabe an die UBI setzt sich der Beschwerdeführer in weiten Teilen mit dem Bericht der Ombudsstelle auseinander. Die vom Beschwerdeführer an die Ombudsstelle gerichteten Beanstandungsschreiben vom 20. März und 23. März 2000 bilden daher auch Bestandteil der prüfungsrelevanten Akten. In diesen beiden Beanstandungsschreiben hat der Beschwerdeführer drei Sendungen konkret gerügt, welche die erwähnten Begriffe sachlich falsch verwendet hätten. Es handelt sich dabei um die "Tagesschau" vom 20. März 2000, Beitrag über die Einbürgerungen in Emmen, und die "10 vor 10"-Sendungen vom 21. und 22. März 2000, welche sich ebenfalls mit der Einbürgerungspraxis in Emmen und von anderen Gemeinden beschäftigten.
- C.** In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 RTVG wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (im Folgenden: SRG, Beschwerdegegnerin) zur Stellungnahme eingeladen. In ihrer Stellungnahme vom 9. Juni 2000 beantragt sie, auf die Beschwerde nicht einzutreten, was die generelle Beanstandung betrifft. Hinsichtlich der in den Beanstandungsschreiben an die Ombudsstelle monierten Sendungen beantragt sie, die Beschwerde abzuweisen. Die Verwendung der Begriffe sei zwar nicht ganz korrekt, aber zweckmässig und für das Publikum durchaus verständlich.
- D.** Die Stellungnahme der SRG wurde dem Beschwerdeführer am 14. Juni 2000 zugestellt. Gleichzeitig wurde den Parteien mitgeteilt, dass kein weiterer Schriftenwechsel stattfindet.

Die Unabhängige Beschwerdeinstanz

zieht in Erwägung:

1. Die Eingabe des Beschwerdeführers datiert vom 8. Mai 2000, der Ombudsbericht vom 10. April 2000. Die 30-tägige Frist zur Einreichung einer Programmrechtsbeschwerde ist damit eingehalten (Art. 62 Abs. 1 RTVG).
2. Art. 63 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 Schweizerbürgerrecht 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 (Abs. 1 lit. a; sogenannte Popularbeschwerde). Da der Beschwerdeführer diese Anforderungen erfüllt und auch der Begründungspflicht (Art. 62 Abs. 2 RTVG) hinreichend nachkommt, sind die Legitimationsvoraussetzungen für eine Popularbeschwerde grundsätzlich erfüllt.
3. 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. Martin Dumermuth, Rundfunkrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz. 453). Der Beschwerdeführer moniert in seiner Eingabe an die UBI in genereller Weise die Verwendung der Begriffe "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen", ohne auf bestimmte Sendungen Bezug zu nehmen.
 - 3.1 In seiner eigentlichen Eingabe an die UBI bezieht sich der Beschwerdeführer generell auf die unzutreffende Verwendung der Begriffe "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" von SF DRS, ohne bestimmte Sendungen zu nennen. Er setzt sich in seiner Beschwerdeschrift vorab mit der Antwort der Ombudsstelle DRS auseinander. In den Beanstandungsschreiben an die Ombudsstelle DRS hat der Beschwerdeführer beispielhaft drei Sendungen bzw. Beiträge angeführt, in denen die Begriffe angeblich falsch verwendet worden sind.
 - 3.2 Im Rahmen einer Zeitraumbeschwerde kann ein Beschwerdeführer auch mehrere Sendungen beanstanden (BGE 123 II 115 E. 3a; Dumermuth, a.a.O., Rz. 460). Gemäss Art. 60 Abs. 1 RTVG können dabei Sendungen beanstandet werden, welche nicht länger als drei Monate vor der letzten

beanstandeten Sendung zurückliegen. Zusätzlich müssen diese Sendungen in einem thematischen Zusammenhang stehen.

- 3.3 Prüfungsobjekt bilden vorliegend die vom Beschwerdeführer in seinen Beanstandungsschreiben an die Ombudsstelle konkret gerügten Sendungen "Tagesschau" vom 20. März 2000 sowie "10 vor 10" vom 21. und 22. März 2000 bzw. die monierten Beiträge betreffend der Einbürgerungspraxis in Emmen und anderen Gemeinden. Die drei Sendungen erfüllen die zeitlichen und sachlichen Anforderungen für eine Prüfung im Rahmen einer Zeitraumbeschwerde. Soweit der Beschwerdeführer das Programm von SF DRS ganz generell beanstandet, tritt die UBI nicht darauf ein. Auch bei Zeitraumbeschwerden sollten die zu prüfenden Sendungen in der Regel hinreichend bestimmbar sein. Dies gilt insbesondere, wenn eine Verletzung der Sachgerechtigkeit gerügt wird.
- 3.4 Der Beschwerdeführer beanstandet sinngemäss eine Verletzung des kulturellen Mandats von Art. 3 Abs. 1 lit. b RTVG (Förderung des Verständnis für andere Völker) und des Sachgerechtigkeitsgebots von Art. 4 Abs. 1, 1. Satz RTVG. Das vom Beschwerdeführer ebenfalls angeführte kulturelle Mandat von Art. 3 Abs. 1 lit. a RTVG (sachgerechte Information) braucht nicht mehr speziell geprüft zu werden, da das Sachgerechtigkeitsgebot in Art. 4 RTVG konkretisiert wird und diese Bestimmung daher für diesen Tatbestand einzig prüfungsrelevant ist.
- 3.5 Soweit der Beschwerdeführer beantragt, gegenüber SF DRS eine bestimmte Verwendung von Begriffen zu verfügen, tritt die UBI nicht auf die Beschwerde ein. Die Kompetenz der UBI im Rahmen von Programmbeschwerdeverfahren beschränkt sich grundsätzlich darauf, festzustellen, ob durch eine ausgestrahlte Sendung Programmbestimmungen verletzt worden sind (Art. 65 Abs. 1 RTVG).
4. Der Leistungsauftrag von Art. 93 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (im Folgenden: BV; SR 101) verpflichtet die Veranstalter von Radio- und Fernsehsendungen insbesondere zum Schutz kultureller Werte. Darunter fallen namentlich die juristisch fassbaren Rechtsgüter, die der BV, der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2) zu entnehmen sind.
 - 4.1 Art. 3 Abs. 1 RTVG konkretisiert das kulturelle Mandat insoweit, als er dessen Erfüllung in der Gesamtheit der Programme fordert. Daraus folgt, dass nicht jede einzelne Sendung einen positiven Beitrag zur Hebung der kulturellen Werte leisten muss. Unzulässig wäre indessen eine Sendung, die in direktem Gegensatz zu dieser Verpflichtung stünde, ihr geradezu entgegenwirkte, etwa infolge vorwiegend destruktiven Charakters (VPB

61/1997, Nr. 67, S. 636; 60/1996, Nr. 85, S. 765; 59/1995, Nr. 66, S. 533). Die UBI stellt überdies im Zusammenhang mit gewissen sensiblen Bereichen erhöhte Anforderungen bezüglich des positiven Erfüllens des kulturellen Auftrags (vgl. dazu Dumermuth, a.a.O., Rz. 99ff.; Denis Barrelet, Droit de la communication, Bern 1998, Rz. 795ff.). Zu diesen sensiblen Bereichen zählen der Grundsatz der Menschenwürde, die religiösen Gefühle und der Jugendschutz (vgl. auch Gabriel Boinay, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, Rz. 82).

- 4.2 Art. 7 Ziffer 1 lit. b des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989 (im Folgenden; EÜGF; SR 0.784.405) sieht vor, dass Sendungen nicht zum Rassenhass aufstacheln dürfen.
- 4.3 Art. 93 Abs. 3 BV gewährleistet die Programmautonomie des Veranstalters. Bei der Bestimmung der Themen, ihrer gestalterischen Umsetzung und der Wahl des Stilkonzepts verfügt er über einen weiten Spielraum (VPB 61/1997, Nr. 68, S. 644; 60/1996, Nr. 85, S. 760; 56/1992, Nr. 13, S. 99). Im Rahmen des Leistungsauftrags muss es somit jedem Veranstalter erlaubt sein, sich kritisch mit den verschiedensten Bereichen des staatlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und religiösen Lebens auseinanderzusetzen. Insbesondere muss Kritik und Opposition auch gegen dominierende politische Meinungen, herrschende Strukturen, Mehrheitsauffassungen sowie etablierte Ansichten und Institutionen möglich sein. Es ist kein Thema denkbar, das einer Behandlung oder einer kritischen Erörterung in den elektronischen Medien entzogen ist. Eine Grenze liegt indessen in der Art und Weise der redaktionellen und gestalterischen Umsetzung (VPB 61/1997, Nr. 68, S. 645; 59/1995, Nr. 67, S. 559; 59/1995, Nr. 66, S. 553).
- 4.4 Vorliegend sieht der Beschwerdeführer in der bewussten Verwendung der Begriffe "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 lit. b RTVG (Förderung des Verständnis für andere Völker). Gegenüber Staaten wie Kroatien, Slowenien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien und deren Angehörige seien diese mit einem negativen Unterton belasteten Begriffe beleidigend. Er verweist in diesem Zusammenhang auch auf ein Schreiben des Sekretariats der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Die Beschwerdegegnerin macht ihrerseits auf die Diskrepanz zwischen der politisch korrekten Bezeichnung und Gesichtspunkten der Praktikabilität geltend. Die beanstandeten Begriffe seien allgemein verständlich, die präzise Aufzählung aller Staaten wäre dagegen zu umständlich.
- 4.5 In der "Tagesschau" vom 20. März 2000 war die Reaktion des Bundesrats zu den Einbürgerungsgesuchen von Staatsangehörigen aus "Ex-Jugoslawien" ein Thema. In dem knapp zweiminütigen Beitrag wurde die

Haltung des Bundesrates, der die negativen Einbürgerungsentscheide als eine Diskriminierung einer ganzen ethnischen Gruppe erachtete, erläutert. In der Sendung "10 vor 10" vom 21. März 2000 wurde eingangs auf die weltweiten Reaktionen zu diesen umstrittenen Entscheiden von Emmen hingewiesen. In einer Reportage wurde anschliessend insbesondere an Beispielen von bekannten Fussballern die in der Schweiz sehr unterschiedliche Praxis bei Einbürgerungen thematisiert. Diesem Bericht folgte noch ein Interview mit dem Historiker Georg Kreis, das sich mit der Kritik der europäischen Kommission gegen Rassismus an den Entscheiden von Emmen beschäftigte. Auch die Sendung "10 vor 10" vom 22. März beinhaltete einen Beitrag zu diesen Entscheiden. Als Gegenbeispiel wurde eine sankt-gallische Gemeinde dargestellt, in der am Vorabend auch Einbürgerungsgesuche von "Ex-Jugoslawen" gutgeheissen worden seien.

- 4.6 Für die programmrechtliche Beurteilung ist der Wille des Veranstalters bzw. der verantwortlichen Redaktion grundsätzlich nicht relevant. Ob die beanstandeten Begriffe also absichtlich verwendet wurden oder nicht, spielt für die UBI keine Rolle. Sie hat sich in ihrer Beurteilung darauf zu beschränken, ob die beanstandete Ausstrahlung den einschlägigen Programmbestimmungen genügt (Art. 65 Abs. 1 RTVG).
- 4.7 Die Bezeichnungen "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" werden nicht nur von SF DRS wie in den beanstandeten Sendungen, sondern auch von anderen Medien verwendet. Das trifft insbesondere für Fälle von Einbürgerungen von Personen aus diesen Staaten zu. Die beanstandeten Begriffe dienen den Veranstaltern, entsprechende Sachverhalte "mediengerecht" zu vereinfachen. Für solche Vereinfachungen gibt es durchaus auch andere Beispiele wie etwa die Verwendung der Bezeichnung "Europa" statt "EU" (vgl. UBI-Entscheid b. 389 vom 26. Februar 1999).
- 4.8 Dem Beschwerdeführer ist zuzugestehen, dass die beanstandeten Begriffe "Ex-Jugoslawien" oder "Ex-Jugoslawen" negativ behaftet sind. Dies gilt besonders für Angehörige aus Staaten wie Kroatien, welche insbesondere auch aufgrund der jüngsten Geschichte, die zu einer neuen Landkarte in dieser Region führte, nicht mit Jugoslawien in Verbindung gebracht werden möchten. Für die Medien stellen die Begriffe bequeme Vereinfachungen dar, um gewisse Sachverhalte im Zusammenhang mit der Balkanregion zu vermitteln. Die Bezeichnungen sind aber nicht in einer Weise destruktiv, welche diametral gegen das kulturelle Mandat von Art. 3 Abs. 1 RTVG und speziell lit. b verstossen würde. Sie verletzen auch nicht sensible Bereiche wie den Grundsatz der Menschenwürde noch stacheln sie zum Rassenhass an. Die beanstandeten Beiträge befassten sich im Gegenteil sehr kritisch mit den negativen Einbürgerungsentscheiden in der Luzerner Gemeinde Emmen, welche mehrheitlich Menschen aus dem ehemaligen Vielvölkerstaat Jugoslawien betrafen. Darin missbilligten auch der

Bundesrat und der Präsident der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus die Emmener Entscheide. Man kann zwar bedauern, dass die beanstandeten Beiträge mit ihrer Wortwahl ("Ex-Jugoslawen", "Ex-Jugoslawien") den pauschal diskriminierenden Ansatz von Staatsangehörigen, der im Zusammenhang mit den negativen Einbürgerungsentscheiden kritisiert wird, übernehmen. Eine im Sinne des kulturellen Mandats von Art. 3 Abs. 1 RTVG relevante Programmrechtsverletzung stellt dieses Paradoxon aus den dargelegten Gründen jedoch nicht dar.

5. Das Gebot der sachgerechten Darstellung von Ereignissen ergibt sich dem Grundsatz nach aus dem umfassenden Leistungsauftrag von Art. 93 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (im Folgenden: BV, SR 101) und wird im Übrigen im letzten Satz dieser Bestimmung ausdrücklich festgeschrieben.
- 5.1 Auf Gesetzesstufe findet sich das Sachgerechtigkeitsgebot in Art. 4 Abs. 1, 1. Satz RTVG wieder. Die UBI hat in ihrer Praxis daraus abgeleitet, die Hörer oder Zuschauer müssten sich aufgrund der in der Sendung vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt machen können und damit in die Lage versetzt werden, sich ihrerseits frei eine eigene Meinung zu bilden (VPB 62/1998, Nr. 50, S. 459; 60/1996, Nr. 24, S. 183). Die Veranstalter haben daher gewisse journalistische Sorgfaltspflichten zu respektieren (vgl. Dumermuth, a.a.O., Rz. 73-84). Zu diesen gehören etwa die Prinzipien der Wahrhaftigkeit, der Transparenz, der Sachkenntnis und des Überprüfens übernommener Fakten im Rahmen des Möglichen. Das Transparenzgebot ist in Art. 4 Abs. 2 RTVG explizit erwähnt.
- 5.2 Gemäss der Praxis der UBI ist zur Beurteilung einer Sendung oder eines Beitrags im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Sachgerechtigkeitsgebot neben der Würdigung jeder einzelnen Information auch der Gesamteindruck entscheidend (VPB 62/1998, Nr. 27, S. 200; 58/1994, Nr. 46, S. 373; BGE 114 Ib 334, 343).
- 5.3 Art. 93 Abs. 3 BV gewährleistet die Programmautonomie des Veranstalters (vgl. dazu vorne Ziffer 4.3)
- 5.4 Bei der Würdigung einer Sendung im Hinblick auf die programmrechtlichen Anforderungen steht der Schutz des Publikums im Vordergrund; entsprechend ist eine wirkungsorientierte Betrachtungsweise angezeigt (VPB 62/1998, Nr. 27, S. 200; BGE 119 Ib 166, 169). Dabei gilt es auch, den Charakter und die Eigenheiten des in Frage stehenden Sendefässes zu beachten.
- 5.5 Der Beschwerdeführer erachtet die Verwendung der Begriffe "Ex-

Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" als sachlich falsch. Seit 1992 gelte es nämlich eine sprachliche Differenzierung zwischen dem bis in dieses Jahr existierenden Vielvölkerstaat Jugoslawien und der ab diesem Jahr neu gegründeten Bundesrepublik Jugoslawien zu machen, weil diese geographisch nicht identisch seien, und um den übrigen neu gegründeten Staaten Rechnung zu tragen. Die Beschwerdegegnerin führt demgegenüber an, nach allgemeiner Lesart verstehe das Publikum unter "Ex-Jugoslawien" die Balkanländer, die früher im Vielvölkerstaat Jugoslawien zusammengefasst gewesen seien. Im Emmener-Fall habe es sich eben nicht nur um Einbürgerungsgesuche aus dem heutigen Staat Jugoslawien gehandelt, weshalb der Ausdruck "Ex-Jugoslawien" durchaus zutreffend sei. Die Beschwerdegegnerin räumt allerdings ein, dass die Umschreibung "Krieg in Ex-Jugoslawien" für den Kosovo-Krieg nicht sehr glücklich sei.

- 5.6 Im Lichte des Sachgerechtigkeitsgebots ist primär entscheidend, ob die Verwendung der beanstandeten Bezeichnungen die freie Meinungsbildung des Publikums im Rahmen der vorliegend relevanten Sendungen beeinträchtigt hat. Dabei gilt es auch dem Vorwissen der Rezipienten Rechnung zu tragen (VPB 62/1998, Nr. 50, S. 459, E. 6.2). Namentlich durch die umfassende Berichterstattung über den Krieg im Kosovo dürfte einem Grossteil des Publikums die neuere Geschichte im Balkan nach dem Zerfall des Vielvölkerstaates Jugoslawien und die doppelte Bedeutung der Bezeichnung "Jugoslawien" nicht unbekannt sein. Dieses Vorwissen hat es den Zuschauern durchaus erlaubt, im Falle der Emmener Einbürgerungsentscheide die Bedeutung von "Ex-Jugoslawien", nämlich im Sinne des ehemaligen Vielvölkerstaates, zutreffend einzuschätzen. Dies gilt auch für die wenig präzise Umschreibung "Krieg in Ex-Jugoslawien", welche sich eigentlich auf den Konflikt in Kosovo bezog. Obwohl die in den beanstandeten verwendeten Bezeichnungen "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" zumindest missverständlich sind, ist das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 1, 1. Satz RTVG nicht verletzt worden, weil die freie Meinungsbildung des Publikums dadurch nicht beeinträchtigt wurde.
6. Die Verwendung der Begriffe "Ex-Jugoslawien" und "Ex-Jugoslawen" im Rahmen der beanstandeten Sendungen verletzt deshalb keine Programmbestimmungen. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Aus diesen Gründen wird

festgestellt:

1. Die Beschwerde von M und Mitunterzeichnern vom 8. Mai 2000 wird, soweit darauf eingetreten wird, abgewiesen und es wird festgestellt, dass die Sendungen "Tagesschau" vom 20. März 2000, "10 vor 10" vom 21. und 22. März 2000 des Schweizer Fernsehens DRS die Programmbestimmungen nicht verletzt haben.
2. Verfahrenskosten werden keine auferlegt.
3. Zu eröffnen:
- (...)

Im Namen der
**Unabhängigen Beschwerdeinstanz
für Radio und Fernsehen**

Rechtsmittelbelehrung

Entscheide der Beschwerdeinstanz können gemäss Art. 65 Abs. 2 RTVG sowie Art. 103 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) innerhalb von 30 Tagen seit Eröffnung des Entscheides mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

Versand: 16. August 2000