



b. 656

Entscheid vom 19. Oktober 2012

Besetzung

Roger Blum (Präsident)
Regula Bähler (Vizepräsidentin), Paolo Caratti,
Carine Egger Scholl, Heiner Käppeli,
Alice Reichmuth Pfammatter, Claudia Schoch Zeller,
Mariangela Wallimann Bornatico, Stéphane Werly
Pierre Rieder, Ilaria Tassini Jung (Sekretariat)

Gegenstand

Schweizer Fernsehen, Sendung „Arena“ vom 27. April 2012,
„Geld für alle, Vision oder Spinnerei“

Beschwerde vom 2. Juni 2012

Parteien /

Verfahrensbeteiligte

B (Beschwerdeführerin) und mitunterzeichnende Personen

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (Beschwerdegegnerin)

Sachverhalt:

A. Am 11. April 2012 wurde der Text der eidgenössischen Volksinitiative „Für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ im Bundesblatt publiziert. Am darauf folgenden Tag erläuterte das Initiativkomitee seine Beweggründe zur Lancierung einer entsprechenden Änderung von Art. 110a der Bundesverfassung (BV; SR 101).

B. Die Volksinitiative „für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ war am 27. April 2012 Thema der im Schweizer Fernsehen ausgestrahlten wöchentlichen politischen Diskussionssendung „Arena“. Der Titel der Sendung lautete „Geld für alle: Vision oder Spinnerei?“.

C. Mit Eingabe vom 2. Juni 2012 erhob B (Beschwerdeführerin) gegen die erwähnte Sendung Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Sie macht geltend, das Thema sei nicht sachgerecht vermittelt worden. Die einseitige Darstellung sei geeignet gewesen, die Meinungsbildung des Publikums zu manipulieren. Konkret rügt sie insbesondere die in der Diskussion fast gänzlich fehlende Vertretung von Frauen und damit die fehlende Darstellung der Sicht der Frauen. Sie weist zusätzlich auf die unbewusste, bildhafte Ebene hin, mit welcher sich die Primingforschung befasse. Der für die Meinungsbildung zur Initiative bestimmende erste Eindruck des Publikums sei massgeblich durch die Abwesenheit von Frauen im engsten Diskussionskreis bestimmt worden. Die Beschwerdeführerin fordert überdies, dass eine Instanz geschaffen werde, welche sich mit der Gleichstellung der Darstellung von Mann und Frau im Fernsehen und Radio befasse. Der Eingabe der Beschwerdeführerin lag der Schlussbericht der Ombudsstelle vom 27. Mai 2012 bei.

D. Im Rahmen der ihr eingeräumten Nachbesserungsfrist stellte die Beschwerdeführerin mehrere Listen mit Unterschriften von Personen zu, welche ihre Beschwerde unterstützen.

E. In Anwendung von Art. 96 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR (Beschwerdegegnerin) zur Stellungnahme eingeladen. Sie beantragt in ihrer Antwort vom 29. August 2012, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Nicht in die Zuständigkeit der UBI falle der Antrag, eine Gleichbehandlungsstelle für Rundfunkausstrahlungen zu schaffen. Im Übrigen habe sich das Publikum aufgrund der transparenten Darstellung von zahlreichen Meinungsäusserungen eine Meinung zur Initiative bilden können. Eine geschlechterspezifische Behandlung des Themas sei nicht geplant gewesen. In der Sendung sei es primär darum gegangen, den mit der Initiative verbundenen grundsätzlichen Systemwechsel und die Finanzierung in allgemeiner Weise zu erörtern. Durch die Debatte sei die Vielschichtigkeit des Themas zum Ausdruck gekommen. Die rundfunkrechtlichen Bestimmungen über die Mindestanforderungen an den Programminhalt und namentlich das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG seien nicht verletzt worden.

F. Die Beschwerdeführerin hält in ihrer zusätzlichen Stellungnahme vom 7. September 2012 (Datum Postaufgabe) an ihren Vorbringen fest. Sie weist darauf hin, dass Frauen in der Sendung von 75 Minuten eine Redezeit von total ca. 3 Minuten gehabt hätten. Da die

Initiative vor allem auch auf die Situation und die Lebensumstände von Frauen in der Schweiz abziele, wäre es notwendig gewesen, deren Sicht ausführlich darzustellen. Generell würde in Fernsehprogrammen Angebote für eine frauenspezifische und -politische Bildung fehlen und die gezeigten Frauenbilder würden die bestehende Vielfalt nicht wiedergeben.

G. Die Beschwerdegegnerin verweist in ihrer Antwort vom 27. September 2012 (Datum Postaufgabe) auf ihre früheren Ausführungen und betont, dass sich die UBI auf eine Rechtskontrolle beschränken müsse. Sie dürfe keine Fachaufsicht ausüben, auch wenn die Fragestellungen der Beschwerdeführerin interessant seien.

H. 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 und ist hinreichend begründet (Art. 95 Abs. 1 und 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 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 (Art. 94 Abs. 2 und 3 RTVG; Popularbeschwerde). Die Eingabe der Beschwerdeführerin erfüllt die Voraussetzungen.
- 3.** Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe eine Gleichbehandlungsstelle für die Darstellung von Mann und Frau im Rundfunk fordert, kann nicht darauf eingetreten werden. Die UBI hat im Rahmen des eigentlichen Beschwerdeverfahrens festzustellen, ob die beanstandete Sendung Bestimmungen über den Inhalt redaktioneller Sendungen verletzt hat (Art. 97 Abs. 2 Bst. a RTVG). Sie kann nicht gleichzeitig Massnahmen verfügen. Auch im Rahmen des speziellen Verfahrens nach einer festgestellten Rechtsverletzung gemäss Art. 89 Abs. 1 RTVG kann die UBI keine entsprechenden Anordnungen treffen (Jahresbericht 2009 der UBI S. 14).
- 4.** 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 (BGE 121 II 29 E. 2a S. 31 [„Mansour – Tod auf dem Schulhof“]).
 - 4.1.** 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. Im Rahmen der Beurteilung der vorliegenden Beschwerdesache steht dabei das Sachgerechtigkeitsgebot im Zentrum.
 - 4.2.** Die UBI prüft im Zusammenhang mit dem Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG, ob dem Publikum aufgrund der in der Sendung oder im Beitrag angeführten Fakten und Ansichten ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt oder ein Thema vermittelt wird, so dass dieses 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 Ausstrahlung wesentlich zu beeinflussen, sind programmrechtlich nicht relevant. Die Gewährleistung der freien Meinungsbildung des Publikums erfordert die Einhaltung von zentralen journalistischen Sorgfaltspflichten (vgl. Denis Barrelet/Stéphane Werly, *Droit de la communication*, Deuxième édition, Berne 2011, S. 267ff; Peter Studer/Rudolf Mayr von Baldegg, *Medienrecht für die Praxis*, Zürich 2011, 4. Auflage, S.216ff.).

4.3. Das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG ist dagegen vorliegend nicht anwendbar, da die Beschwerdeführerin einzig die „Arena“-Sendung vom 27. April 2012 und nicht auch andere, bestimmbare Sendungen des Schweizer Fernsehens im Rahmen einer Zeitraumbeschwerde (BGE 123 II 115 E. 3a S.121 [„Ziischigtsclub“, „Arena“ u.a.]) beanstandet. Auf die allgemein gehaltene Rüge der Beschwerdeführerin hinsichtlich fehlender Sendungen zur frauenspezifischen und -politischen Bildung kann deshalb ebenso wenig eingetreten werden wie auf jene bezüglich des angeblich zu wenig vielfältigen Frauenbildes, welches durch das Schweizer Fernsehen vermittelt werde.

4.4. Für Sendungen, die im Zusammenhang zu einer bevorstehenden Volksabstimmung stehen, gelten erhöhte Sorgfaltspflichten zur Gewährleistung der Chancengleichheit (BGE 134 I 2 [„Freiburger Original in der Regierung“]; UBI-Entscheidung b. 590/591/603/615/628 vom 17. Juni 2011, E. 3.3). Die Volksinitiative „Für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ wurde erst im April 2012 lanciert. Über diese wird das Volk allenfalls in einigen Jahren abstimmen können. Die Sendung wurde damit nicht in der sensiblen Zeit unmittelbar vor dem Urnengang ausgestrahlt. Die erhöhten Sorgfaltspflichten mit den „besonderen Anforderungen an die Ausgewogenheit“ finden daher auf die vorliegend zu beurteilende Sendung keine Anwendung (BGE 2C_139/2011 vom 19. Dezember 2011, E. 3.3.1 [„Fokus“]; VPB 61/1997 Nr. 69 i.S. UBI-Entscheidung b. 327 vom 24. Oktober 1996).

4.5. Die „Männerlastigkeit“ der „Arena“ war bereits einmal Gegenstand einer Beschwerde an die UBI (UBI-Entscheidung b. 458 vom 23. August 2002). Diese hielt im damaligen Entscheid fest, dass die Veranstalterin durch die Moderation und die Auswahl der Diskussions Teilnehmer dafür zu sorgen habe, dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden könne (a.a.O., E. 5.3). Dagegen liessen sich aus dem Programmrecht keine fixen Quoten für Frauenmeinungen ableiten (a.a.O., E. 5.5.). Bei der damals zu beurteilenden Sendung ging es aufgrund eines aktuellen Anlasses um die Grenzen bei der Berichterstattung von Boulevardmedien („Medien – wie weit dürfen sie gehen“).

4.6. Das Bundesgericht hat in einem neueren Entscheid festgestellt, dass die Zusammensetzung einer Diskussionsrunde bei der Beurteilung einer Sendung im Hinblick auf die Einhaltung des Sachgerechtigkeitsgebots im engeren Sinne nicht zu prüfen sei (BGE 2C_139/2011 vom 19. Dezember 2011 [„Fokus“]). Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot dürften nicht vermischt werden.

5. Der Ablauf der Sendung „Arena“ vom 27. April 2012 entsprach dem bekannten Konzept dieser „innenpolitischen Diskussionsplattform“ (UBI-Entscheidung b. 458 vom 23. August 2008, E. 5). Die zentralen Diskussionsteilnehmer im „Arena“-Ring waren Daniel Straub (Mitinitiant) und Ueli Mäder (Soziologieprofessor) als Befürworter sowie Roger Köppel (Verleger) und Ruedi Strahm (Ökonom und Publizist) als Gegner der Volksinitiative. Diese bestritten denn auch den Grossteil der knapp 76 Minuten dauernden Diskussion. Daneben äusserten sich der Schriftsteller Adolf Muschg, Repräsentanten verschiedener Parteien (SVP, CVP, BDP, Grüne), Verbände (Gewerkschaften, Gewerbe, Arbeitgeber), ein Wissenschaftler und Gäste aus dem Publikum zur Initiative oder zu einzelnen Aspekten. Umstritten war in der Diskussion insbesondere, ob die Initiative Freiheit und Selbstverantwortung einschränke oder erweitere, ob sie mit einem liberalen Staatsverständnis vereinbar sei, ob sie

finanzierbar sei, welches Menschenbild der Initiative zu Grunde liege und welche Auswirkungen sie generell auf die Erwerbstätigkeit habe. In der vom Moderator am Ende der Sendung beim Publikum durchgeführten informellen Abstimmung zur Initiative obsiegte klar die Gegnerschaft.

5.1. Die Sendung bezweckte gemäss den einleitenden Ausführungen des Moderators, die Idee der Volksinitiative „Für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ zu thematisieren. Aufgrund des damit verbundenen Informationsgehalts findet das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG Anwendung.

5.2. Bei der rundfunkrechtlichen Prüfung ist zu berücksichtigen, dass das Vorwissen des „Arena“-Publikums trotz der Medienberichterstattung über die rund zwei Wochen vor Ausstrahlung der Sendung lancierte Initiative vermutlich verhältnismässig gering war. Parteien, Verbände und andere Interessenvertreter hatten sich noch kaum mit diesem Vorstoss auseinandergesetzt und entsprechend auch keine Parolen gefasst. Es handelt sich überdies um eine komplexe Initiative, welche bei einer Annahme in vielerlei Hinsicht grundlegende Änderungen mit sich bringen würde und weitreichende Auswirkungen auf die öffentliche Hand, die Unternehmen sowie die ganze Bevölkerung hätte.

5.3. Frauen waren in der Diskussion klar in der Minderheit. Im "Arena"-Ring, in welchem die vier zentralen Diskussionsteilnehmer debattierten, befanden sich ausschliesslich Männer, in der zweiten Reihe lediglich zwei Frauen - je eine Vertreterin der Grünen Partei und der BDP - neben sieben Männern. Eine derart zusammengestellte Diskussionsrunde hat jedoch nicht zwangsläufig zur Folge, dass ein Thema unvollständig dargestellt wird und sich das Publikum dazu keine eigene Meinung bilden kann. Zum einen stellen Frauen keine einheitliche Masse mit identischen Vorstellungen und Meinungen dar. Zum andern kann eine tendenziell weibliche Sichtweise zu einem neuen politischen Vorschlag bzw. die Thematisierung von Aspekten, welche eher den weiblichen Teil der Bevölkerung betreffen, im Rahmen einer Diskussion durchaus auch von einem Mann vertreten werden.

5.4. Sieht man aber von den Verschiedenheiten weiblicher Lebensumstände und Sichtweisen einmal ab, bleibt die programmrechtlich relevante Frage offen, ob es die Veranstalterin unterlassen hat, das Sendethema unter einem für die Meinungsbildung des Publikums wesentlichen Aspekt zu beleuchten. Wie von der Beschwerdeführerin angeführt, betrifft das durch die Initiative angestrebte bedingungslose Grundeinkommen die ganze Schweizer Bevölkerung direkt, Männer, Frauen und Kinder, ob erwerbstätig oder nicht. Damit unterscheidet es sich auch vom erwähnten „Arena“-Fall, bei dem es um die Berichterstattung von Boulevardmedien über Prominente und ihre Skandale ging (siehe vorne E. 4.5).

5.5. In der Diskussion über die neu lancierte Volksinitiative wurde weitgehend ausgeklammert, welche Auswirkungen diese auf Personen hat, welche nicht oder nur teilweise erwerbstätig sind und vor allem unbezahlte Arbeit leisten. Das betrifft namentlich die Haus- und Familienarbeit, freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeiten sowie die Unterstützung von betreuungsbedürftigen Personen. Deutlich am meisten und primär von Frauen wird ohne Entgelt in den privaten Haushalten und in den Familien gearbeitet (Elisabeth Bühler, Frau-

en- und Gleichstellungsatlas, Zürich 2001, S. 73ff.). Die einschlägigen Erhebungen des Bundesamts für Statistik (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung) verdeutlichen die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Art von unbezahlter Arbeit.

5.6. In der beanstandeten Sendung wurde zwar viel über Arbeit gesprochen. Die Debatten betrafen jedoch regelmässig die Erwerbstätigkeit. Die Befürworter der Initiative wiesen auf die negativen Folgen der heutigen Arbeitswelt hin, welche vielfach den Menschen nicht ermöglichten, sich zu verwirklichen. Die Gegner betonten, die Initiative würde hinsichtlich Erwerbstätigkeit insbesondere an die Adresse der Jugendlichen falsche Signale aussenden sowie den Wert von Leistung an sich und des heutigen Systems der Arbeitswelt zu wenig gewichten. Die Vor- und Nachteile einer Erwerbstätigkeit gemäss heutigem Modell wurden eingehend erörtert und Arbeit dabei mit Erwerbstätigkeit gleichgesetzt. Die Frage des Moderators an den anwesenden Schriftsteller Adolf Muschg gegen Schluss der Sendung, ob von einem bedingungslosen Grundeinkommen vor allem kreative und schöpferische Menschen profitieren könnten, verdeutlicht die zu enge Optik der Diskussion: Mögliche Auswirkungen der Initiative auf die vielen Personen, die heute primär in privaten Haushalten, Familien, zugunsten pflegebedürftiger und behinderter Menschen sowie in zahlreichen Selbsthilfeorganisationen, sozialen und kirchlichen Institutionen unentgeltlich viel wertvolle Arbeit leisten, wurden nicht diskutiert. Selbst als gegen Ende der Sendung ein Vertreter der Initianten seine Hoffnung äusserte, die Frauen könnten der Initiative zum Durchbruch verhelfen und der Moderator danach drei Frauen aus dem Publikum etwas unvermittelt dazu befragte, blieb eine entsprechende Debatte aus und hätte zudem aus Zeitgründen auch keinen Platz mehr gehabt. Die Diskussion erweckte weitgehend den Anschein, dass die Initiative unbezahlte Arbeit und die in diesem Bereich primär Tätigen gar nicht betreffe. Aber auch die möglichen Auswirkungen der Initiative auf die Armutsbekämpfung wurden nur ganz am Rande erwähnt, ebenso wie andere Themen ausgelassen wurden, welche vorwiegend die weibliche Bevölkerung betreffen, wie z. B. die finanzielle Situation Alleinerziehender.

5.7. Angesichts der Bedeutung gerade von unbezahlter Arbeit, namentlich in den privaten Haushalten und der Familie, welche das Bundesamt für Statistik im Statistischen Lexikon der Schweiz quantifiziert hat (Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon der Schweiz, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, Modul „Unbezahlte Arbeit“), stellt dieser Gesichtspunkt im Rahmen des Themas der beanstandeten Sendung keinen Nebenpunkt dar. Es geht dabei auch um einen zentralen Aspekt der Initiative, welcher die ganze Bevölkerung und ganz besonders die in diesem Bereich viel stärker engagierten Frauen betrifft. Dessen weitgehende Auslassung hat die Meinungsbildung des Publikums über die Initiative „Für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ erheblich beeinträchtigt. Die fehlende Transparenz diesbezüglich wirkte sich vor allem auch angesichts des fehlenden Vorwissens des Publikums zur Initiative negativ auf die Meinungsbildung aus.

5.8. Die Beschwerdegegnerin führt an, sie habe keine journalistische Sorgfaltspflichten verletzt. Insbesondere habe sie grosse, aber letztlich erfolglose Anstrengungen unternommen, um eine Frau für die Diskussionsrunde zu gewinnen. Dem gilt es jedoch entgegen zu halten, dass die fehlende Teilnahme einer Fachfrau zum Sendethema nicht zwingend Ursache für die einseitige, tendenziell auf männliche Sichtweisen und Haltungen fokussierende

Debatte war. Im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit hätte die Veranstalterin andere Möglichkeiten gehabt, um das Thema auch aus einer eher weiblichen bzw. auf spezifisch weibliche Themen fokussierten Sicht darzustellen.

5.9. Festzuhalten bleibt schliesslich auch, dass der „Arena“-Redaktion genügend Zeit für umfangreichere Recherchen und eine vertiefte, sachgerechte Aufbereitung des Themas zur Verfügung gestanden hätte. Es bestand keine besondere Dringlichkeit zur Behandlung des Themas. Die Lancierung der Initiative lag einerseits bereits mehr als zwei Wochen zurück, die heisse Phase der politischen Diskussion andererseits noch in weiter Ferne.

5.10. Die beanstandete Sendung hat aus den erwähnten Gründen das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG verletzt. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist deshalb gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Aus diesen Gründen beschliesst die UBI:

1. Die Beschwerde wird einstimmig gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Es wird festgestellt, dass die Sendung "Arena" des Schweizer Fernsehens vom 27. April 2012 das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG verletzt hat.
2. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR 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. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
4. 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: 28. Februar 2013