



---

b. 774

### Entscheid vom 2. Februar 2018

---

Besetzung

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

---

Gegenstand

Radio SRF, Sendungen „Regionaljournal Ostschweiz“  
Nichtberichterstattung über Volksmotionen im Katholischen  
Konfessionsteil St. Gallen

Beschwerde vom 11. November 2017

---

Parteien / Verfahrensbeteiligte H (Beschwerdeführer)

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG  
(Beschwerdegegnerin)

## **Sachverhalt:**

**A.** Der Katholische Konfessionsteil des Kantons St. Gallen ist eine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Alle volljährigen Personen mit römisch-katholischem Bekenntnis und Wohnsitz im Kanton St. Gallen sind stimmberechtigt. Das Katholische Kollegium, welches 180 Mitglieder zählt, ist das Parlament des Katholischen Konfessionsteils. Dieses versammelt sich zweimal jährlich zu einer ordentlichen Sitzung und behandelt dabei u.a. Vorstösse. An ihrer Sitzung vom 15. November 2016 entschied der Kollegienrat, auf die beiden von H eingereichten und von 350 Personen unterstützten Volksmotionen „Qualitätsentwicklung“ und „Geprüfter Datenschutz“ nicht einzutreten. Gegen den Nichteintretensentscheid gelangte H mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen.

**B.** Mit Eingabe vom 11. November 2017 (Datum Postaufgabe) erhob H (Beschwerdeführer) gegen das „Regionaljournal Ostschweiz“ von Radio SRF Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Er rügt, dass das Regionaljournal Ostschweiz über die beiden Volksmotionen „Qualitätsentwicklung“ und „Geprüfter Datenschutz“ nie berichtet habe. Er habe mehrere abschlägige Bescheide von der Redaktion auf seine Bitten erhalten, über die ersten beiden Volksmotionen im Katholischen Konfessionsteil des Kantons St. Gallen zu informieren. Eine Berichterstattung über diese beiden Volksmotionen sei von öffentlichem Interesse. Faktentransparenz sei zentral in einem demokratischen System; Missstände müssten thematisiert werden. Die Nichtberichterstattung sei diskriminierend, weil das „Regionaljournal Ostschweiz“ über vergleichbare Sachverhalte von Missständen berichtet habe. Der Redaktion habe genügend Sendezeit zur Verfügung gestanden, um über die Volksmotionen zu berichten. Nötigenfalls sei die Redaktion zu einer Berichterstattung zu verpflichten. Der Beschwerde lag u.a. auch der Bericht der Ombudsstelle vom 7. Oktober 2017 bei.

**C.** In Anwendung von Art. 96 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG (Beschwerdegegnerin) zur Stellungnahme eingeladen. Sie beantragt in ihrer Antwort vom 13. Dezember 2017, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die UBI könne keine Anweisungen an die Redaktion geben, ein Thema in einem bestimmten Sinne abzuhandeln. Der Entscheid der Redaktion, nicht über die beiden Volksmotionen zu berichten, sei sachlich begründet und stelle keine Diskriminierung dar. Der Fall lasse sich nicht mit den vom Beschwerdeführer erwähnten Ausstrahlungen vergleichen, welche durch laufende Verfahren gut dokumentiert seien und einen grösseren Personenkreis betreffen würden. Das „Regionaljournal Ostschweiz“ berichte nur punktuell über die Sitzungen des Kollegiums bei Themen von unmittelbarem öffentlichem Interesse. Die vom Beschwerdeführer angeführte „persönliche Notlage“ sei zwar zu bedauern. Daraus könne aber kein allgemeines „Systemproblem“ abgeleitet werden. Die nicht erfolgte Berichterstattung stelle keine rechtswidrige Zugangsverweigerung dar.

**D.** In seiner Replik vom 5. Januar 2018 stimmt der Beschwerdeführer den Ausführungen der Beschwerdegegnerin insoweit zu, dass die UBI der Redaktion keine Anweisungen

geben könne, wie eine Sendung zu gestalten ist. Er hält aber an seiner Auffassung fest, wonach die Nichtberichterstattung über die beiden Volksmotionen eine Diskriminierung darstelle. Seine von der Beschwerdegegnerin anerkannte persönliche Notlage stehe exemplarisch für die Missstände in der Personalführung, welche viele Leute dazu bewegt habe, die beiden Volksmotionen zu unterzeichnen. Es bestehe in diesem Zusammenhang ein eigentlicher „Problemstau“, dessen journalistische Aufarbeitung von öffentlichem Interesse sei.

**E.** In ihrer Duplik vom 24. Januar 2018 betont die Beschwerdegegnerin, dass sie in ihrer Berichterstattung Fälle von Missständen innerhalb der Kirchen und insbesondere auch die „Struktur der Schweigemechanik“ durchaus aufgreife. Diese müssten aber „humanitär bedeutsame Missstände und Demokratiedefizite“ in den Kirchen betreffen, was im Zusammenhang mit den Volksmotionen nicht zutreffe. Würde die UBI die gerügte Nichtberichterstattung als rechtswidrig einstufen, würde sie sich „zur Ober-Veranstalterin machen“ und sich im Bereich der präventiven Vorzensur bewegen.

**F.** 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 und dessen Gesuch um Zugang abgewiesen worden ist (Art. 94 Abs. 1 RTVG). Der Beschwerdeführer erfüllt diese Voraussetzungen. Auch ein kontinuierliches Nichterwähnen eines Ereignisses stellt eine Verweigerung des Zugangs zum Programm dar, selbst wenn kein ausdrücklich abgelehntes Begehren durch den Programmveranstalter besteht (BGE 136 I 167 E. 3.3 S. 175). Vorliegend hat die Redaktion des „Regionaljournal Ostschweiz“ dem Beschwerdeführer zudem am 18. August 2017 per E-Mail mitgeteilt, dass sie das von ihm aufgeworfene Thema nicht weiter verfolgen werde und damit sein Gesuch auf Zugang abgelehnt. Am 4. September 2017 und folglich innerhalb der 20-tägigen Frist hat dieser eine Beanstandung bei der zuständigen Ombudsstelle eingereicht. Auf die Beschwerde kann daher eingetreten werden.

**3.** Ein „Recht auf Antenne“, also einen Anspruch darauf, dass ein Programmveranstalter Informationen eines Dritten gegen seinen Willen ausstrahlen muss, sieht weder das RTVG noch das anwendbare internationale Recht vor (BGE 136 I 167 E. 3.3.1 S. 173). Art. 93 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 6 Abs. 2 RTVG gewährleisten die Programmautonomie des Veranstalters. Diese beinhaltet namentlich auch die Freiheit in der Wahl eines Themas einer Sendung oder eines Beitrags und die Freiheit in der inhaltlichen Bearbeitung. Art. 6 Abs. 3 RTVG hält zudem fest, dass niemand von einem Programmveranstalter die Verbreitung bestimmter Darbietungen und Informationen verlangen kann.

**3.1** Eine Verweigerung des Zugangs zum Programm kann aber in gewissen Fällen problematisch sein, insbesondere wenn dadurch gleichzeitig mit der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK; SR 0.101] bzw. Art. 16 BV) auch das Rechtsgleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK bzw. Art. 8 BV) berührt sind (siehe dazu die bundesrätliche Botschaft zum RTVG, BBI 2003 S. 1670). Das RTVG sieht deshalb neben der Beschwerde gegen ausgestrahlte Sendungen (Programmbeschwerde) auch die Möglichkeit einer Beschwerde wegen verweigertem Zugang zum Programm (Zugangsbeschwerde) an die UBI vor, welche sich nicht nur auf redaktionelle Sendungen, sondern auf das ganze Programm und damit auch auf die Werbung bezieht (Art. 97 Abs. 2 Bst. b RTVG). Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zum RTVG den Ausnahmecharakter der Zugangsbeschwerde betont und ausgeführt, dass die ablehnende Haltung eines Programmveranstalters nur in seltenen Fällen rechtswidrig sein dürfte (BBI 2003 S. 1741).

**3.2** Bei der Prüfung der Rechtswidrigkeit einer Zugangsverweigerung steht im Zentrum, ob der Programmveranstalter den Gesuchsteller in verfassungs- und konventionswidriger Weise diskriminiert hat. Das Diskriminierungsverbot ist in Art. 14 EMRK und Art. 8 Abs. 2 BV verankert. Es handelt sich um einen Teilgehalt des ebenfalls verfassungsrechtlichen Grund-

satzes der Rechtsgleichheit. Eine Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar: „Ein Rechtsanspruch auf Zugang zum Programm kann sich im Rahmen von Art. 91 Abs. 3 lit. b RTVG und Art. 10 EMRK ergeben, wenn ein Veranstalter gewissen Parteien, Personen oder Gruppierungen direkt oder indirekt Zugang zum Programm gewährt, vergleichbaren Parteien, Personen oder Gruppierungen einen solchen jedoch ohne sachlichen und vernünftigen Grund verwehrt und sie damit rechtsungleich behandelt bzw. diskriminiert“ (Urteil 2C\_408/2011 des Bundesgerichts vom 24. Februar 2012 E. 2.3 [„Berichterstattung über Tierschutzfragen“]). Auch ein systematischer Boykott einer Organisation, Gruppe oder Person ohne sachliche Gründe (z.B. aus weltanschaulichen oder politischen Gründen) stellt eine rechtswidrige Zugangsverweigerung dar.

**4.** Radio SRF 1 berichtet im Rahmen der Sendung „Regionaljournal Ostschweiz“ von Montag bis Freitag fünf Mal täglich sowie am Samstag und Sonntag je einmal über das aktuelle Geschehen – Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport und Gesellschaft – in der Region.

**4.1** Dem Beschwerdeführer ist beizupflichten, dass durchaus Gründe bestanden hätten, im Rahmen des „Regionaljournal“ über die beiden von ihm eingereichten Volksmotionen zu berichten. So war es das erste Mal seit der Einführung 2006, dass die in Art. 15<sup>bis</sup> der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen verankerte Volksmotion zur Anwendung kam. Erforderlich dafür sind mindestens 300 Stimmberechtigte. Die beiden durch den Beschwerdeführer eingereichten Volksmotionen „Qualitätsentwicklung“ und „Geprüfter Datenschutz“ wurden immerhin durch 340 bzw. 344 Stimmberechtigte unterstützt. Inhaltlich streben diese Verbesserungen im Bereich der Personalführung und des Datenschutzes an. Die in den Motionen zum Ausdruck kommende Besorgnis beruht offensichtlich auf vorgängigen internen Konflikten, die namentlich zum zweiten Entzug der Missio canonica beim Beschwerdeführer im März 2014 nach langer hauptamtlicher Tätigkeit sowie Freiwilligenarbeit bei der katholischen Kirche geführt haben. Die Kollegienräte traten auf beide Volksmotionen einstimmig bei vier bzw. sieben Enthaltungen nicht ein. Der Bischof von St. Gallen äusserte sich in einem kirchenrechtlichen Dekret vom 15. Dezember 2015 kritisch zum Verhalten des Beschwerdeführers. Dieser habe wiederholt die öffentliche Aufmerksamkeit gesucht und damit sich selber, dem Bischof und der Bistumsleitung geschadet. Der Wortlaut der beiden Volksmotionen war zwar schwer verständlich und wenig mediengerecht ausformuliert. Eine journalistische Einordnung der erwähnten Vorgänge rund um die beiden Volksmotionen bzw. einzelner Aspekte davon wäre aber unter Umständen auch für die Öffentlichkeit von Interesse gewesen.

**4.2** Die journalistische Arbeit, insbesondere auch im Rahmen von Informationssendungen bei Radio und Fernsehen, kommt nicht ohne grössere Selektion aus. Über die Mehrheit der Ereignisse können die Redaktionen gar nicht berichten, selbst wenn dafür ein öffentliches Interesse bestehen würde. Dafür gibt es sachliche Gründe wie einerseits die grosse Anzahl von Ereignissen und anderen möglichen Themen für eine Berichterstattung sowie andererseits die beschränkte Sendezeit. Selbst Nachrichtenagenturen wie die sda verarbeiten nur einen Bruchteil der zahlreichen Medienmitteilungen, die sie täglich erhalten, zu einer Meldung. Zudem gewährleistet die verfassungsrechtlich verankerte Programmautonomie die freie Wahl der Themen einer Sendung (Art. 6 Abs. 2 RTVG). Die Nichtberichterstattung über ein Ereignis

von öffentlichem Interesse stellt denn alleine noch keine rechtswidrige Verweigerung zu einem Radio- oder Fernsehprogramm dar. Ein damit verbundener Anspruch auf Zugang zu einem konkreten Radio- oder Fernsehprogramm besteht nur ausnahmsweise in qualifizierten Fällen.

**4.3** Der verweigerte Zugang gegenüber dem Beschwerdeführer betrifft keine Sendung zu einer bevorstehenden Volksabstimmung oder Wahl. Eine Diskriminierung des Beschwerdeführers ist nicht anzunehmen, liegen doch keine Belege vor, dass über andere Personen bzw. Vorstösse, die vergleichbare Situationen betrafen, jeweils berichtet wurde. Die vom Beschwerdeführer in seiner Eingabe angeführten Beispiele, in welchen die Redaktion vermeintliche Missstände thematisiert hat, sind nicht unmittelbar vergleichbar mit dem vorliegenden Fall. Es gibt auch keinerlei Hinweise, dass aus politischen oder religiösen Gründen kein Beitrag rund um die beiden Volksmotionen ausgestrahlt wurde, um mögliche Missstände totzuschweigen und damit Kritik an der katholischen Kirche oder dem Bistum zu vermeiden. Die Beschwerdegegnerin hat mehrere Informationsbeiträge von Radio SRF angeführt, in welchen die vom Beschwerdeführer erwähnten „humanitär bedeutsamen Missstände und Demokratiedefizite“ innerhalb der katholischen Kirche thematisiert worden waren. Zu nennen sind etwa die Beiträge „Feuer unter dem Kirchendach: Konflikte in der Kirche“ von Radio SRF 2 Kultur vom 15. Oktober 2017, „Entlassungen, Hungerstreik: Was ist mit der Kirche im Waadt los?“ vom 26. Juni 2016 oder das Gespräch mit Pfarrer Franz Sabo im „Regionaljournal Basel Baselland“ vom 2. Oktober 2017.

**4.4** Der Entscheid der Redaktion des „Regionaljournal Ostschweiz“, nicht über die beiden Volksmotionen zu berichten, ist Ausfluss der Programmautonomie der Veranstalter und der damit verbundenen freien Themenwahl. Jene erachtete die parlamentarischen Vorstösse als zu wenig relevant für eine Berichterstattung. Für den Beschwerdeführer mag diese Nichterwähnung aufgrund von dessen persönlicher Situation und nach dem Entscheid der Kollegienräte, nicht auf die beiden Volksmotionen einzutreten, hart sein. Die entsprechende Verweigerung des Zugangs beruht jedoch nicht auf einer Diskriminierung des Beschwerdeführers oder einer generellen Tabuisierung von Kritik an der katholischen Kirche durch Radio SRF und ist somit auch nicht rechtswidrig. Die Ablehnung der Redaktion war im Übrigen nicht kategorisch, hat sie doch dem Beschwerdeführer in Aussicht gestellt, je nach Ausgang des Verfahrens vor dem kantonalen Verwaltungsgericht gegebenenfalls einen Beitrag auszustrahlen.

**4.5** Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerde unbegründet und deshalb abzuweisen ist. Kostenfolgen ergeben sich keine (Art. 98 RTVG).

**Aus diesen Gründen beschliesst die UBI:**

1. Die Beschwerde wird einstimmig abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. 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, Art. 86 Abs. 1 Bst. c und Art. 89 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

Versand: 5. Juni 2018