



b. 815

Entscheid vom 13. September 2019

Besetzung

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

Gegenstand

Radio RaBe
Zugang zum Programm

Beschwerde vom 1. Mai 2019

Parteien / Verfahrensbeteiligte B (Beschwerdeführer)

AG für ein Gemeinschaftsradio in Bern
(AGRABE; Beschwerdegegnerin)

Sachverhalt:

A. Die AG für ein Gemeinschaftsradio (AGRABE) verfügt über eine Konzession, um in der Region Bern-Stadt Radio RaBe, ein lokal-regionales Programm ohne Werbung, zu veranstalten und erhält dafür einen Gebührenanteil. Es handelt sich dabei um ein «nicht-kommerzielles, komplementäres Radio», das sich über Mitgliederbeiträge finanziert. Das Programm von RaBe hat sich gemäss Art. 5 der Konzession thematisch, kulturell und musikalisch von demjenigen der kommerziellen Anbieter des gleichen Versorgungsgebiets zu unterscheiden. Bei den Informationssendungen hat die Konzessionärin einen Schwerpunkt in den Bereichen Politik und Kultur zu setzen. Indem sie regelmässig Sendungen in mehreren Sprachen ausstrahlt, leistet sie einen Beitrag zur Integration. Die Konzessionärin ist schliesslich zur Qualitätssicherung verpflichtet. Interessierte Mitglieder des Vereins Radio Bern RaBe haben die Möglichkeit, bei Radio RaBe eine eigene Sendung zu gestalten.

B. «Alfred's Wash Machine» (AWM) ist gemäss Programmbeispiel eine kontrovers geführte politische Diskussionssendung von Laien über internationale Themen mit sozialen Medien als Informationsquellen. Die Sendung wurde im Juni 2017 vier Mal ausgestrahlt und danach abgesetzt. Probesendungen von AWM zu Brasilien, Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, Jemen, Honduras und Venezuela wurden danach von der Programmkommission abgelehnt. Die Abweisungen von vier Probesendungen beanstandeten die drei Sendungsmacher bei der zuständigen Ombudsstelle. Im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung kamen die Beteiligten überein, dass die Sendungsmacher ein neues, überarbeitetes Sendekonzept und eine Probesendung bei der Veranstalterin einreichen können (Bericht der Ombudsstelle vom 24. Februar 2018). Dies taten die Sendungsmacher von AWM anfangs April 2018 mit einer Probesendung über Flüchtlinge. Ende April 2018 orientierte der Programmkoordinator die Sendungsmacher telefonisch über den ablehnenden Entscheid der Kommission. Eine schriftliche Begründung wurde ihnen in Aussicht gestellt. Als diese ausblieb, wandten sich die Sendungsmacher, vertreten durch B, ein weiteres Mal an die Ombudsstelle. Diese machte mit Schreiben vom 10. August 2018 geltend, dass die 20-tägige Frist für eine Beanstandung abgelaufen sei und die Ombudsstelle daher nicht darauf eintreten könne.

C. Mit Schreiben vom 10. September 2018 (Datum Postaufgabe) erhob einer der drei Sendungsmacher von AWM, B (Beschwerdeführer), Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Den Sendungsmachern von AWM sei ohne Begründung der Zugang zum Programm verweigert worden. Das Verhalten von Radio RaBe sei rechtswidrig und diskriminierend. Radio RaBe habe die anlässlich des Verfahrens vor der Ombudsstelle getroffene Vereinbarung nicht eingehalten. Die Sendungsmacher von AWM hätten sich bemüht, die Vorgaben von Radio RaBe umzusetzen, seien aber immer wieder hingehalten worden. Der Beschwerdeführer beantragt die Anordnung des Zugangs zum Programm. Seiner Eingabe lag auch das Schreiben der Ombudsstelle bei. Diese war auf die neuerliche Beanstandung im Zusammenhang mit einer nicht ausgestrahlten Sendung von AWM zur Flüchtlingspolitik nicht eingetreten.

D. Nach einem doppelten Schriftenwechsel entschied die UBI im Rahmen einer öffentlichen Beratung vom 1. Februar 2019, den Fall an die zuständige Ombudsstelle zurück zu

weisen, damit diese das Beanstandungsverfahren durchführen und mit einem Schlussbericht abschliessen kann. Die Ombudsstelle prüfte die Angelegenheit und orientierte die Beteiligten im Schlussbericht vom 8. April 2019 über die Ergebnisse ihrer Abklärungen. Dem Schlussbericht lag der Beschluss der Programmkommission von Radio RaBe vom 5. März 2019 bei.

E. Mit Eingabe vom 1. Mai 2019 erhob der Beschwerdeführer bei der UBI wiederum Beschwerde gegen die Verweigerung des Zugangs zum Programm von Radio RaBe bei der UBI. Die gegen die Probesendung über die Flüchtlingspolitik auch von der Programmkommission erwähnten pauschalen Kritikpunkte erachtete er als willkürlich und mangelhaft. Den Sendungsmachern von AWM sei deshalb der Zugang zum Programm rechtswidrig verweigert worden. Die UBI solle die notwendigen Massnahmen zum Programmzugang anordnen. Der Eingabe lag der Bericht der Ombudsstelle bei.

F. Mit Schreiben vom 13. Mai 2019 orientierte der Beschwerdeführer die UBI darüber, dass er den ablehnenden Entscheid der Programmkommission von Radio RaBe an die Mitgliederversammlung des Vereins Radio RaBe weitergezogen habe. Diese haben am 6. Mai 2019 eine Wiederaufnahme von AWM ins Sendeprogramm abgelehnt. Der interne Instanzenzug sei damit erschöpft. Der Beschwerdeführer führt an, die anwesenden Mitglieder seien von der Programmkommission unzutreffend orientiert worden. Die Programmkommission solle ihr Verhalten begründen.

G. In Anwendung von Art. 96 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) wurde AGRABE (Beschwerdegegnerin) zur Stellungnahme eingeladen. Sie beantragt in ihrer Antwort vom 27. Mai 2019, die Beschwerde abzuweisen, es gäbe kein «Recht auf Antenne». Sie sei nicht verpflichtet, Inhalte gegen ihren Willen und entgegen ihrem redaktionellen Konzept auszustrahlen. Die Sendung erfülle die inhaltlichen und formalen Qualitätsziele nicht, wie sie auch in der Konzession vorgesehen seien und verstosse auch gegen die programmrechtlichen Vorschriften des RTVG. Das angestrebte Sendekonzept genüge einfachsten journalistischen Grundsätzen nicht.

H. Der Beschwerdeführer weist in seiner Replik vom 12. Juni 2019 darauf hin, dass er kein Recht auf Antenne beanspruche, sondern ein faires und nicht-diskriminierendes Verfahren beim Programmzugang anstrebe. Die von der Beschwerdegegnerin behaupteten pauschalen Mängel würden nicht konkretisiert. Dies sei willkürlich. Zudem sei das in der Schlichtungsverhandlung bei der Ombudsstelle vereinbarte Prozedere nicht eingehalten worden.

I. Die Beschwerdegegnerin hält in ihrer Duplik vom 1. Juli 2019 an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest und verweist vollumfänglich auf ihre Beschwerdeantwort. Vereinsinterne Rechte könnten im Übrigen nicht Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens vor der UBI sein.

J. 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). Auch ein konkludentes oder stillschweigendes Verhalten der Veranstalterin kann eine Verweigerung des Zugangs darstellen, selbst wenn kein ausdrücklich abgelehntes Begehren durch den Programmveranstalter vorliegt (BGE 136 I 167 E. 3.3.3 S. 175). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Radio RaBe verweigerte die Ausstrahlung der Aufnahme über die Flüchtlingspolitik, die der Beschwerdeführer zusammen mit den anderen Machern von AWM eingereicht hatte.

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 sowie 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 gleichzeitig mit der Meinungsfreiheit (Art. 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK; SR 0.101] bzw. Art. 16 BV) auch das Rechtsgleichheitsgebot bzw. 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 verweigerten Zugangs zum Programm (Zugangsbeschwerde) an die UBI vor. Die Zugangsbeschwerde bezieht sich nicht nur auf redaktionelle Sendungen, sondern auf das ganze Programm und damit auch auf die Werbung (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 bei ihm um einen Teilgehalt des ebenfalls verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Rechtsgleichheit. Eine Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar. Gemäss Bundesgericht kann sich ein Rechtsanspruch auf Zugang zum Programm 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 (Urteile 2C_589/2018 des Bundesgerichts vom 5. April 2019 E. 3.3 [«Unterlassene Berichterstattung über zwei Volksmotionen»] und 2C_408/2011 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 Überlegungen) stellt eine rechtswidrige Zugangsverweigerung dar.

3.3 Es handelt sich vorliegend um einen atypischen Fall einer Zugangsbeschwerde. Dem Beschwerdeführer geht es eigentlich darum, dass die Sendung AWM einen festen Sendeplatz bei RaBe erhält bzw. regelmässig ausgestrahlt wird. Im Rahmen von Zugangsbeschwerden kann die UBI aber nicht darüber bestimmen, ob ein bestimmtes Sendekonzept Eingang in ein Rundfunkprogramm finden und regelmässig ausgestrahlt werden soll. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die Programmautonomie der Veranstalter (Art. 6 Abs. 2 RTVG). Die UBI hat ausschliesslich zu prüfen, ob die Verweigerung der Ausstrahlung der Sendung über die Flüchtlingspolitik rechtswidrig im Sinne von Art. 97 Abs. 2 Bst. b RTVG war. Ein entsprechender Beschluss der UBI hätte zur Folge, dass Radio RaBe nur diese eine Sendung von AWM als Massnahme zur Behebung des Mangels im Sinne von Art. 89 Abs. 1 RTVG ausstrahlen müsste.

3.4 Radio RaBe unterscheidet sich allerdings von den meisten anderen und insbesondere von den anderen konzessionierten Veranstaltern dadurch, dass das Programm nicht nur aus Sendungen besteht, die von angestellten Redaktionsmitgliedern gestaltet werden. Es steht grundsätzlich allen interessierten Personen offen, bei diesem Gemeinschaftsradio mitzuwirken und eigene Sendungen zu produzieren. Voraussetzung ist, dass man Mitglied des Vereins Radio Bern RaBe ist und gewisse, namentlich fachliche Bedingungen erfüllt. Der Entscheid über den Zugang ist in einem internen Verfahren geregelt. Zuständige Instanzen sind zuerst die Programmkommission und danach die Mitgliederversammlung des Vereins. Der Beschwerdeführer hat dieses Verfahren denn auch durchlaufen und sowohl von der Programmkommission als auch von der Mitgliederversammlung abschlägige Entscheide hinsichtlich des Zugangs zum Programm erhalten. In seiner Beschwerde rügt er sowohl den Beschluss der Programmkommission, weil dieser ungenügend begründet sei, wie auch den Beschluss der Mitgliederversammlung, da dieser auf einer einseitigen und unzutreffenden Information durch die Programmkommission beruhe. Ob dieses interne Verfahren aber korrekt und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entsprechend abgewickelt worden ist, kann die UBI nicht prüfen, da diesbezüglich das Vereinsrecht (Art. 60ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210] und allenfalls das Konzessionsrecht (Art. 86 Abs. 1 RTVG) Anwendung finden (Art. 96 Abs. 3 RTVG).

3.5 Im Rahmen der Zugangsbeschwerde hat die UBI hingegen zu beurteilen, ob Anhaltspunkte für eine Diskriminierung des Beschwerdeführers bzw. der Sendungsmacher von AWM durch die Veranstalterin bestehen. Das Verhalten der Verantwortlichen von Radio RaBe gegenüber dem Beschwerdeführer mag zwar unbefriedigend erscheinen. So wurden die Sen-

dungsmacher von AWM nämlich gleichzeitig mit der Ablehnung von Probesendungen wiederholt eingeladen, neue Probesendungen auf der Grundlage eines überarbeiteten Sendekonzepts einzureichen (vgl. auch den Bericht der Ombudsstelle vom 24. Februar 2018). Die auf diese Weise hingehaltenen Macher von AWM betrieben dadurch während längerer Zeit einen nicht unerheblichen Aufwand, um Zugang zum Programm von Radio RaBe zu erlangen. Allerdings sind diese Aspekte bei der Beurteilung der Zugangsbeschwerde, bei welcher sich die Frage einer allfälligen Diskriminierung der Sendungsmacher von AWM stellt, letztlich nicht relevant.

3.6 Die Beschwerdegegnerin begründete die Ablehnung des Gesuchs ausschliesslich mit journalistischen Unzulänglichkeiten und dem Nichterfüllen der inhaltlichen und formalen Qualitätskriterien von Radio RaBe. Indizien oder gar Belege, wonach die Veranstalterin diese sachlichen Gründe nur vorgeschoben hat und dass die Sendungsmacher von AWM aufgrund von persönlichen, weltanschaulichen oder weiteren sachfremden Merkmalen gegenüber anderen Gesuchstellern rechtsungleich und damit diskriminierend behandelt wurden, sind nicht ersichtlich und behauptet der Beschwerdeführer auch nicht. Letzterer hat überdies auch nicht geltend gemacht, dass das Begehren auf Zugang erfolgt sei, weil bei Radio RaBe im Rahmen der generellen Berichterstattung über die Flüchtlingspolitik gewisse Ansichten nicht zum Ausdruck gekommen seien, was er mit der Sendung habe ändern wollen. Vielmehr ging es den Sendemachern von AWM darum, mit einem bestimmten Sendekonzept Zugang zum Programm von Radio RaBe zu erhalten, und nicht um das Bestreben, bestimmte politische oder weltanschauliche Inhalte zu verbreiten. Wie in E. 3.3 ausgeführt, kann die UBI aber nicht über den Zugang eines Sendekonzepts beschliessen.

4. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Verweigerung der Ausstrahlung der Sendung von AWM im Programm von Radio RaBe nicht rechtswidrig erfolgte. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Verfahrenskosten sind keine zu auferlegen (Art. 98 Abs. 1 RTVG).

Aus diesen Gründen beschliesst die UBI:

1. Die Beschwerde wird einstimmig abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
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: 19. November 2019