



b. 912

Entscheid vom 23. Juni 2022

Besetzung

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

Gegenstand

Radio SRF 1,
Nachrichtensendungen vom 20. November 2021, 23.00 Uhr
und 21. November 2021, 00.00 Uhr, 01.00 Uhr, 02.00 Uhr
sowie 03.00 Uhr

Beschwerde vom 20. Dezember 2021

Parteien / Verfahrensbeteiligte

A (Beschwerdeführer)
und weitere Beteiligte

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG
(Beschwerdegegnerin)

Sachverhalt:

A. Am 20. November 2021 demonstrierten in Zürich mehrere Tausend Personen gegen die Covid-19-Massnahmen. Organisiert wurde die bewilligte Grosskundgebung von der Bewegung «Mass-Voll».

B. Mit Eingabe vom 20. Dezember 2021 erhob A (Beschwerdeführer) gegen die Nachrichtensendungen von Radio SRF 1 vom 20. November 2021, 23.00 Uhr und 21. November 2021, 00.00 Uhr, 01.00 Uhr, 02.00 Uhr sowie 03.00 Uhr Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Er rügt, dass in diesen Sendungen nicht über die grosse Demonstration in Zürich gegen die Covid-19-Massnahmen berichtet worden sei, an welchen einige Tausend, wenn nicht Zehntausende Personen teilgenommen hätten. Die Kundgebung habe eine Woche vor der Volksabstimmung zum Covid-19-Gesetz stattgefunden. Gleichzeitig habe Radio SRF in den beanstandeten Nachrichtensendungen aber über die Verschärfung der Covid-19-Massnahmen der österreichischen Regierung berichtet. Neben der Nichterfüllung des Leistungsauftrags seien damit etliche Bestimmungen wie das Sachgerechtigkeitsgebot, das Transparenzgebot und die Menschenwürde missachtet worden. Der Beschwerdeschrift lag der Bericht der Ombudsstelle vom 30. November 2021 bei.

C. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG (Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Stellungnahme vom 21. März 2022, die Beschwerde abzuweisen. Über die Kundgebung in Zürich gegen die Covid-19-Massnahmen habe Radio SRF am 20. November 2021 in den Nachrichtenbulletins von 15.00, 16.00 und 17.00 Uhr sowie im Regionaljournal Zürich/Schaffhausen berichtet. Eine zusätzliche Berichterstattung in den beanstandeten Nachrichtensendungen habe sich insbesondere mangels relevanter Folgeereignisse nach Ende der Demonstration nicht aufgedrängt. Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers seien auch die neuen Covid-19-Massnahmen in Österreich in diesen Ausstrahlungen nicht thematisiert worden. Die journalistische Gewichtung von Themen bilde im Übrigen Teil der Programmautonomie der Veranstalter. Die Berichterstattung über die Kundgebung habe weder gegen den Leistungsauftrag verstossen, noch seien Programmbestimmungen verletzt oder sei der Zugang zum Programm rechtswidrig verweigert worden.

D. In seiner Replik vom 29. April 2022 betont der Beschwerdeführer, es gehe nicht an, dass ein «Staatsradio» in Nachrichtenbulletins in manipulativer Weise wichtige schweizerische Geschehnisse verschweige und stattdessen über nicht relevante Ereignisse ausserhalb der Schweiz berichte. Die Beschwerdegegnerin benütze die Programmautonomie in unzulässiger Weise als Freibrief.

E. In der Duplik vom 19. Mai 2022 hält die Beschwerdegegnerin an ihrem Antrag fest. Sie habe die programmrechtlichen Vorgaben eingehalten. Radio SRF sei kein Staatsradio.

F. Die Parteien wurden darüber orientiert, dass die Beratung der Beschwerdesache öffentlich sein werde, es sei denn, schützenswerte Privatinteressen würden entgegenstehen (Art. 97 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen [RTVG; SR 784.40]).

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, ebenfalls zur Beschwerdeführung befugten Personen unterstützt wird (Art. 94 Abs. 2 und 3 RTVG; Popularbeschwerde). Der Beschwerdeführer erfüllt diese Voraussetzungen.

2.1 Popularbeschwerden sind nur möglich gegen ausgestrahlte Publikationen (Programmbeschwerde) und nicht gegen den verweigerten Zugang zum Programm (Zugangsbeschwerde). Gegen Letzteres ist nur eine Betroffenenbeschwerde im Sinne von Art. 94 Abs. 1 RTVG möglich. Dem Beschwerdeführer fehlt dazu allerdings als blosser Teilnehmer und Nicht-Organisator der Demonstration die Legitimation. Die Eingabe stellt ohnehin keine Zugangs-, sondern eine Programmbeschwerde dar, weil der Beschwerdeführer explizit fünf ausgestrahlte Radiosendungen beanstandet und nicht geltend macht, Radio SRF 1 habe in seinem Programm nicht über die Demonstration berichtet (BGE 136 I 167 E. 3.2ff. und 125 II 624 E. 3b S. 627).

2.2 Der Beschwerdeführer hatte bereits am 24. November 2021 bei der UBI eine Beschwerde gegen Radio SRF mit praktisch identischen Rügen erhoben (siehe dazu UBI-Entscheid b. 907 vom 21. März 2022). Es ging dabei um die fehlende Berichterstattung über eine Grossdemonstration in Bern vom 23. Oktober 2021 gegen die Covid-19-Massnahmen in den Nachrichtensendungen von Radio SRF 1 von 23.00 Uhr bis 03.00 Uhr am nachfolgenden Tag. Bei Einreichung der vorliegenden Eingabe hatte die UBI noch nicht über seine frühere Beschwerde beraten. Der Beschwerdeführer räumt in einem Schriftsatz ein, dass er bei Kenntnis des UBI-Entscheids zu seiner ersten Beschwerde die zweite wohl anders formuliert hätte. Dies ist jedoch für die Beurteilung seiner zweiten Beschwerde unerheblich. Es ist daher auch naheliegend, dass die Beurteilung dieser Beschwerde weitgehend dem Entscheid b. 907 entspricht.

2.3 Die UBI hat gemäss Art. 97 Abs. 2 RTVG festzustellen, ob die angefochtenen Sendungen das einschlägige Recht verletzt haben, wozu Art. 4, 5 und 5a RTVG gehören. Nicht zu prüfen hat sie die Einhaltung des Leistungsauftrags gemäss Art. 93 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101), der sich an alle schweizerischen Radio- und Fernsehveranstalter gesamthaft richtet. Der spezielle Programmauftrag für die SRG ist in Art. 23ff. RTVG und der Konzession konkretisiert. Die Überprüfung des Programmauftrags und der Konzessionsbestimmungen fällt jedoch nicht in den Zuständigkeitsbereich der UBI, sondern in denjenigen des Bundesrats bzw. der allgemeinen Aufsichtsbehörde, des Bundesamts für Kommunikation (Art. 86 Abs. 1 RTVG).

3. Im Rahmen einer Zeitraumbeschwerde können mehrere Sendungen gleichzeitig beanstandet werden (BGE 123 II 115 E. 3a S.121 [«Zischtigsclub», «Arena» u.a.]). Darunter

fallen gemäss Art. 92 Abs. 3 RTVG redaktionelle Beiträge, welche nicht länger als drei Monate vor der letzten beanstandeten Ausstrahlung zurückliegen. Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt.

4. Die Beanstandung definiert das Anfechtungsobjekt und begrenzt insofern die Prüfungsbefugnis der UBI. Bei der Prüfung des anwendbaren Rechts ist sie frei und nicht an die Vorbringen der Parteien gebunden (Denis Barrelet/Stéphane Werly, *Droit de la Communication*, Bern 2011, 2. Auflage, Rz. 880, S. 262).

4.1 Art. 17 Abs. 1 BV 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 und des Fokus einer Sendung oder einer Publikation und die Freiheit in der inhaltlichen Bearbeitung. Ausstrahlungen haben jedoch den in Art. 4 und 5 RTVG festgelegten inhaltlichen Mindestanforderungen an den Programminhalt Rechnung zu tragen.

4.2 Der Beschwerdeführer macht primär eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots von Art. 4 Abs. 2 RTVG geltend, welches auch das Transparenzgebot beinhaltet. Im Zusammenhang mit dem Sachgerechtigkeitsgebot prüft die UBI, 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»]).

4.3 Die Anwendung des Sachgerechtigkeitsgebots bedingt, dass konkrete Inhalte einer ausgestrahlten Sendung oder eines ausgestrahlten Beitrags beanstandet werden. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Der Beschwerdeführer rügt nicht, dass ein in den beanstandeten Sendungen thematisiertes Ereignis unzutreffend oder unvollständig behandelt worden sei, was im Lichte des Sachgerechtigkeitsgebots relevant wäre (Urteil 2C_494/2015 des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2015 E. 4ff. [«Zahnarztpfusch»]). Er beanstandet vielmehr, dass in bestimmten Nachrichtensendungen gar nicht über die Kundgebung in Zürich und damit über ein Ereignis berichtet worden sei. Damit moniert er die Themenwahl, welche aber Teil der Programmautonomie der Veranstalterin von Art. 6 Abs. 2 RTVG bildet. Das Sachgerechtigkeitsgebot findet daher nicht Anwendung. Das trifft auch auf die vom Beschwerdeführer zusätzlich angeführte Bestimmung zur Achtung der Menschenwürde (Art. 4 Abs. 1 RTVG) zu. Wenn über ein Thema oder ein Ereignis gar nicht berichtet wird, kann dies grundsätzlich auch keine Missachtung der Menschenwürde begründen.

5. Indem der Beschwerdeführer die Auffassung vertritt, Radio SRF 1 hätte zwingend in den Nachrichtensendungen von 23.00 Uhr bis 03.00 Uhr über die Demonstration in Zürich berichten müssen, macht er implizit geltend, dass im Programm insgesamt ungenügend über dieses Ereignis berichtet worden sei.

5.1 Das Vielfaltsgebot 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. In ihrer Rechtsprechung hatte die UBI primär Fälle zu beurteilen, in welchen es um die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten zu einem bestimmten Thema ging (VPB 69/2005 Nr. 128 E. 5 S. 1557 [«Trentième anniversaire du plébiscite d'autodétermination jurassien»] i.S. UBI-Entscheid b. 500 vom 4. Februar 2005; UBI-Entscheide b. 684 vom 20. Juni 2014 E. 6ff. [«Die Schweizer»] und b. 813 vom 13. September 2019 E. 7ff. [«Klimafragen»]). Das schliesst aber nicht aus, dass Art. 4 Abs. 4 RTVG auch die Gewährleistung der Vielfalt der Themen bzw. Ereignisse in der Berichterstattung beinhaltet. So hatte die UBI im Lichte des Vielfaltsgebots eine Beschwerde zu prüfen, in welcher beanstandet wurde, dass Fernsehen SRF in einem bestimmten Zeitraum in seinem Programm, und vor allem in der Nachrichtensendung «Tagesschau», zu viel über Aspekte von Covid-19 berichtet habe (UBI-Entscheid b. 859 vom 11. Dezember 2020 E. 4.5ff. [«Berichterstattung über Covid-19»]).

5.2 Sendungen und andere 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 Publikationen vor Wahlen und Abstimmungen vorzugehen.

5.3 Die aus dem Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG abgeleiteten besonderen Anforderungen an Publikationen mit einem Bezug zu einer bevorstehenden Volksabstimmung gelten ausschliesslich für konzessionierte Programme (BGE 138 I 107 E. 2.1f. S. 109 [«Cash TV»]). Das Vielfaltsgebot findet bei entsprechenden Publikationen ausnahmsweise auch auf die einzelne Ausstrahlung Anwendung. 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»]; UBI-Entscheide b. 777 vom 23. März 2018 E. 5ff. [«Rentenreform»] und b. 764 vom 3. November 2017 E. 4.3 [«Energie-zukunft»]). Die zeitliche Nähe zum Urnengang und die Intensität von Stellungnahmen zur Vorlage sind bei der Beurteilung zu berücksichtigen (BGE 134 I 2 E. 3.3.2 S. 7). Die besonderen Sorgfaltspflichten für abstimmungsrelevante Sendungen gelten ausschliesslich in der für die Willensbildung der Stimmberechtigten sensiblen Periode vor dem Urnengang (UBI-Entscheid b. 713 vom 26. Oktober 2015 E. 7.1 [«Erbrechtssteuer»]). Diese beginnt gemäss Praxis der UBI in der Regel mit der Medienkonferenz des Bundesrats zur Vorlage, welche in casu am 27. September 2021 stattgefunden hat. Die eine Woche vor Abstimmung ausgestrahlten beanstandeten Beiträge fallen damit grundsätzlich in diese sensible Periode.

5.4 Bei der Prüfung der Einhaltung des Vielfaltsgebots sind alle Sendungen von Radio SRF bzw. Radio SRF 1 zu berücksichtigen und nicht nur die fünf vom Beschwerdeführer explizit beanstandeten Sendungen (UBI-Entscheide b. 733 vom 17. Juni 2016 E. 7.2 [«Börse»] und b. 689 vom 5. Juni 2015 E. 7.1 [«Séquences consacrées à la crise ukrainienne»]). Dabei

kann festgestellt werden, dass Radio SRF in den Nachrichtenbulletins von 15.00, 16.00 und 17.00 Uhr sowie im Regionaljournal Zürich/Schaffhausen über die Demonstration berichtet hat.

5.5 Radio SRF 1 hat mit den erwähnten Beiträgen in drei Nachrichten- und einer Hintergrundsendung die Zuhörerschaft angemessen über die Kundgebung in Zürich informiert. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Demonstration einen direkten Bezug zur Volksabstimmung über das Covid-19-Gesetz vom 28. November 2021 aufwies. Die aus dem Vielfaltsgebot abgeleiteten erhöhten Sorgfaltspflichten gebieten nicht, in bestimmten Sendungen zu bestimmten Zeiten über bestimmte abstimmungsrelevante Ereignisse zu informieren.

5.6 Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers wurde die von der österreichischen Regierung beschlossene Verschärfung der Massnahmen im Zusammenhang mit Covid-19 in den beanstandeten Nachrichtensendungen ab 23.00 Uhr nicht thematisiert. Da die Demonstration in Zürich, wie erwähnt, auf Radio SRF 1 keineswegs totgeschwiegen wurde, wäre dies für die programmrechtliche Beurteilung ebenso irrelevant wie der Umstand, dass über Corona-Demonstrationen in Zagreb (Nachrichten von 23.00 Uhr) und in den Niederlanden (03.00 Uhr) berichtet wurde.

5.7 Hinzuweisen gilt es zusätzlich auf das veränderte Konsumverhalten des Radio- und Fernsehpublikums durch neue Technologien. Rundfunkprogramme können heute weitgehend auch auf Abruf, also zeitversetzt, konsumiert werden. Aktuelle Ereignisse wie eine Kundgebung verbreiten sich zudem durch soziale Medien viel schneller als während der Zeit, wo lineare Programme die elektronische Medienlandschaft beherrschten. Der Entscheid der Beschwerdegegnerin, in den Nachrichtensendungen ab 23.00 Uhr über in der Zwischenzeit bekannte und abgeschlossene tagesaktuelle Ereignisse wie die Demonstration in Zürich nicht mehr zu berichten, ist denn auch journalistisch nachvollziehbar. Die Kundgebung löste nach ihrem Ende keine besonderen Reaktionen aus.

5.8 Die Inhalte der zur Kundgebung ausgestrahlten Beiträge von Radio SRF und namentlich Radio SRF 1 hat der Beschwerdeführer nicht beanstandet. So hat er nicht geltend gemacht, die entsprechenden Ausstrahlungen seien beispielsweise einseitig, tendenziös oder unausgewogen. Das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG, soweit anwendbar, ist aus diesen Gründen nicht verletzt worden.

5.9 Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich aus dem Programmrecht keine Pflicht für konzessionierte Veranstalter und speziell für die SRG ableiten lässt, über aktuelle Ereignisse wie die Demonstration von Zürich in bestimmten Sendungen zu bestimmten Zeiten zu informieren, selbst wenn sie einen Bezug zu einer bevorstehenden Volksabstimmung aufweisen. Es gilt, auf die Programmautonomie der Veranstalter hinzuweisen, welche diesen bei der Wahl der Themen, der Gewichtung, dem Sendekonzept und der Programmgestaltung insgesamt einen weiten Spielraum belässt. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Programmautonomie ist nicht, wie der Beschwerdeführer behauptet, ein Totschläger-Argument der Beschwerdegegnerin, sondern eine zentrale Voraussetzung einer freiheitlichen Radio- und Fernsehordnung.

6. Die beanstandeten Sendungen verletzen aus den erwähnten Gründen keine einschlägigen Bestimmungen der Radio- und Fernsehgesetzgebung. Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Verfahrenskosten werden keine auferlegt (Art. 98 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:
- (...)

I

im Namen der Unabhängigen Beschwerdeinstanz
für Radio und Fernsehen

Rechtsmittelbelehrung

Entscheide der UBI können gemäss Art. 99 RTVG in Verbindung mit Art. 82 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. Für Personen, die keine enge Beziehung zum Gegenstand der beanstandeten Sendung aufweisen, ist die Beschwerdebefugnis eingeschränkt (BGE 135 II 430).

Versand: 9. August 2022