



b. 919

Entscheid vom 1. September 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,
Stellungnahme des Bundesrats vom 25. April 2022 zur
eidgenössischen Volksabstimmung bezüglich der Über-
nahme der EU-Verordnung zur Europäischen Grenz-
und Küstenwache

Beschwerde vom 11. Mai 2022

Parteien / Verfahrensbeteiligte

B (Beschwerdeführer)
und weitere Beteiligte

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG
(Beschwerdegegnerin)

Sachverhalt:

A. Am 25. April 2022 strahlte Radio SRF im ersten Programm um 12.15 Uhr die Ansprache von Bundesrat Ueli Maurer zur eidgenössischen Volksabstimmung hinsichtlich der Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex) aus.

B. Mit Eingabe vom 11. Mai 2022 erhob B (Beschwerdeführer) gegen die erwähnte Sendung Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Sie widerspreche verfassungsrechtlichen Grundsätzen wie insbesondere dem Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe von Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und verletze das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40). Die Haltung des Bundesrats werde exklusiv, zu bester Sendezeit und damit in bevorzugter Weise dargestellt, ohne dass der Gegenseite das gleiche Recht eingeräumt worden sei. Der Beschwerdeschrift lag der Bericht der Ombudsstelle vom 27. April 2022 sowie eine Liste mit den Angaben und Unterschriften von 22 Personen, welche die Beschwerde unterstützen, bei.

C. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG (Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Stellungnahme vom 13. Juni 2022, die Beschwerde abzuweisen. Die Ansprachen des Bundesrates würden auf einer seit 1971 bestehenden Tradition beruhen, welche durch die Programmautonomie gedeckt sei. Auf dieses besondere Format der Behördenansprache sei das Vielfaltsgebot nicht oder nur beschränkt anwendbar. Der Bundesrat habe einen gesetzlichen Informationsauftrag und sei bei seinen Ansprachen an die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit gebunden. Bundesrat Maurer habe in seiner Ansprache denn auch das wichtigste Argument der Gegenseite erwähnt. Hervorzuheben sei zudem, dass die beanstandete Sendung eingebettet gewesen sei in eine umfassende, vielfältige und faire Abstimmungsberichterstattung, welche dem Vielfaltsgebot Rechnung getragen habe. Es liege deshalb keine Programmrechtsverletzung vor.

D. Der Beschwerdeführer verzichtete auf eine Replik.

E. Die Parteien wurden darüber orientiert, dass die Beratung der Beschwerdesache 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, 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.

3. 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).

3.1 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.

3.2 Der Beschwerdeführer betont, dass sich seine Eingabe nicht gegen die von Bundesrat Ueli Maurer gemachten inhaltlichen Aussagen richte. Der Bundesrat dürfe seine Meinung kundtun, solange der Gegenseite die gleichen Möglichkeiten eingeräumt würden. Seine Rügen betreffen damit ausschliesslich die Ausgewogenheit einer Sendung zu einer Volksabstimmung, welche grundsätzlich durch das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG geschützt wird (BGE 136 I 167 E. 3.2.1. S. 171f.).

4. Sendungen, 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.

4.1 Die aus dem Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG abgeleiteten besonderen Anforderungen an Sendungen mit einem Bezug zu einem bevorstehenden Urnengang gelten ausschliesslich für konzessionierte Programme (BGE 138 I 107 E. 2.1f. S. 109 [«Cash TV»]). Das Vielfaltsgebot findet bei entsprechenden Sendungen 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. 7 [«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 [«Energiezukunft»]). Die zeitliche Nähe zum Urnengang und die Intensität von Stellungnahmen sind bei der Beurteilung zu berücksichtigen. Je später und je intensiver Aussagen zu einer Vorlage erfolgen, desto strikter ist eine einseitige Beeinflussung zu verhindern (BGE 134 I 2 E. 3.3.2 S. 7).

4.2 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 [«Erbstiftungssteuer»]). Diese beginnt gemäss Praxis der UBI in der Regel mit der Medienkonferenz des Bundesrats zur Vorlage. Diese fand hinsichtlich der Übernahme der EU-Verordnung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache am 2. März 2022 statt. Die beanstandete Ausstrahlung vom 25. April 2022 fällt damit in diese rundfunkrechtlich sensible Periode vor dem Abstimmungstermin.

5. Die Beschwerdegegnerin vertritt den Standpunkt, dass das Vielfaltsgebot auf die Bundesratsansprachen nicht oder zumindest nur beschränkt anwendbar sei. Sie begründet dies mit dem besonderen Format, der breiten Akzeptanz, den gesetzlichen Vorgaben sowie der Einbettung dieser Sendung in die gesamte Abstimmungsberichterstattung.

5.1 Das Format der beanstandeten Ausstrahlung mag zwar besonders sein, indem der Bundesrat vor einer Volksabstimmung die Gelegenheit erhält, seine Sicht und die des Parlaments darzustellen, ohne dass ihm von der Redaktion Fragen gestellt werden. Die Programmautonomie von Art. 6 Abs. 2 RTVG gewährleistet Veranstaltern bei der Wahl des Formats auch entsprechend Freiheit. Wie die Beschwerdegegnerin jedoch selber ausführt, handelt es sich bei der zu beurteilenden Publikation um eine redaktionelle Sendung im Sinne von Art. 2 Bst. c RTVG. Entsprechende Ausstrahlungen haben grundsätzlich die Mindestanforderungen an den Programminhalt einzuhalten, wozu namentlich auch Art. 4 Abs. 4 RTVG zählt.

5.2 Die Beschwerdegegnerin verweist weiter auf die seit 1971 bestehende Tradition der Bundesratsansprachen und die breite Akzeptanz, welche diese bei der Bevölkerung und Zuhörerschaft geniessen. Sie erwähnt diesbezüglich auch die vom Schweizer Volk am 1. Juni 2008 abgelehnte «Maulkorb»-Initiative. Ob es eine solch breite Akzeptanz für Bundesratsansprachen zu bevorstehenden Volksabstimmungen gibt, spielt für die rundfunkrechtliche Beurteilung der damit verbundenen Radioausstrahlung jedoch keine Rolle. Insbesondere schliesst sie die Anwendung des Vielfaltsgebots in keiner Weise aus.

5.3 In ihrer Stellungnahme macht die Beschwerdegegnerin geltend, der Bundesrat habe gemäss Art. 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) einen gesetzlichen Informationsauftrag und müsse sich dabei an die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit halten. Die Beschwerdegegnerin verkennt dabei jedoch, dass es sich hier um eine Bestimmung handelt, die vorsieht, wie der Bundesrat zu informieren hat. Für die SRG, welche gemäss Art. 3a RTVG wie alle Rundfunkveranstalter staatsunabhängig ist, ergeben sich daraus keine spezifischen Ver-

pflichtungen. Namentlich kann daraus nicht abgeleitet werden, dass Radio SRF den Standpunkt von Bundesrat und Bundesversammlung in einer speziellen Form – wie in der beanstandeten Sendung – zu präsentieren hat.

5.4 Die Ausstrahlung der beanstandeten Sendung mit der Bundesratsansprache gehört nicht zu den Bekanntmachungspflichten der SRG gemäss Art. 8 RTVG. Die ehemals in Art. 6 Abs. 3 Bst. c im alten RTVG vom 21. Juni 1991 statuierte Bestimmung, wonach Veranstalter auf «Anordnung der Konzessionsbehörde behördliche Erklärungen verbreiten oder einer Behörde angemessene Sendezeit einräumen» müssen, «um sich zu äussern», wurde aufgehoben. In der bundesrätlichen Botschaft wurde dazu u.a. ausgeführt, dass eine solche Pflicht «in einem freiheitlichen System mit staatsunabhängigen Medien kaum zu rechtfertigen» sei (BBI 2003 1674). Auch die geltende Konzession der SRG sieht keine Verpflichtung zur Ausstrahlung von Bundesratsansprachen vor Volksabstimmungen vor. Die Beschwerdegegnerin hält denn auch selber fest, dass sie die Bundesratsansprachen in ihren Programmen auf freiwilliger Basis, d.h. ohne eine gesetzliche Verpflichtung, verbreite. Für die zu beurteilende Sendung trägt deshalb die Beschwerdegegnerin die alleinige programmrechtliche Verantwortung. Das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG findet daher vollumfänglich Anwendung.

5.5 Die Beschwerdegegnerin führt schliesslich an, dass die beanstandete Sendung in die ganze Berichterstattung zur «Frontex»-Vorlage eingebettet gewesen sei. Sie nennt beispielhaft fünf Sendungen von Radio SRF 1 (drei Beiträge der Sendung «Echo der Zeit» vom 2. März, 1. und 9. April 2022, den Beitrag der Sendung «Rendez-vous» vom 26. April 2022 sowie die Sendung «Forum» vom 21. April 2022). Die unterschiedlichen Positionen seien damit angemessen und mit ihren zentralen Argumenten zum Ausdruck gekommen. Dem gilt es entgegenzuhalten, dass das Referendums-Komitee im Programm von Radio SRF 1 keine gleichwertige Möglichkeit (Sendeplatz und Sendezeit) wie der Bundesrat erhalten hat, um seinen Standpunkt darzulegen. Es fehlte denn auch ein entsprechender Hinweis in der beanstandeten Ausstrahlung auf eine andere Sendung, in welchem die Gegner der Vorlage zu Wort gekommen sind bzw. noch zu Wort kommen (UBI-Entscheid b. 876 vom 10. Mai 2021 E. 6.2 und 7 [«Konzernverantwortungsinitiative»]) und mit welchem erst eine Einbettung in die gesamte Abstimmungsberichterstattung erfolgt wäre.

5.6 Entscheidend ist im Hinblick auf die programmrechtliche Beurteilung nicht die subjektive Einschätzung des Veranstalters bezüglich der Natur des Sendegefässes oder die Zielsetzung seines Beitrags, sondern die objektiv abzuschätzende Wirkung auf das Publikum (BGE 134 I 2 E. 3.3.2 S. 7). Der Moderator kündigt die Ansprache mit dem Hinweis an, dass in etwas mehr als zwei Wochen verschiedene Volksabstimmungen stattfinden würden, u.a. auch über die «Frontex»-Vorlage. Bundesrat Ueli Maurer hebt zu Beginn seiner rund vier Minuten dauernden Ausführungen hervor, dass die Beteiligung am Ausbau von Frontex für die Sicherheit der Schweiz von zentraler Bedeutung sei. Frontex unterstütze die Schengen-Staaten bei der systematischen Kontrolle der Aussengrenzen. Die Migrationskrise 2015 habe jedoch die Mängel deutlich gemacht, weshalb Frontex finanziell und personell besser auszustatten sei. Bundesrat Ueli Maurer verweist anschliessend auf die personellen und finanziellen Folgen, welche ein Mitmachen für die Schweiz bis 2027 zur Folge hätte. Gegen den Aus-

bau sei das Referendum ergriffen worden, weil Frontex aus Sicht der Gegnerschaft für Menschenrechtsverletzungen an den Grenzen Europas mitverantwortlich sei. Wichtig sei deshalb zu wissen, dass mit dem Ausbau von Frontex explizit der Schutz der Grundrechte gestärkt werde. Bundesrat Ueli Maurer hebt weitere Vorteile hervor, wie das freie Reisen innerhalb des Schengen-Raums und die stärkere Unterstützung bei Rückkehr von ausreispflichtigen Personen. Er skizziert danach die Auswirkungen bei einer Ablehnung der Vorlage, so den drohenden Ausschluss aus Schengen-Dublin und die damit verbundenen schwerwiegenden Folgen für die Sicherheit. So hätten die Behörden keinen Zugriff mehr auf das europäische Fahndungssystem SIS, die Asylgesuche würden dramatisch steigen, Reisende und Waren müssten an der Grenze systematisch kontrolliert werden und für Touristen, namentlich aus Asien, müsste eine Visa-Pflicht eingeführt werden, was zu Einbussen im Tourismus führen würde. Es müsste insgesamt mit hohen Kosten für die schweizerische Volkswirtschaft gerechnet werden. Bundesrat Ueli Maurer schliesst seine Ansprache wie folgt: «Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Vorlage anzunehmen.»

5.7 Der Zeitpunkt und die Intensität der Stellungnahme bedingen eine strenge Anwendung des Vielfaltsgebots mit den damit verbundenen besonderen Anforderungen für abstimmungsrelevante Sendungen. Die beanstandete Sendung mit der Ansprache des Bundesrats wurde 20 Tage vor dem Abstimmungstermin ausgestrahlt und war daher geeignet, die Meinungsbildung und damit das Stimmverhalten zu beeinflussen. Wenn der zuständige Departementschef die Haltung von Bundesrat und Bundesversammlung auf diese Weise unwidersprochen vorträgt, dürfte dies bei der Zuhörerschaft mit besonderem Interesse wahrgenommen werden und entsprechend grosses Gewicht haben. SRF betont in seinen eigenen publizistischen Leitlinien, die sich an die Mitarbeitenden richten, die besonderen Sorgfaltspflichten vor Wahlen und Abstimmungen (siehe Ziffer 4.2 und 4.3 der geltenden publizistischen Leitlinien). Je näher der Abstimmungs- oder Wahltermin rücke, desto höher seien die Anforderungen. Verwiesen wird insbesondere auf die Vielfalt und Fairness. In den letzten drei Wochen vor dem Urnengang dürfe es keine Einzelauftritte von Kandidaten oder Exponentinnen geben, die diesen einseitig eine einseitige Plattform bieten. Der Beschwerdeführer verweist seinerseits zutreffend auf Art. 34 Abs. 2 BV, welcher «die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe» im Rahmen der Gewährleistung der politischen Rechte schützt (BGE 134 I 2 E. 3.3.2 S. 7).

5.8 Bundesrat Ueli Maurer vermittelte in seiner Ansprache naturgemäss den Standpunkt von Bundesrat und Parlament. Als Vertreter der befürwortenden Seite zählte er hier die Vorteile auf, welche eine Annahme der Vorlage für die Schweiz – vor allem für die Sicherheit und die Bevölkerung – hätte. Ebenso wies er auf die zahlreichen und insgesamt gravierenden negativen Auswirkungen bei einer Ablehnung hin, die «für alle spürbar» wären. In einem Satz erwähnte Ueli Maurer zwar das Hauptargument der Gegnerschaft. Dies ändert jedoch nichts am Umstand, dass die Ausführungen zur Vorlage parteilich und inhaltlich insgesamt unausgewogen waren, was ja auch die Abstimmungsempfehlung von Bundesrat und der Bundesversammlung am Schluss der Ansprache verdeutlichte (UBI-Entscheid b. 727 vom 17. Juni 2016 E. 5.6f. [«Parteien im Konsumenten-Check»]).

5.9 Radio SRF 1 räumte dem Referendumskomitee keine gleichwertige Möglichkeit ein, seine Sichtweise darzulegen. Der Moderator wies auch nicht auf andere Sendungen im Programm hin, in denen die Sichtweise der ablehnenden Seite zum Ausdruck gekommen wäre oder noch zum Ausdruck kommen würde. Dem Prinzip der Chancengleichheit als wichtige journalistische Sorgfaltspflicht bei abstimmungsrelevanten Beiträgen wurde deshalb nicht Genüge getan (UBI-Entscheid b. 777 vom 23. März 2018 E. 5.4).

5.10 Unbeachtlich ist der Umstand, dass für die Zuhörenden – auch aufgrund der langjährigen Tradition von Bundesratsansprachen zu Volksabstimmungen bei Radio SRF – transparent war, dass es sich um eine parteiliche Stellungnahme zur «Frontex»-Vorlage handelte. Ziel des gesetzlich verankerten Vielfaltsgebots ist es, mit einer gleichwertigen Darstellung der verschiedenen Standpunkte die Chancengleichheit beider Lager zu gewährleisten und damit eine einseitige Beeinflussung der Zuhörenden zu verhindern. Die beanstandete Ausstrahlung hat die damit verbundenen besonderen Anforderungen an die Ausgewogenheit, Unparteilichkeit und Fairness nicht erfüllt. Während der zuständige Departementschef zu bester Sendezeit die Gelegenheit erhielt, den Standpunkt von Bundesrat und Bundesversammlung in einem für die Willensbildung zur Vorlage höchst sensiblen Zeitpunkt einseitig und unwidersprochen zu erläutern, blieb diese oder eine vergleichbare Möglichkeit der Gegnerschaft verwehrt. Das Vielfaltsgebot wurde deshalb verletzt.

6. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist daher gutzuheissen. Verfahrenskosten sind keine zu auferlegen (Art. 98 RTVG).

Aus diesen Gründen beschliesst die UBI:

1. Die Beschwerde wird einstimmig gutgeheissen.
2. Die SRG 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 Ziff. 1 und 2 RTVG getroffenen Vorkehren zu unterrichten.
3. Es werden keine Verfahrenskosten 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 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: 23. September 2022