



---

b. 967

### Entscheid vom 22. März 2024

---

Besetzung

Mascha Santschi Kallay (Präsidentin)  
Catherine Müller (Vizepräsidentin),  
Yaniv Benhamou, Delphine Gendre,  
Reto Schlatter, Maja Sieber,  
Armon Vital (übrige Mitglieder)  
Pierre Rieder, Ilaria Tassini Jung (Sekretariat)

---

Gegenstand

SRF,  
Berichterstattung im Vorfeld der Nationalratswahlen 2023

Beschwerde vom 6. November 2023

---

Parteien / Verfahrensbeteiligte S (Beschwerdeführer) und weitere Beteiligte

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG  
(Beschwerdegegnerin)

## **Sachverhalt:**

**A.** Am 22. Oktober 2023 fanden die eidgenössischen Wahlen für den National- und Ständerat statt. Im Rahmen von verschiedenen Publikationen berichtete SRF im Vorfeld in den Fernseh- und Radioprogrammen sowie Online über diesen Urnengang.

**B.** Mit Eingabe vom 6. November 2023 (Datum Postaufgabe) erhob S (Beschwerdeführer) Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) gegen die Publikationen von August bis Oktober 2023 im Wahldossier zu den Nationalratswahlen ([www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2023](http://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2023)). Die Bundesratsparteien erhielten mehr Aufmerksamkeit als die anderen Parteien. Die EVP und die EDU seien zu den thematischen «Wahl-Arena»-Sendungen nicht eingeladen worden und in der «Arena» vom 6. Oktober 2023 mit dem Titel «Wahlkampf-Endspurt» mit den Parteispitzen seien neben den sechs grössten Parteien nur die EVP, nicht aber die EDU vertreten gewesen. So gebe es keinen «Parteiencheck» mit der EDU und im «Wahlbarometer» werde sie auch nicht erwähnt. Der Beschwerdeführer bemängelt, dass SRF die Parteien proportional nach Wähleranteilen zu Wort kommen lasse, keine gesamtheitliche Planung bestehe, sondern die einzelnen Redaktionen eigenständig entschieden. Kleine Parteien würden zudem hauptsächlich negativ dargestellt, wie etwa in der Sendung «Echo der Zeit» vom 6. Oktober 2023 oder im Online-Artikel «Das sind die Erfolgsaussichten der Massnahmen-Kritiker» vom 10. Oktober 2023, wo die EDU als «Rechtsausser-Partei» bezeichnet werde. Er macht Verletzungen des Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebots von Art. 4 Abs. 2 und 4 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) sowie rechtswidrige Verweigerungen des Zugangs zum Programm durch SRF geltend. Der Eingabe des Beschwerdeführers lagen u.a. der Bericht der Ombudsstelle vom 12. Oktober 2023 sowie die Unterschriften von 20 Personen bei, die seine Beschwerde unterstützen.

**C.** Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG (Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Stellungnahme vom 5. Januar 2024, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Nicht in die Zuständigkeit der UBI falle die Rüge der fehlenden gesamtheitlichen Planung. Ebenfalls nicht einzutreten sei auf die erst im Verfahren vor der UBI wegen fehlender Sachgerechtigkeit beanstandeten Sendungen. Das Vielfaltsgebot erfordere nicht, vor Wahlen alle Parteien absolut gleich zu behandeln bzw. ihnen die gleiche Sendezeit einzuräumen. Der Entscheid, die EDU in der «Arena»-Sendung vom 25. August 2023 zu berücksichtigen, nicht aber in weiteren Parteirunden wie derjenigen vom 6. Oktober 2023, sei in Abwägung der Parteienstärke auf kantonaler und nationaler Ebene sowie der verfügbaren Sendezeit erfolgt. Die unterschiedliche Behandlung von EVP und EDU, auch etwa in den Sendungen «Parteiencheck» und «Wahlbarometer», rühre daher, dass die EVP die grösste der Kleinparteien und sowohl auf nationaler als auch kantonaler Ebene bedeutend stärker vertreten sei als die EDU. Die EDU habe aber in mehreren Sendungen die Gelegenheit gehabt, sich zu präsentieren. Die Auswahl der Parteien in den beanstandeten Sendungen sei nach objektiven, transparenten und nicht-diskriminierenden Kriterien getätigt worden. Die Mindestanforderungen an den Programminhalt seien eingehalten worden.

**D.** In seiner Replik vom 26. Januar 2024 bemerkt der Beschwerdeführer, dass er den «Echo der Zeit»-Beitrag vom 6. Oktober 2023 bzw. den damit zusammenhängenden Online-Artikel «Das sind die Erfolgsaussichten der Massnahmen-Kritiker» vom 10. Oktober 2023 bei der Ombudsstelle beanstandet habe. Da der Schlussbericht aber erst am 15. November 2023 versandt worden sei, habe dieser bei der Beschwerde b. 967 nicht mehr berücksichtigt werden können. Der Beschwerdeführer habe diesen Schlussbericht nun aber seiner Replik beigelegt. Er stimmt der Beschwerdegegnerin insofern zu, als nicht alle Parteien absolut gleichbehandelt werden können. Die grosse Ungleichbehandlung bzw. Diskriminierung von Parteien wie der EVP oder der EDU sowie von noch kleineren Gruppierungen erachtet er aber als nicht vereinbar mit dem Vielfaltsgesetz. Er vermisst Kriterien für die angemessene Berücksichtigung aller Parteien im Rahmen der Wahlsendungen. Die bisherige Vertretung in nationalen und kantonalen Parlamenten erachtet er als ein nicht mit Art. 4 Abs. 4 RTVG vereinbares Kriterium. Der Beschwerdeführer weist schliesslich darauf hin, dass sich seine Beanstandung wie nun auch seine Beschwerde auf das ganze Wahldossier von SRF bezogen habe.

**E.** In ihrer Duplik vom 28. Februar 2024 hält die Beschwerdegegnerin an ihrem Antrag fest. Hinsichtlich des «Echo der Zeit»-Beitrags bzw. des Online-Artikels verweist sie darauf, dass der Beschwerdeführer bei der Zustellung des entsprechenden Schlussberichts auf die Möglichkeit einer Beschwerde an die UBI hingewiesen worden sei, wovon dieser aber nicht Gebrauch gemacht habe. Bezüglich der angemessenen Berücksichtigung von Parteien macht die Beschwerdegegnerin darauf aufmerksam, dass gewisse Parteien teilweise nur in einzelnen Kantonen existierten. Es gehe in den Programmen von SRF jedoch um eine nationale Perspektive. Die Beschwerdegegnerin verweist schliesslich auf Sendungen, in welchen kleinere Parteien und Gruppierungen vorgestellt worden seien.

**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 RTVG).

## **Erwägungen:**

- 1.** Die Eingabe des Beschwerdeführers wurde zusammen mit dem Ombudsbericht (Nr. 9511) 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). Die Eingabe erfüllt diese Voraussetzungen.
- 3.** Die UBI hat gemäss Art. 97 Abs. 2 Bst. a RTVG festzustellen, ob die angefochtenen Publikationen die einschlägigen Bestimmungen des nationalen und internationalen Rechts verletzen. Stellt sie eine Rechtsverletzung fest, kann sie das Massnahmenverfahren gemäss Art. 89 RTVG durchführen. Auf die weitergehenden Anträge des Beschwerdeführers ist nicht einzutreten. Soweit dieser zudem eine rechtswidrige Verweigerung des Zugangs zum Programm (Art. 97 Abs. 2 Bst. b RTVG) geltend gemacht, erfüllt die Eingabe die Beschwerde Voraussetzungen nicht, da diese nur Betroffenen, nicht aber Popularbeschwerdeführenden offensteht.
- 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** 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 Sendung zurückliegen. Zusätzlich muss zwischen den beanstandeten Ausstrahlungen ein thematischer Zusammenhang bestehen, wenn eine Verletzung des Vielfaltsgebots von Art. 4 Abs. 4 RTVG geltend gemacht wird. Beim übrigen publizistischen Angebot der SRG (insbesondere Online-Angebot) ist eine Zeitraumbeschwerde nur gegen Beiträge möglich, die im selben Wahl- oder Abstimmungsdossier publiziert wurden (Art. 92 Abs. 4 RTVG).
  - 4.2** Der Beschwerdeführer rügt in seiner Eingabe das Wahldossier von SRF zu den eidgenössischen Wahlen von 2023, das Artikel sowie Audio- und Videobeiträge aus Radio- und Fernsehsendungen enthält. Beispielhaft führt er mehrere «Arena»-Sendungen (25. August 2023, 29. September 2023 und insbesondere 6. Oktober 2023) sowie die ebenfalls von Fernsehen SRF ausgestrahlten «Wahlbarometer»-Beiträge an. Der Beschwerdeführer nennt zudem das «Tagesgespräch» vom 18. September 2023 von Radio SRF, welches den «Parteiencheck» mit der EVP enthält, und den «Echo der Zeit»-Beitrag «Warum es Corona-Massnahmen-Kritiker nach Bern schaffen könnten» vom 6. Oktober 2023 inkl. des damit

zusammenhängenden Online-Artikels «Das sind die Erfolgsaussichten der Massnahmen-Kritiker» vom 10. Oktober 2023.

**4.3** Im Zentrum der Beschwerde steht damit das Wahldossier von SRF, welches Teil des übrigen publizistischen Angebots der SRG bildet (Art. 5a RTVG). Dieses enthält Publikationen zu den bevorstehenden National- und Ständeratswahlen ab dem 11. August 2023 («Wahlen 2023 – FDP nimmt Migrationsthema auf – die SVP freut's»). Nicht Teil des Wahldossiers ist der in der Sendung «Tagesgespräch» ausgestrahlte «Parteiencheck» mit der EDU, im Gegensatz zu den jeweils in der Sendung «Echo der Zeit» ausgestrahlten übrigen «Parteienchecks» mit den sechs grössten Parteien. Diese Ausstrahlung ist daher separat zu prüfen.

**4.4** Ebenfalls zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gehört der Online-Artikel «Das sind die Erfolgsaussichten der Massnahmen-Kritiker» vom 10. Oktober 2023. Wie die Beschwerdegegnerin zwar zutreffend anführt, hat der Beschwerdeführer diese Publikation bei der Ombudsstelle separat beanstandet und der dazugehörige Bericht der Ombudsstelle gemäss Art. 93 Abs. 3 RTVG lag bei Einreichung der vorliegenden Beschwerde noch nicht vor, was gemäss Art. 95 Abs. 1 RTVG eigentlich notwendig wäre. Allerdings bildet diese Publikation auch Teil des Wahldossiers von SRF und die UBI kann bei Zeitraumbeschwerden auch Publikationen in die Prüfung miteinbeziehen, die erst nach der Einreichung der Beanstandung bei der Ombudsstelle veröffentlicht wurden, sofern diese in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen (UBI-Entscheid b. 722 vom 11. Dezember 2015 E. 4.1 [«ECOPOP»]). Ein Beharren auf einer separaten Beschwerde nach Eintreffen des Ombudsberichts hätte zudem aufgrund der verpassten 30-tägigen Beschwerdefrist zwangsläufig einen Beschluss auf Nichteintreten zur Folge, was aufgrund der besonderen Umstände einen überspitzten Formalismus darstellen würde. Der Beschwerdeführer hat den Ombudsbericht (Nr. 9524) zu seiner Beanstandung gegen den Online-Artikel mit der Replik nachgereicht.

**4.5** Art. 17 Abs. 1 BV verankert die Medien- bzw. Rundfunkfreiheit. Art. 93 der Bundesverfassung (BV; SR 101) 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. Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots von Art. 4 Abs. 2 RTVG (Online-Artikel über Corona-Massnahmen-Kritiker) und des Vielfaltsgebots von Art 4 Abs. 4 RTVG (Wahldossier, Sendung «Tagesgespräch» mit EVP-«Parteiencheck») geltend.

**4.6** Im Zusammenhang mit dem Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG 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»]). 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. Auch der nicht-verbale Gestaltung ist bei der Beurteilung Rechnung zu tragen. Die Gewährleistung der freien Meinungsbildung des Publikums erfordert die Einhaltung von zentralen journalistischen Sorgfaltspflichten wie dem Transparenzgebot (vgl. Urs Saxer/Florian Brunner, Rundfunkrecht – Das Recht von Radio und Fernsehen, in: Biaggini et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, N. 7.104ff., S. 312ff.; Barrelet/Werly, a.a.O., Rz. 895ff., S. 267ff.; Rudolf Mayr von Baldegg/Dominique Strebel, Medienrecht für die Praxis, 2018, 5. Auflage, S. 258ff.; Denis Masméjan, in: ders./Bertil Cottier/Nicolas Capt [Hrsg.], Loi sur la radio-télévision, Commentaire, 2014, S. 96ff., Rz. 43ff. zu Art. 4 RTVG; Rolf H. Weber, Rundfunkrecht, 2008, Rz. 20ff. zu Art. 4 RTVG, S. 58ff.). Der Umfang der gebotenen Sorgfalt hängt von den konkreten Umständen, dem Charakter des Publikationsgefässes sowie vom Vorwissen des Publikums ab (BGE 131 II 253 E. 2.1f. S. 257 [«Rentenmissbrauch»]). Art. 4 Abs. 2 RTVG ist ausschliesslich auf redaktionelle Publikationen mit Informationsgehalt anwendbar.

**4.7** Das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG richtet sich ausschliesslich an Veranstalter mit einer Konzession (BGE 138 I 107 E. 2.1f. S. 109 [«Cash TV»]). Die Bestimmung will einseitige Tendenzen in der Meinungsbildung durch Radio und Fernsehen verhindern. In den redaktionellen Sendungen soll die politisch-weltanschauliche Vielfalt widerspiegelt werden (BGer-Urteil 2C\_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.5.1 [«La haine avant la votation sur la loi Covid»], UBI-Entscheid b.813 vom 13. September 2019 E. 7ff. [«Klimafragen»]). Das Vielfaltsgebot betrifft im Gegensatz zum Sachgerechtigkeitsgebots nicht einzelne Sendungen, sondern das Programm insgesamt. Ausnahme bilden Abstimmungs- und Wahlsendungen.

**4.8** Publikationen, die bevorstehende Wahlen thematisieren, sind aus staatspolitischer Sicht heikel, weil sie geeignet sind, die politische Meinungsbildung zu beeinflussen. Die Sicherung der 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 Sendungen und anderen Publikationen vor Wahlen und Abstimmungen vorzugehen.

**4.9** Aus dem Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG werden besondere Anforderungen an Wahl- und Abstimmungssendungen in der für die Meinungs- und Willensbildungen sensiblen Perioden vor dem Urnengang abgeleitet. Die erhöhten journalistischen Sorgfaltspflichten und namentlich die besonderen Anforderungen an die Ausgewogenheit bezwecken die Gewährleistung der Chancengleichheit zwischen den sich gegenüberstehenden Parteien bzw. Kandidierenden (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»]). In seiner Empfehlung zur Wahlberichterstattung in elektronischen Medien CM/Rec (2007) 15, die vom Ministerkomitee am 7. November 2007 genehmigt wurde, weist auch der Europarat die Mitgliedstaaten an, Vorkehrungen zu faires, ausgewogenen und unparteiischen Ausstrahlungen zu treffen.

**4.10** In ihrer Rechtsprechung haben das Bundesgericht und die UBI darauf hingewiesen, dass aus dem Programmrecht und namentlich aus Art. 4 Abs. 4 RTVG auch für konzessionierte Veranstalter keine Pflicht abgeleitet werden kann, alle Parteien bzw. alle

Kandidierenden in wahlrelevanten Sendungen absolut gleich zu behandeln bzw. allen die gleiche Sendezeit einzuräumen (BGE 125 II 497 E. 3b/cc und dd S. 503ff.; UBI-Entscheide b. 833 vom 29. Mai 2020, b. 730 vom 17. Juni 2016 E. 5.1 [«Ständeratswahlen Kanton Bern»] und b. 722 vom 11. Dezember 2015 E. 6.1ff.). Die Programmautonomie (Art. 6 Abs. 2 RTVG) gewährleistet – trotz der erwähnten besonderen Anforderungen – auch einen gewissen Spielraum der betroffenen Veranstalter in Bezug auf deren inhaltlichen Gestaltung. Namentlich gilt es, den Bedürfnissen des betroffenen Mediums und des Publikums Rechnung zu tragen. So ist es schwierig, Diskussionen mit einer grossen Anzahl von Kandidierenden medien- und publikumsgerecht zu präsentieren. Abweichungen vom Gleichbehandlungsprinzip müssen jedoch auf objektiven, transparenten und nicht-diskriminierenden Kriterien beruhen. Von Wahlsendungen ausgeschlossene Parteien bzw. Kandidierende sollten zudem die Gelegenheit erhalten, sich ebenfalls in einem anderen geeigneten Publikationsgefäss präsentieren zu können.

**5.** Auf das vom Beschwerdeführer gerügte Wahldossier ist das Vielfaltsgebot anwendbar (Art. 5a RTVG). Der Beschwerdeführer moniert insbesondere, die EDU sei in der Berichterstattung zu den Nationalratswahlen benachteiligt worden, gerade auch gegenüber der EVP. Er bemängelt zudem eine generelle Benachteiligung kleiner Parteien, die zudem oft negativ dargestellt würden.

**5.1** Das SRF-Wahldossier enthält zahlreiche Publikationen zu den National- und Ständeratswahlen. Zu erwähnen sind etwa die Ausstrahlungen der Diskussionssendung «Arena» von Fernsehen SRF vom 25. August 2023 («Wahlkampfstart mit den Parteipräsidentinnen und -präsidenten»), vom 1. September 2023 («Wahl-Arena» zur Asyl- und Migrationspolitik), vom 8. September 2023 («Wahl-Arena» zur Altersvorsorge), vom 15. September 2023 («Wahl-Arena» zur Klima- und Energiepolitik), vom 22. September 2023 («Wahl-Arena» über die Schweiz und die Welt), vom 29. September 2023 («Gesundheitskosten – welche Rezepte haben die Jungparteien?») und vom 6. Oktober 2023 («Wahlkampf-Endspurt mit den Parteispitzen»). Der Online-Artikel «Parteien zur Wahl – Die zehn grössten Parteien in Kürze» vom 27. September 2023 vermittelt einen Steckbrief und die Kernanliegen der dargestellten Parteien. Ebenfalls Teil des Wahldossiers bilden mehrere Ausgaben des SRG-«Wahlbarometers» mit den Ergebnissen von aktuellen Meinungsumfragen. Eine Vielzahl von Publikationen beschäftigt sich mit der Konstellation in einzelnen Kantonen und anderen, ganz unterschiedlichen Aspekten der Wahlen, wie etwa der Finanzierung und den Budgets von Parteien, den Transparenzvorschriften, den Wahlkampfthemen, den Wahlkampagnen von Parteien, dem Lobbying, der Papierflut, Online-Werbung, dem abnehmenden Vertrauen in die Politik sowie der Rolle von Frauen, Secondos, Behinderten, kleinen Parteien und Listenverbindungen.

**5.2** Es kann festgestellt werden, dass die Parteien, welche sich mit Listen für die Nationalratswahlen in den SRF-relevanten Sprachräumen bzw. den betreffenden Kantonen bewarben, nicht gleichbehandelt wurden. Am meisten Raum wurde den sechs Parteien (SVP, SP, FDP, Mitte, Grüne, GLP) gewährt, welche im bisherigen nationalen Parlament (Legislaturperiode von 2019 bis 2023) über Fraktionsstärke verfügten. So waren diese in allen «Arena»-Sendungen durch Mitglieder vertreten, die in der Sendung «Echo der Zeit» ausgestrahlte Vorstellung dieser sechs Parteien («Parteienchecks») war Bestandteil ihrer

jeweiligen Porträts im Online-Artikel «Die zehn grössten Parteien in Kürze» und bei den SRG-«Wahlbarometer»-Sendungen zu den Parlamentswahlen wurde erklärt, wie sie an den jeweiligen Meinungsumfragen abgeschnitten haben. Innerhalb dieser sechs Parteien mit Fraktionsstärke wurden wiederum die vier im Bundesrat vertretenen Parteien privilegiert, wie beispielsweise bei einer speziellen «Wahlbarometer»-Publikation mit Bundesratsranking (Online-Artikel vom 6. September 2023).

**5.3** Der Beschwerdeführer hat in seiner Eingabe primär die Ungleichbehandlung von EVP und EDU im Wahldossier gerügt, also von zwei im Nationalrat vertretenen Parteien ohne Fraktionsstärke. Bei einer Analyse des Wahldossiers kann diesbezüglich festgestellt werden, dass die EVP in drei «Arena»-Sendungen repräsentiert war (6. Oktober 2023, 29. September 2023 und 25. August 2023), die EDU dagegen nur in einer Ausstrahlung (25. August 2023). Im Online-Artikel mit den Porträts der zehn grössten Parteien vom 27. September 2023 wurden die EVP und EDU dagegen gleichwertig vorgestellt. Die Beschwerdegegnerin wies zudem darauf hin, dass die EDU in weiteren Publikationen Erwähnung gefunden habe, wie in einem Beitrag des Regionaljournals Bern/Wallis/Freiburg von Radio SRF 1 vom 17. August 2023 und in dem damit zusammenhängenden Online-Artikel vom 12. September 2023 zu den Nationalratswahlen im Kanton Bern.

**5.4** Die Beschwerdegegnerin begründet die Ungleichbehandlung der beiden Parteien in der «Arena» einerseits damit, dass die EVP sowohl auf eidgenössischer Ebene im Nationalrat (drei Sitze gegenüber einem Sitz) als auch in den kantonalen Parlamenten (42 gegenüber 19 Sitzen) über mehr Sitze als die EDU verfügt habe. Andererseits verweist sie darauf, dass aufgrund der beschränkten Sendezeit und der damit verbundenen verfügbaren Redezeit eine Auswahl habe getroffen werden müssen.

**5.5** Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers ist es bezüglich der Verteilung der Sendezeit in der sensiblen Periode vor Wahlen zulässig, die bisherige Parteienstärke (Ergebnisse der letzten Wahlen) als Massstab heranzuziehen. Dies hat die UBI in konstanter Rechtsprechung festgehalten, auch wenn bei einem solchen Vorgehen neu kandidierende Parteien oder Gruppierungen benachteiligt sind (UBI-Entscheid b. 722 vom 11. Dezember 2015 E. 7.3f.). Nicht zu beanstanden ist ebenfalls, dass im Wahldossier kein klares Konzept von SRF bei der Wahlberichterstattung hinsichtlich der Berücksichtigung der einzelnen Parteien ersichtlich ist. Das Wahldossier enthält denn auch nicht nur Beiträge wie die «Arena»-Sendungen, in denen die kandidierenden Parteien und Gruppierungen ihr politisches Programm bzw. ihre Ansichten zu bestimmten Themen äussern, sondern auch Publikationen zu ganz unterschiedlichen Aspekten der bevorstehenden Wahlen (siehe dazu vorne E. 5.1). Diese inhaltliche Breite des Wahldossiers macht es zwar schwierig, die Berücksichtigung der einzelnen Parteien gesamthaft zu vergleichen, ermöglicht dadurch jedoch eine grössere thematische Vielfalt und ist durch die Programmautonomie gedeckt.

**5.6** Die Kriterien für die Verteilung der Sendezeit bzw. des gewährten Raums entspricht nicht früheren von der UBI geprüften Fällen, die primär Publikationen von RTS und RSI betrafen und in denen vor allem danach unterschieden wurde, ob eine Partei in der Regierung und im Parlament, im Parlament oder nicht im Parlament vertreten war (UBI-Entscheide b.



957 vom 3. November 2023 E. 7ff. [«MPS»], b. 730 vom 17. Juni 2016 E. 5.2 und b. 722 vom 11. Dezember 2015 E. 7.5f.). Im zu beurteilenden Wahldossier können im Grundsatz grob drei Kategorien unterschieden werden: Im Parlament vertretene Parteien mit Fraktionsstärke, im Parlament vertretene Parteien mit mindestens einem Sitz in einem deutschsprachigen Kanton ohne Fraktionsstärke sowie im Parlament nicht vertretene Parteien oder Gruppierungen. Letztere finden in einzelnen Publikationen Erwähnung. Eine Aufteilung des gewährten Raums im Wahldossier nach diesen Kategorien ist gemäss Rechtsprechung generell zulässig.

**5.7** Problematisch erscheint im Lichte des Vielfaltsgebots dagegen die unterschiedliche Behandlung der EVP und EDU in zwei «Arena»-Sendungen und in den Publikationen zum SRG-«Wahlbarometer», da beide Parteien eigentlich der gleichen Kategorie angehören (im Parlament vertretene Parteien ohne Fraktionsstärke). Die beschränkte Sendezeit kann vorliegend nicht bzw. nur beschränkt als Argument angeführt werden, geht es doch bloss um die Vertretung einer Partei. Zutreffend ist dagegen, dass die EVP gegenüber der EDU sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene mehr Mandate innehatte. Überdies wurde die EDU in anderen Publikationen des Wahldossiers erwähnt.

**5.8** Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Berichterstattung im Wahldossier von SRF im Vorfeld der Nationalratswahlen 2023 nicht ganz zu befriedigen vermag. Die Aufteilung der Sendezeit bzw. des gewährten Raums auf die Parteien erfolgt nicht durchwegs nach einheitlichen Kriterien und ist wenig transparent. Einerseits wird unterschieden aufgrund von Fraktionsstärke sowie Parlamentszugehörigkeit, andererseits bei den im nationalen Parlament vertretenen zwei Parteien ohne Fraktionsstärke mit Schwergewicht in der Deutschschweiz noch zusätzlich aufgrund der Anzahl Mandate in Bund und Kantonen. Da es sich aber bei beiden im Wahldossier berücksichtigten Kriterien an sich um objektive und nicht-diskriminierende handelt, wurde das Vielfaltsgebot nicht verletzt. Die EDU wurde zudem von der Berichterstattung nicht ausgeschlossen, sondern war substantiell (insbesondere in der «Arena» vom 25. August 2023 und im Online-Artikel mit den Porträts der zehn grössten Parteien) vertreten, was als eine angemessene Berücksichtigung im Sinne von Art. 4 Abs. 4 RTVG eingestuft werden kann. Die Beschwerde gegen das Wahldossier von SRF ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

**6.** Separat zu beurteilen gilt es das «Tagesgespräch» von Radio SRF 1 vom 18. September 2023 mit der EVP-Präsidentin Lilian Studer (siehe dazu vorne E. 4.3). Anmoderiert wird diese Sendung wie folgt: «An dieser Stelle haben wir in den letzten zweieinhalb Wochen die Wahlprogramme der sechs grössten Parteien unter die Lupe genommen. In der heutigen siebten und letzten Folge stellt sich die grösste der Kleinparteien im Parlament unserem Parteiencheck, die EVP.»

**6.1** Die Anmoderation verdeutlicht die Kriterien von Radio SRF 1 für die Auswahl beim «Parteiencheck». Das Format widmet sich im Prinzip nur den sechs grossen Parteien mit Fraktionsstärke. Die EVP, welche nicht zu diesen gehört, erhält als grösste der weiteren im Parlament vertretenen (Klein-)Parteien im deutschsprachigen Raum ebenfalls einen

Sendeplatz in diesem Radiogefäss. Dies im Gegensatz zur EDU, welche – im Sinne dieses Abgrenzungskriteriums von SRF – ebenfalls eine kleine Partei darstellt.

**6.2** Diese Ungleichbehandlung von zwei Parteien, die zur gleichen Kategorie gehören, ist im Lichte des Vielfaltsgebots an sich problematisch, wird doch damit die EDU benachteiligt bzw. die EVP bevorteilt. Wie bereits beim Online-Wahldossier kann aber auch bei der Radioberichterstattung die grössere Anzahl von Mandaten im Bund und in den Kantonen sowie die Präsenz in mehr Kantonen als rechtfertigendes zusätzliches Kriterium angeführt werden. Die EDU wird überdies auch bei Radio SRF nicht von der Wahlberichterstattung ausgeschlossen. Erwähnung findet sie zumindest in zwei Beiträgen des «Regionaljournals», welche sich an Kantone richten, in denen die Partei mit Listen angetreten ist («Regionaljournal Bern/Wallis/Freiburg» vom 15. August 2023 und «Regionaljournal Basel» vom 30. September 2023). Auch kleine, noch nicht im Parlament vertretene Parteien und andere Gruppierungen werden in einzelnen wahlrelevanten Beiträgen von Radio SRF berücksichtigt und angemessen vorgestellt (siehe etwa «Echo der Zeit» vom 6. Oktober 2023, Beitrag «Warum es Corona-Massnahmen-Kritiker nach Bern schaffen könnten», «Regionaljournal Ostschweiz» vom 29. September 2023, Beitrag mit National- und Ständeratskandidat von Aufrecht St. Gallen; «Regionaljournal Bern/Freiburg/Wallis» mit Ständeratskandidaten von der Piratenpartei Bern).

**6.3** Wie beim Wahldossier kann festgehalten werden, dass die ungleiche Behandlung von EVP und EDU im Zusammenhang mit den «Parteienchecks» bei Radio SRF nicht restlos zu befriedigen vermag, weil diese an sich der gleichen Kategorie angehören. Es liegt aber auch hier keine Diskriminierung der EDU vor, weil sachliche Gründe für eine Unterscheidung bestehen. Da die EDU überdies bei Radio SRF in dessen Wahlberichterstattung noch angemessen Erwähnung findet, wurde das Vielfaltsgebot nicht verletzt.

**7.** Der Beschwerdeführer beanstandet zusätzlich den Online-Artikel «Das sind die Erfolgsaussichten der Massnahmen-Kritiker» vom 10. Oktober 2023. Sinngemäss macht er eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots geltend, weil die EDU bei einem Satz im Artikel, in welchem es um eine Listenverbindung mit den Gruppierungen «Mass-voll» und «Aufrecht» im Kanton Zürich geht, zusammen mit den Schweizer Demokraten als «Rechtsaussern-Partei» bezeichnet wird. Diese Bezeichnung werde in der Regel mit Faschismus, Ausländerfeindlichkeit oder Neonazis in Verbindung gebracht. Diese treffe jedoch für die EDU bzw. ihre Kandidierenden nicht zu, was auch der Smartspider von SRF und andere schweizerische Wahlentscheidungsinstrumente (z.B. Smartvote) bestätigen würden.

**7.1** Die Redaktion hat bereits im Verfahren vor der Ombudsstelle eingeräumt, dass es sich bei der beanstandeten Bezeichnung um einen Fehler handle, und am 18. Oktober 2023 den betreffenden Satz im Online-Artikel mit einem expliziten Hinweis korrigiert. In der aktualisierten Version ist von der «rechtsbürgerlichen EDU» die Rede.

**7.2** Aufgrund des Informationsgehalts der Publikation ist das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 2 RTVG anwendbar. Dem Beschwerdeführer ist beizupflichten, dass bei Betrachtung von relevanten Wahlhilfeportalen wie Smartvote die Bezeichnung der EDU als «Rechtsaussern-Partei» nicht den Tatsachen entspricht. Im beanstandeten Artikel geht es allerdings nicht eigentlich um die EDU, sondern um die Wahlchancen von Gruppierungen, die

sich gegen die staatlichen Corona-Massnahmen wenden, wie «Mass-voll» und «Aufrecht». Es stellt sich deshalb die Frage, ob die unzutreffende Bezeichnung der EDU in der ursprünglichen Publikation alleine eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots begründet. Zu berücksichtigen gilt es dabei insbesondere, dass der Artikel nur zwölf Tage vor den Nationalratswahlen und damit in einer für die Meinungs- und Willensbildung zu diesem Urnengang höchst sensiblen Periode veröffentlicht wurde, in welcher erhöhte Sorgfaltspflichten gelten. Diese wurden nicht eingehalten. Die nicht korrekte Umschreibung einer Partei, welche geeignet ist, das Wahlverhalten der Leserschaft zu beeinflussen, wiegt schwer und betrifft keinen Nebenpunkt.

**7.3** Das Sachgerechtigkeitsgebot ist aus diesen Gründen verletzt worden und die Beschwerde gegen den Online-Artikel daher gutzuheissen.

**7.4** Der Redaktion ist zugutezuhalten, dass sie den Artikel noch vor den Wahlen angepasst und ihren Fehler mit einem entsprechenden Hinweis in transparenter Weise korrigiert hat. Damit ergriff sie bereits freiwillig die erforderlichen Massnahmen, um den festgestellten Mangel zu beheben. Es kann deshalb auf das Verfahren von Art. 89 Abs. 1 RTVG verzichtet werden, welches in der Regel auf eine rechtskräftig festgestellte Verletzung des RTVG folgt (Jahresbericht 2023 der UBI Ziff. 7.6 S. 13f.).

**8.** Verfahrenskosten werden keine auferlegt (Art. 98 RTVG).

### **Aus diesen Gründen beschliesst die UBI:**

1. Die Beschwerden gegen das Wahldossier und die Sendung «Tagesgespräch» vom 18. September 2023 werden mit fünf zu zwei Stimmen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Beschwerde gegen den Online-Artikel vom 10. Oktober 2023 wird mit sechs zu eins Stimmen gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Auf die Durchführung des Massnahmenverfahrens gemäss Art. 89 Abs. 1 RTVG nach Eintritt der Rechtskraft von Ziffer 2 wird verzichtet.
4. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
5. Zu eröffnen:  
- (...)

Im Namen der Unabhängigen Beschwerdeinstanz  
für Radio und Fernsehen

Im Anhang zu dieser Entscheidung findet sich die abweichende Meinung des Präsidiums in Bezug auf die Einhaltung des Vielfaltsgebots im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Entscheidungen 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: 25. Juni 2024

## **Abweichende Meinung des Präsidiums der UBI (Catherine Müller und Mascha Santschi Kallay) in Bezug auf die Einhaltung des Vielfaltsgebots vor Wahlen**

Es ist unbestritten und durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie der UBI gefestigt, dass im Vorfeld von Wahlen nicht alle Parteien oder Kandidierenden absolut gleich behandelt werden müssen. Dies ergibt sich aus der Programmautonomie. Jedoch gilt der Grundsatz, dass Abweichungen vom Gleichbehandlungsprinzip auf objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen müssen. Dazu verpflichtet sich SRF auch in Ziff. 4.3 seiner publizistischen Leitlinien: «Kriterien sind die publizistische und die politische Relevanz (zum Beispiel bisherige Kräfteverhältnisse). Die Kriterien sollen Transparenz schaffen. Ihre Einhaltung muss überprüfbar sein und sie müssen nach aussen nachvollziehbar begründet werden können.» Dies bedeutet, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist.

In der Legislatur 2019 bis 2023 waren acht Parteien aus der Deutschschweiz im Nationalrat vertreten. Schliesst man nun in der sensiblen Phase vor dem Wahltermin eine dieser acht Parteien von wichtigen Wahlsendungen aus, bedarf es hierfür besonders überzeugender Gründe. SRF unterschied in seinen Sendungen zwischen im Parlament vertretenen Bundesratsparteien, Parteien mit Fraktionsstärke und Kleinparteien ohne Fraktionsstärke. Zur letztgenannten Kategorie – Kleinparteien ohne Fraktionsstärke – zählten die EVP (3 Sitze) und die EDU (1 Sitz). Dennoch wurden diese beiden politischen Parteien ungleich behandelt. Das Argument, dass es sich bei der EVP um die «grösste der Kleinparteien» handelt, ist nicht stichhaltig. Ebenso wenig ist die Anzahl Sitze einer Kleinpartei auf kantonaler Ebene ein heilendes Kriterium bei eidgenössischen Wahlen, zumal viele kleine Parteien aus unterschiedlichen Gründen (z.B. Konfession, Sprache) gar nicht in allen Kantonen existieren.

In der «Wahlauftakts-Arena» vom 25. August 2023 nahmen noch alle acht Nationalratsparteien der Deutschschweiz teil. In der «Jungparteien-Arena» vom 29. September 2023 und in der «Endspurt-Arena» vom 6. Oktober 2023 waren nur noch deren sieben eingeladen. Der Ausschluss der EDU war hier umso weniger gerechtfertigt, als die zwei letzten «Arena»-Sendungen in die besonders sensible Phase kurz vor den Wahlen fielen. Auch beim «Parteiencheck» hätte nicht einzig die EDU fehlen dürfen, denn logistische Argumente, wie etwa die begrenzte Sendezeit, überzeugen bei einer zusätzlichen Person nicht. Weiter hätte auf dem Balken im «Wahlbarometer» – neben der EVP – ebenfalls die bereits seit 1975 bestehende EDU separat erscheinen müssen, anstatt sie unter «übrige Parteien» zu subsumieren.

Die EDU fiel in der letzten Legislaturperiode dadurch auf, dass sie immer wieder andere politische Ansichten vertrat und eine kritische Stimme im Zusammenhang mit der Corona-Gesundheitspolitik wurde. Solche Standpunkte hatten bei den meisten anderen Parteien und in den Programmen der SRG einen eher schweren Stand. Ob darin ein Grund für die nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung liegt, kann an dieser Stelle offenbleiben. Der Vollständigkeit halber sei immerhin angefügt, dass eine Ungleichbehandlung wegen weltanschaulicher oder politischer Überzeugungen eine verbotene Diskriminierung darstellen würde.

Für eine funktionierende Demokratie ist eine möglichst grosse und echte politische (Meinungs-)Vielfalt unabdingbar; ohne sie verkommt auch das rundfunkrechtliche Vielfaltsgebot zu Makulatur. Die unterschiedliche Behandlung von kleinen Parteien kurz vor den Wahlen ist nur gerechtfertigt, wenn sie unter nachvollziehbarer Einhaltung der Kriterien Objektivität, Transparenz und Nicht-Diskriminierung geschieht. Da dies hier nicht der Fall war, wurde das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen verletzt. Insbesondere die angeführten Sendungen («Arena», «Parteiencheck») gewährten die Chancengleichheit der EDU nicht.

Ein detaillierter und transparenter Sendeplan zur Abdeckung der Wahlen, wie ihn RSI im Vorfeld erstellt und kommuniziert hatte, wäre hilfreich gewesen, um diese Problematik rechtzeitig zu klären, und für die Zukunft wünschenswert (vgl. UBI-Entscheid b.957 i.S. MPS).