



b. 995

Entscheid vom 31. Oktober 2024

Besetzung

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

Gegenstand

SRF,
Sendung «Regionaljournal Bern, Freiburg, Wallis»,
Beitrag «Abstimmungsvorschau: Dringliche Gesetzgebung»
und Online-Artikel «Abstimmung Kanton Bern – Der Kanton
soll in Krisen sofort handeln können» vom 16. Februar 2024

Beschwerde vom 6. Mai 2024

Parteien / Verfahrensbeteiligte S (Beschwerdeführer) und weitere Beteiligte

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG
(Beschwerdegegnerin)

Sachverhalt:

A. Am 3. März 2024 fand im Kanton Bern die Volksabstimmung über eine Änderung der Kantonsverfassung zur Einführung der dringlichen Gesetzgebung statt. Im Vorfeld berichtete Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) im Rahmen eines rund dreiminütigen Beitrags vom 16. Februar 2024 im «Regionaljournal Bern, Freiburg, Wallis» und gleichentags im Online-Artikel «Abstimmung Kanton Bern – Der Kanton soll in Krisen sofort handeln können» über diese Vorlage.

B. Mit Eingabe vom 6. Mai 2024 (Postaufgabe) erhob S (Beschwerdeführer) gegen die beiden erwähnten Publikationen Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Er macht geltend, die Publikationen hätten das Sachgerechtigkeits- und das Vielfaltsgebot des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) verletzt. Das überparteiliche Komitee «Notrecht Nein», welches die Verfassungsänderung bekämpft habe, habe sich im Gegensatz zu der von Grossrätin Dominique Bühler, Vizepräsidentin des Kantonsparlaments, vertretenen befürwortenden Seite nicht äussern können. Die Argumente gegen die Vorlage seien nicht angemessen zum Ausdruck gekommen, was den Meinungsbildungsprozess zusätzlich einseitig beeinflusst habe. Die Aussage, wonach die Kritik von Gegnerinnen und Gegnern der Corona-Massnahmen stamme, sei falsch, irreführend und meinungsverfälschend. So seien die Junge SVP Kanton Bern und die Schweizer Demokraten ebenfalls im gegnerischen Komitee gewesen. Der Eingabe des Beschwerdeführers lagen der Bericht der Ombudsstelle vom 10. April 2024 sowie die Angaben und Unterschriften von 29 Personen bei, welche die Beschwerde unterstützen.

C. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG (Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Stellungnahme vom 20. Juni 2024, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die aus dem Vielfaltsgebot abgeleiteten erhöhten Sorgfaltspflichten im Vorfeld von Volksabstimmungen würden die Beschwerdegegnerin nicht verpflichten, alle abstimmungsrelevanten Gesichtspunkte der Vorlage zu behandeln. Die Programmautonomie gewährleiste auch bei entsprechenden Publikationen noch einen gewissen Spielraum bei der inhaltlichen Gestaltung. Eine exakte Gleichbehandlung beider Lager hätte die Realität verzerrt und der Gegnerschaft ein unverhältnismässig hohes Gewicht verliehen, nachdem die Vorlage im Berner Kantonsparlament mit 148 zu 0 Stimmen angenommen worden sei. Die Ungleichbehandlung beider Lager habe auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruht. Die wichtigsten Argumente des gegnerischen Komitees seien aber erwähnt worden. Beide Publikationen hätten sachgerecht über die Gegnerschaft berichtet, bei welcher die Organisationen «Mass-Voll» und «Freunde der Verfassung», die durch ihren Kampf gegen die Corona-Massnahmen bekannt geworden seien, eine federführende Rolle spielten. Weder das Sachgerechtigkeits- noch das Vielfaltsgebot seien verletzt worden.

D. Der Beschwerdeführer betont in seiner Replik vom 14. August 2024, dass SRF die vor Abstimmungen geltenden erhöhten Sorgfaltspflichten nicht eingehalten habe. Die Mehrheitsverhältnisse im Parlament seien als Beurteilungskriterien für die Ausgewogenheit und die Chancengleichheit ungeeignet und nicht relevant. Es gebe keine Rechtfertigung, dass sich nur das Pro-Lager habe äussern können und die Contra-Seite nicht angehört worden sei.

Die Darstellung der Gegnerschaft, welche vor allem aus Menschen bestehe, die sich seit Jahren gegen einen Machtausbau von Behörden und Politik stellen, sei irreführend gewesen.

E. In ihrer Duplik vom 9. September 2024 führt die Beschwerdegegnerin aus, dass die Replik keine neuen, programmrechtlichen relevanten Aspekte enthalte. Die Aufteilung der Sendezeit auf die beiden Lager aufgrund der Abstimmung im Kantonsparlament sei gerechtfertigt gewesen. Es bestehe überdies offensichtlich eine Verbindung zwischen dem Nein-Komitee und der Gegnerschaft von Corona-Massnahmen, auf welche das Publikum aufmerksam gemacht worden sei.

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 wurde 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 UBI hat gemäss Art. 97 Abs. 2 Bst. a RTVG festzustellen, ob die angefochtenen Publikationen die einschlägigen Bestimmungen des nationalen und internationalen Rechts verletzt. Sie kann dagegen nicht noch zusätzlich einzelne Teile der beiden Publikationen losgelöst vom übrigen Inhalt beurteilen.
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 (Stéphane Werly/Denis Barrelet, *Droit de la Communication*, 3. Auflage, Bern 2024, Rz. 960, S. 346). Die beiden beanstandeten Publikationen (Radio- und Online-Beitrag) sind getrennt voneinander zu beurteilen.
 - 4.1 Art. 17 Abs. 1 BV verankert die Medien- bzw. Rundfunkfreiheit. Art. 93 Abs. 3 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 sowie 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 (Art. 4 Abs. 2 RTVG) und des Vielfaltsgebots (Art. 4 Abs. 4 RTVG) geltend.
 - 4.2 Das Sachgerechtigkeitsgebot gewährleistet die freie Meinungsbildung des Publikums (BGE 149 II 209 E. 3.3ff. S. 211ff.; 137 I 340 E. 3.1ff. S. 344ff.). Es ist anwendbar auf redaktionelle Beiträge mit Informationsgehalt. Mängel in Nebenpunkten und redaktionelle Unvollkommenheiten, welche den Gesamteindruck der Publikation nicht wesentlich beeinflussen, sind unerheblich. Das Sachgerechtigkeitsgebot ist verletzt, wenn sich das Publikum aufgrund der in der Sendung oder im Beitrag vermittelten Fakten und Ansichten keine eigene Meinung bilden kann, weil zentrale journalistische Sorgfaltspflichten missachtet worden sind. Der Umfang der erforderlichen Sorgfalt hängt von den konkreten Umständen, dem Charakter des Sendegefässes sowie vom Vorwissen des Publikums ab.
 - 4.3 Die aus dem Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG abgeleiteten besonderen Anforderungen an Wahl- und Abstimmungssendungen 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 die besonderen Anforderungen an die Ausgewogenheit bezwecken die Gewährleistung der Chancengleichheit zwischen den sich gegenüberstehenden Lagern in der sensiblen Periode vor dem Urnengang. Zu berücksichtigen ist dabei, welche «objektiv abzuschätzende Wirkung» die Publikation auf das Publikum hat (BGer-Urteile 2C_871/2022 vom 28. August 2024 E. 6.1 und 2C_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.6).

4.4 Beim übrigen publizistischen Angebot der SRG, wozu der Online-Artikel gehört, gilt das Vielfaltsgebot nur für Abstimmungsdossiers (Art. 5a RTVG). Der beanstandete Artikel bildete Teil des Dossiers zu den kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen vom 3. März 2024.

5. Die Stimmberechtigten des Kantons Bern konnten an diesem Tag über die Änderung der Verfassung und die Einführung der dringlichen Gesetzgebung befinden. Der Grosse Rat hatte mit 148:0 Stimmen beschlossen, dass Gesetze, die keinen Aufschub dulden, bei Vorliegen von bestimmten Voraussetzungen künftig sofort in Kraft gesetzt werden können. Im Abstimmungsbüchlein wurde auf die Situation bei der Corona-Pandemie hingewiesen. Diese habe gezeigt, dass ein Bedürfnis nach einem entsprechenden Instrument in der Gesetzgebung bestehe.

6. In der Anmoderation zum beanstandeten Radiobeitrag wird darauf hingewiesen, dass es bei einer Krise zuweilen eile. Deshalb wollten das Kantonsparlament und die Regierung, dass Gesetze, wenn es sein müsse, sofort gelten. Für eine entsprechende dringliche Gesetzgebung müsse die Verfassung geändert werden, worüber die Bernerinnen und Berner am 3. März abstimmen könnten. Die Redaktorin weist im Bericht darauf hin, dass es die dringliche Gesetzgebung schon in anderen Kantonen und auch auf Bundesebene gebe. Zu Wort kommt die Vizepräsidentin des Berner Kantonsparlaments, Dominique Bühler, die sagt, das Parlament müsse in Krisensituationen handlungsfähig bleiben. In der Pandemie habe man nur mit grösster Mühe eine Gesetzesgrundlage geschaffen, damit Grossrätinnen und Grossräte von extern abstimmen können. Ein Gesetz solle bei Bedarf sofort in Kraft treten können, ohne die Referendumsfrist abwarten zu müssen. Die Redaktorin erklärt in der Folge den Ablauf im Fall einer solchen dringlichen Gesetzgebung und betont, die Vorlage sei im Grossen Rat einstimmig und ohne Enthaltungen angenommen worden. Die Vizepräsidentin kommt noch einmal zu Wort und weist auf die vorgesehenen besonderen Hürden für dringliche Gesetze hin (Zweidrittelmehrheit im Parlament und obligatorisches Referendum nach spätestens sechs Monaten). Die Redaktorin bemerkt, dass Kritik gegen die Verfassungsänderung von Organisationen, welche die Coronamassnahmen bekämpft hätten, den «Freunden der Verfassung» und «Mass-Voll» stamme. Diese würden argumentieren, eine dringliche Gesetzgebung sei demokratiefeindlich. Dem widerspricht Dominique Bühler, die auf die Hürden hinweist, welche garantierten, dass das Instrument nur in Krisensituationen eingesetzt werde. Die Redaktion doppelt nach mit der Bemerkung «Nur in Krisensituationen und nur wenn das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit ja sage.»

6.1 Der Beitrag des «Regionaljournals» wurde am 16. Februar 2024 und damit gut zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin ausgestrahlt. Die Publikation fällt damit in die für die

Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten sensiblen Periode. Das Vielfaltsgebot ist daher anwendbar, umso mehr als der Inhalt des Beitrags offensichtlich geeignet war, die Meinungsbildung zu dieser Vorlage zu beeinflussen. Hinsichtlich der Ausgewogenheit, welche im Zentrum von Art. 4 Abs. 4 RTVG steht, lässt sich ein Ungleichgewicht zu Gunsten des Ja-Lagers sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht feststellen. So kam mit Dominique Bühler nur eine Vertreterin der befürwortenden Seite zu Wort, eine Gegenstimme im O-Ton fehlte gänzlich. Die Redaktion erwähnte zwar in zusammenfassender Weise, wer sich, und aus welchen Gründen, gegen die Vorlage gestellt hat. Dieser Teil des Beitrags war jedoch viel kürzer als die Passagen, in welchem die Vizepräsidentin des Kantonsparlaments die Argumente der befürwortenden Seite vortragen konnte. Das Ungleichgewicht zwischen den beiden Lagern wurde noch dadurch verstärkt, dass Dominique Bühler die Gelegenheit eingeräumt wurde, das von der Redaktion erwähnte Argument der Gegner zu widerlegen. Die Redaktion wiederholte diese Gegenargumente und betonte damit die Haltung des Ja-Lagers.

6.2 Die Beschwerdegegnerin vertritt die Ansicht, dass die Einhaltung des Vielfaltsgebots keine absolute Gleichbehandlung der beiden Lager erfordere. Es gelte auch der Programmautonomie Rechnung zu tragen. Die Ungleichbehandlung beruhe zudem auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien. Eine exakte Gleichbehandlung hätte dazu geführt, dass die Realität verzerrt dargestellt und der Gegnerschaft ein unverhältnismässig hohes Gewicht eingeräumt worden wäre. Die Beschwerdegegnerin verweist diesbezüglich auf die ohne Gegenstimmen und Enthaltungen angenommene Vorlage im Kantonsparlament.

6.3 Die von der Beschwerdegegnerin erwähnten Kriterien beziehen sich primär auf Sendungen vor Wahlen, bei denen das Gleichbehandlungsprinzip aufgrund der Vielzahl von sich bewerbenden Parteien und Personen viel schwerer durchzusetzen ist, um eine publikums- und mediengerechte Präsentation zu ermöglichen (UBI-Entscheid b. 967 vom 22. März 2024 E. 4.10). Bei Abstimmungen stehen sich dagegen in der Regel – wie bei derjenigen über die Einführung der dringlichen Gesetzgebung – primär ein Pro- und ein Contra-Lager gegenüber. Die Einhaltung des Gleichbehandlungsprinzips zur Gewährleistung der Chancengleichheit ist bei Sendungen zu bevorstehenden Volksabstimmungen daher grundsätzlich möglich. Auch für solche Sendungen gilt zwar die Programmautonomie. Das betrifft namentlich das Konzept, das Format und die inhaltliche Gestaltung. Dagegen rechtfertigt die Programmautonomie nicht eine Ungleichbehandlung der beiden Lager mit dem Verweis auf das klare Abstimmungsergebnis im Kantonsparlament. Die festgestellte unausgewogene Präsentation der beiden Lager und ihrer Argumente ist mit den in der sensiblen Periode vor dem Urnengang geltenden Sorgfaltspflichten nicht vereinbar. Die beanstandete Sendung bildete zudem die einzige von Radio SRF zu dieser Abstimmungsvorlage und war deshalb besonders geeignet, die Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten zu beeinflussen. Das Vielfaltsgebot wurde aus diesen Gründen verletzt.

6.4 Strengere Anforderungen in der sensiblen Periode gelten auch hinsichtlich der Einhaltung des Sachgerechtigkeitsgebots zur Gewährleistung der freien Meinungsbildung. Namentlich sollen Informationen im Zusammenhang mit der Volksabstimmung präzise sein (UBI-Entscheide b. 987 vom 27. Juni 2024 E. 6.1, b. 967 vom 22. März 2024 E. 7.2). Dies traf im beanstandeten Radiobeitrag hinsichtlich der Informationen zur Gegnerschaft der Vorlage und

deren Argumente nicht zu. So stellten sich nicht nur massnahmenkritische Gruppen bezüglich Corona wie «Freunde der Verfassung» und «Mass-Voll» gegen die Vorlage. Diese führten zwar das überparteiliche Komitee «Notrecht Nein» an, dem aber auch die Schweizer Demokraten und die Junge SVP des Kantons Bern angehörten. Dies war u.a. auf einer Einladung vom 15. Februar 2024 zu einer Medienkonferenz vom 19. Februar 2024 ersichtlich. Auch die Partei der Arbeit hatte sich in einer Medienmitteilung gegen die Vorlage ausgesprochen. Die Argumentation der Gegnerschaft, welche etwa betonte, dass eine solche dringliche Gesetzgebung auf kantonaler Ebene gar nicht notwendig sei, wurde ebenfalls nicht vollständig wiedergegeben. Wesentliche, zum Zeitpunkt der Ausstrahlung des Beitrags bekannte, Informationen zur Gegnerschaft und ihren Argumenten fanden im Beitrag keine Erwähnung. Dies verunmöglichte eine freie Meinungsbildung des Publikums im Sinne des Sachgerechtigkeitsgebots.

6.5 Da der Beitrag die Mindestanforderungen des Sachgerechtigkeits- und des Vielfaltsgebots nicht eingehalten hat, erweist sich die Beschwerde als begründet und ist daher gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann.

7. Der Online-Artikel «Abstimmung Kanton Bern: Der Kanton Bern soll in Krisen sofort handeln können» wurde ebenfalls am 16. Februar 2024 publiziert. Unter dem Titel steht: «Lehre aus der Corona-Pandemie: Das Berner Kantonsparlament will dringlich Gesetze erlassen dürfen.» Der eigentliche Text besteht aus vier Fragen (Worum geht es? Was ist der Hintergrund? Was ist das Ziel? Wer ist dagegen?) und den Antworten der Redaktion, in welchen zwei Mal Dominique Bühler zitiert wird. Der Radiobeitrag ist zum Herunterladen angehängt, neben zwei Fotos. Das eine Foto zeigt Kritikerinnen und Kritiker der Corona-Massnahmen während einer Demonstration im Jahr 2021.

7.1 Die im Online-Artikel vermittelten Informationen entsprechen im Wesentlichen denjenigen des Radiobeitrags. In der Antwort zu «Worum geht es?» wird die Abstimmungsvorlage vorgestellt, in den Antworten zum Hintergrund und Ziel geht es vor allem um die Argumente der befürwortenden Seite und im letzten Block schliesslich werden noch die Gegnerschaft mit ihren Argumenten erwähnt. Wie der Radiobeitrag weist auch der Online-Artikel rundfunkrechtlich relevante Mängel auf. So war die befürwortende Seite wiederum bevorzugt, indem alle ihre Argumente für die Vorlage erwähnt wurden und mit Dominique Bühler eine Vertreterin noch zwei Mal zitiert wurde. Die Unausgewogenheit zu Lasten der Gegner mag zwar im Online-Artikel weniger ausgeprägt als im Radiobeitrag gewesen sein, insbesondere weil keine Entgegnung der Vertreterin der Ja-Seite auf die, auch im Artikel verkürzt wiedergegebene, Argumentation der ablehnenden Seite folgte. Es bestand aber gleichwohl ein Missverhältnis zwischen den beiden Lagern, indem nur Dominique Bühler und damit nur eine Befürworterin zitiert und den Argumenten der Pro-Seite mehr Platz eingeräumt wurde. Die Gegnerschaft und ihre Argumentation wurden erst am Schluss des Artikels erwähnt. Der Online-Artikel hielt daher die für abstimmungsrelevante Publikationen geltenden erhöhten Sorgfaltspflichten nicht ein und verletzte damit das Vielfaltsgebot.

7.2 Bezüglich des Sachgerechtigkeitsgebots kann auf die Ausführungen zum Radiobeitrag verwiesen werden (siehe vorne E. 6.4). Auch im Online-Artikel wurde unvollständig über die Zusammensetzung der Gegnerschaft und über deren Argumente berichtet, womit wesentliche Informationen zur Abstimmung unerwähnt blieben. Auch der Online-Artikel verletzt daher sowohl das Sachgerechtigkeits- als auch das Vielfaltsgebot.

8. Die Beschwerden gegen beide Publikationen sind aus den dargelegten Gründen gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Verfahrenskosten sind keine zu auferlegen (Art. 98 RTVG).

Aus diesen Gründen beschliesst die UBI:

1. Die Beschwerde gegen den Radiobeitrag «Abstimmungsvorschau: Dringliche Gesetzgebung» vom 16. Februar 2024 wird mit sechs zu zwei Stimmen gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Beschwerde gegen den Online-Artikel «Abstimmung Kanton Bern – Der Kanton soll in Krisen sofort handeln können» vom 16. Februar 2024 wird mit fünf zu drei Stimmen gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.
3. 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 hinsichtlich der festgestellten Rechtsverletzungen zu unterrichten.
4. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
5. 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: 13. März 2025