



Pierre Rieder, Dr. iur., Leiter Sekretariat Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, Bern
 pierre.rieder@ubi.admin.ch

Beschwerdemöglichkeit gegen Online-Inhalte der SRG

Die Neugestaltung der Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG

Résumé Le 1^{er} juillet 2016, la compétence en matière de surveillance des autres services journalistiques de la SSR a été transférée de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) à l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP). Font partie de ces services, les offres en ligne, le télétexte, les informations associées aux programmes, les services journalistiques destinés à l'étranger et le matériel d'accompagnement de chaque émission. La procédure de réclamation devant l'organe de médiation concerné et, le cas échéant, la plainte ultérieure auprès de l'AIEP seront en principe semblables à la procédure concernant une émission de radio-télévision. Le même droit matériel s'appliquera, à l'exception de l'exigence de pluralité. Les questions ouvertes en lien avec cette nouvelle activité de surveillance de l'AIEP devraient être abordées dans le cadre de la nouvelle concession de la SSR qui entrera en vigueur en 2018 et aboutir à une solution.

I. Einleitung

Wer beaufsichtigt Online-Inhalte und andere Angebote der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft¹ (SRG), die wie die Radio- und Fernsehprogramme Teil ihres Programmauftrags bilden? Wie ist das Verfahren ausgestaltet? Welche inhaltlichen Anforderungen müssen diese Angebote erfüllen?

In der Volksabstimmung vom 14. Juni 2015 wurden Änderungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) knapp angenommen.² Im Mittelpunkt dieser von den eidgenössischen Räten am 26. September 2014 beschlossenen Teilrevision des RTVG steht die Einführung einer allgemeinen Abgabe für Radio und Fernsehen zur Finanzierung des in Art. 93 Abs. 2 BV beschriebenen Leistungsauftrags. Sowohl in den parlamentarischen Beratungen als auch vor der Volksabstimmung wurde denn auch praktisch ausschliesslich über diese Abgabe, welche die bisherige geräteabhängige Empfangsgebühr ersetzen soll, diskutiert.

Die Teilrevision des RTVG vom 26. September 2014 beinhaltet jedoch noch weitere Änderungen. So wird die Zuständigkeit der Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG, wozu insbesondere Online-Inhalte zählen, vom Bundesamt für Kommunikation auf die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) übertragen. Diese Kompetenzübertragung war unbestritten, da die sensiblen, verfassungsrechtlich geschützten Medieninhalte² nicht durch die Verwaltung überprüft werden sollten.³ Das Argument der Unabhängigkeit war auch ein wichtiger Grund dafür, dass auf den 1. Februar 1984 eine UBI geschaffen wurde, um auf Beschwerde hin Inhalte von Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter auf ihre Vereinbarkeit mit dem Pro-

¹ BBl 2015, 6313.

² Art. 17 Abs. 1 BV.

³ BBl 2013, 5014.

grammrecht zu beurteilen.⁴ Für die Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG ist die UBI mit den ihr vorgelagerten Ombudsstellen seit dem 1. Juli 2016 zuständig.⁵

II. Umfang des übrigen publizistischen Angebots der SRG

1. Grundsätzliches

Art. 25 Abs. 3 RTVG sieht vor, dass die Konzession das übrige publizistische Angebot der SRG (üpA) definiert.⁴ Es handelt sich dabei um Angebote, die «zur Erfüllung des Programmauftrags auf sprachregionaler, nationaler und internationaler Ebene notwendig» sind und «aus den Abgaben für Radio und Fernsehen finanziert» werden (Art. 25 Abs. 3 lit. b RTVG). Das üpA umfasst gemäss Art. 12 Abs. 1 der geltenden SRG-Konzession⁶ Online-Angebote, den Teletext, programmassoziierte Informationen, das publizistische Angebot für das Ausland sowie Begleitmaterialien zu einzelnen Sendungen.

2. Online-Angebote

⁵ Welche Online-Angebote unter das üpA fallen, umschreibt Art. 13 der Konzession.⁷ Audioinhalte und audiovisuelle Inhalte bilden demnach den Schwerpunkt (Abs. 1). Bei den Textbeiträgen, die nicht älter als 30 Tage sind, müssen 75 % davon mit Audioinhalten oder audiovisuellen Inhalten verknüpft sein (Abs. 4). Unterschieden wird im Übrigen zwischen Online-Inhalten mit und ohne Sendungsbezug. Wenn ein entsprechender Sendungsbezug fehlt, haben sich Textbeiträge in den Sparten News, Sport und Regionales/Lokales auf 1'000 Zeichen zu beschränken (Abs. 3). Anderenfalls müssen Online-Inhalte «einen zeitlich und thematisch direkten Bezug zu redaktionell aufbereiteten Sendungen oder Sendeteilen» aufweisen (Abs. 2).

Die Botschaft des Bundesrats enthält darüber hinaus Präzisierungen zum Geltungsbereich der von der UBI zu beaufsichtigenden Online-Angebote. Die Regelungen der Programmaufsicht mit der Beschränkung auf redaktionelle Sendungen dienen als Vorlage.⁸ Auch bei den Online-Angeboten, die zum üpA gehören, wird der Zuständigkeitsbereich der UBI auf redaktionsgenerierte Beiträge beschränkt.⁹ Nicht unter die Aufsicht fallen daher von Nutzenden gestaltete Beiträge wie namentliche Kommentare in Blogs.¹⁰ Wenn sich Mitglieder der Redaktion in einem solchen Blog äussern, gehört dies zum üpA, sofern der Beitrag die in Art. 25 Abs. 3 RTVG definierten, allgemeinen Anforderungen an das üpA erfüllt.¹¹

3. Teletext

⁷ Gegen Inhalte des Teletextes konnte bereits unter dem ersten Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991¹² Beschwerde an die UBI erhoben werden. In dieser Zeit gingen drei Beschwerden gegen Teletext-Ausstrahlungen ein.¹³ Eine multimediale Version des Teletextes, HbbTV, wird von der SRG zurzeit in einem Testbetrieb angeboten.¹⁴

4. Publizistische Angebote für das Ausland

⁸ Das unter das üpA fallende publizistische Angebot der SRG für das Ausland besteht aus SWI swissinfo.ch, einem mehrsprachigen Online-Dienst, Tvsvizzera.it, einem internationalen italienischsprachigen Online-Dienst

4 Bundesbeschluss vom 07.10.1983 über die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen.

5 AS 2016, 2147.

6 Konzession für die SRG SSR idée suisse vom 28.11.2007.

7 BBl 2013, 3291.

8 BBl 2013, 5014.

9 BBl 2013, 5015.

10 Neben dem allgemeinen Straf- und Zivilrecht gelten für nutzergenerierte Beiträge interne Regeln (Netiquette), BBl 2013, 5017.

11 BBl 2013, 5015.

12 AS 1992, 601.

13 UBI-Entscheide b.391 vom 27.08.1999 und b.537 vom 03.11.2006; eine Beschwerde, b.396, wurde im Laufe des Verfahrens zurückgezogen.

14 Michael Schweizer/Hussein Nouredine, medialex 12/15–1/16.

sowie einer internationalen Zusammenarbeit beim Fernsehen mit TV5MONDE und 3sat (Art. 14 Konzession).¹⁵ Die Einzelheiten sind in einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und der SRG geregelt.¹⁶ Nicht von der UBI zu beaufsichtigen sind die Inhalte von TV5MONDE und 3sat, weil diese beiden Fernsehveranstalter weder in der Schweiz konzessioniert noch angemeldet sind und damit kein schweizerisches Programm darstellen.¹⁷

5. Andere Angebote

Zum üpA gehören gemäss Art. 12 Abs. 1 der Konzession ebenfalls programmassoziierte Informationen und Begleitmaterialien zu einzelnen Sendungen. Als Beispiele für programmassoziierte Informationen nennt die bundesrätliche Botschaft Tonkanäle, Untertitelung und Steuersignale.¹⁸

III. Die bisherige Aufsichtstätigkeit

Bis zum 1. Juli 2016 oblag die Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Die Frage der Zuständigkeit war nach Inkrafttreten der SRG-Konzession vom 28. November 2007 strittig. Im Rahmen einer Zwischenverfügung stellte das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit Online-Inhalten von Fernsehen SRF zum Klima fest, dass mangels einer gesetzlichen Regelung das BAKOM als allgemeine Aufsichtsinstanz im Bereich von Radio und Fernsehen zuständig sei.¹⁹

Beim BAKOM gingen zwar während ihrer Aufsichtstätigkeit einige Anzeigen ein, die sich auf Online-Angebote der SRG bezogen und in denen eine Verletzung der inhaltlichen Mindestanforderungen²⁰ geltend gemacht wurde. Die entsprechenden Abklärungen mündeten jedoch in keinem Fall in ein eigentliches Aufsichtsverfahren. Auch von Amts wegen eröffnete das BAKOM kein entsprechendes Verfahren. Es bestehen deshalb auch keine materiellen Entscheide des BAKOM, was die Einhaltung der inhaltlichen Grundsätze betrifft. Anders ist es bezüglich des Umfangs des üpA. In einer Verfügung vom 30. März 2012 stellte das BAKOM fest, dass eine TV-Programmübersicht auf der Website mit Informationen zu Nicht-SRG-Programmen ein zulässiges Online-Angebot der SRG im Sinne von Art. 13 der Konzession darstelle.²¹

Seit Mitte 2011 haben die SRG-Ombudsstellen bereits freiwillig und trotz noch fehlender gesetzlicher Grundlage Beanstandungen gegen das üpA behandelt.²² Bei der für SRF zuständigen Ombudsstelle SRG.D gingen 2014 20 entsprechende Beanstandungen ein, 2015 deren 10.

IV. Das neue Aufsichtssystem

1. Überblick

Die Ausgestaltung der Aufsicht über das üpA entspricht weitgehend derjenigen der Programmaufsicht. Gegenüber der Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Sendungen nahm der Gesetzgeber nur punktuelle Änderungen vor, die sich aufgrund von Besonderheiten des üpA und insbesondere der Online-Angebote aufdrängten. Das gewählte Aufsichtssystem soll im Interesse der Beschwerdeführenden eine einheitliche Praxis durch eine verwaltungsunabhängige Behörde gewährleisten und damit der Rechtssicherheit dienen.²³

Die Vereinheitlichung der Verfahren erforderte Anpassungen in der Terminologie. Bei Beanstandungen bzw. Beschwerden gegen ausgestrahlte Inhalte steht im RTVG neu der Sammelbegriff der «redaktionellen Publikation»²⁴ im Zentrum, welcher neben redaktionellen Sendungen von schweizerischen Radio- und Fernsehveranstaltern auch das üpA der SRG umfasst.

¹⁵ BBl 2016, 4645.

¹⁶ Leistungsvereinbarung 2017–2020 vom 03.06.2016, BBl 2016, 4647.

¹⁷ Art. 3 RTVG.

¹⁸ BBl 2013, 5014.

¹⁹ Urteil A-6603/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.04.2011.

²⁰ Art. 12 Abs. 2 der SRG-Konzession sieht vor, dass für das üpA die inhaltlichen Grundsätze der Art. 4–6 RTVG sinngemäss Anwendung finden.

²¹ Medialex 03/2012, S. 161 ff.

²² Jahresbericht der Ombudsstelle SRG.D für das Jahr 2015, E. 2.5.3, S. 10.

²³ BBl 2013, 5014.

²⁴ Art. 2c^{bis} RTVG, Art. 83 Abs. 1 lit. a RTVG, Art. 92 Abs. 1 lit. a RTVG, Art. 94 Abs. 1 lit. b RTVG, Art. 97 Abs. 2 lit. a RTVG.

2. Verfahren

- 16 Beanstandungen gegen das üpA sind wie solche gegen redaktionelle Sendungen innert 20 Tagen nach Veröffentlichung an die Ombudsstelle zu richten.²⁵ Es gibt fünf Ombudsstellen für die Programme und übrigen Angebote der SRG,²⁶ welche von ihr selber bestimmt werden.²⁷ Die Erfahrungen bei redaktionellen Sendungen haben gezeigt, dass die Ombudsstellen im Rahmen des Aufsichtssystems eine wichtige Filterfunktion einnehmen. Rund 90 % der Verfahren wurden in den letzten Jahren jeweils auf dieser Stufe endgültig erledigt,²⁸ obwohl die Ombudsstellen über keine Entscheidbefugnis verfügen.²⁹
- 17 Nach Abschluss des Beanstandungsverfahrens vor der Ombudsstelle besteht die Möglichkeit, Beschwerde bei der UBI zu erheben.³⁰ Der Entscheid der UBI ist beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt anfechtbar.³¹ Nach einer festgestellten Rechtsverletzung kann die UBI ein Verfahren nach Art. 89 RTVG eröffnen.³² Die SRG muss die UBI dabei orientieren, welche Massnahmen sie getroffen hat, um den Mangel zu beheben bzw. um entsprechende Rechtsverletzungen zukünftig zu verhindern.³³ Bei Online-Beiträgen beinhaltet dies neben internen Vorkehrungen die Löschung der Publikation bzw. die Kennzeichnung mit einem Vermerk und einem Link auf den rechtskräftigen Entscheid der UBI oder des Bundesgerichts.³⁴ Die Verfahren vor der Ombudsstelle und der UBI sind grundsätzlich kostenlos.³⁵
- 18 Die Besonderheiten des üpA wurden bei der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung berücksichtigt. Das betrifft namentlich den Umstand, dass Online-Beiträge dynamisch sind, regelmässig aktualisiert werden und von einem Beitrag daher verschiedene Versionen bestehen können.³⁶ Um das Anfechtungsobjekt klar bestimmen zu können, ist dieses deshalb im Rahmen der Beanstandung an die Ombudsstelle in geeigneter Form, wie etwa mit einem Ausdruck, zu dokumentieren.³⁷ Im Vergleich zu Radio- und Fernsehsendungen verursacht diese dynamische Komponente des üpA namentlich bei Online-Beiträgen einen höheren Aufwand für die SRG bei der Aufzeichnung und der Aufbewahrung, zu welchen sie das RTVG verpflichtet.³⁸ Diesem Aspekt wurde in der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) mit spezifischen Regeln für das üpA Rechnung getragen.³⁹
- 19 Eine spezielle Regelung erfährt das üpA schliesslich im Zusammenhang mit Beanstandungen bzw. Beschwerden gegen den verweigerten Zugang.⁴⁰ Während bei Radio- und Fernsehprogrammen die Möglichkeit besteht, entsprechende Verfahren sowohl gegen den redaktionellen als auch den kommerziellen Teil (Werbung) zu führen, sieht dies das RTVG beim üpA nur bei redaktionellen Publikationen vor.⁴¹

3. Materiell-rechtliche Bestimmungen

- 20 Wie ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen müssen auch Inhalte des üpA Art. 4 und 5 RTVG genügen. Das betrifft namentlich die in Art. 4 Abs. 1 RTVG festgehaltenen Grundsätze zur Beachtung der Grundrechte, zum Schutz der Menschenwürde, zum Diskriminierungsverbot, zu Gewaltdarstellungen, zur Sittlichkeit, zum Rassenhass sowie das Sachgerechtigkeitsgebot,⁴² die Bestimmungen über die Sicherheitsgefährdung⁴³ und den Schutz Minderjähriger.⁴⁴
- 21 Ein Unterschied gegenüber der Programmaufsicht besteht einzig beim Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG.

25 Art. 92 Abs. 1 lit. a RTVG.

26 SRF (SRG.D), RTS, RSI, RTR und SWI swissinfo.ch.

27 Art. 91 Abs. 2 RTVG.

28 Jahresbericht 2014 der UBI, Ziff. 6.1, S. 11.

29 Art. 93 Abs. 2 RTVG.

30 Art. 94 RTVG. Im Gegensatz zum BAKOM kann die UBI gemäss Art. 86 Abs. 5 RTVG nicht von Amts wegen tätig werden.

31 Art. 99 Abs. 3 RTVG.

32 Pierre Rieder, Was bewirken Entscheide der UBI?, in: medialex 3/11, S. 139 f.

33 Art. 89 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 RTVG.

34 Jahresbericht 2011 der UBI, Ziff. 5.7, S. 14.

35 Art. 98 RTVG; ausgenommen sind mutwillige Beanstandungen bzw. Beschwerden. Siehe dazu aber auch Pierre Rieder, Kostenrisiko bei Beschwerden an die UBI, in: medialex 1/07, S. 6 f.

36 BBl 2013, 5018.

37 Art. 92 Abs. 5 RTVG; BBl 2013, 5018.

38 Art. 20 RTVG.

39 Art. 28 RTVV; siehe dazu auch Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung vom Mai 2016, S. 4 ff.

40 Art. 91 Abs. 3 lit. b RTVG.

41 BBl 2013, 5018.

42 Art. 4 Abs. 2 RTVG.

43 Art. 4 Abs. 3 RTVG.

44 Art. 5 RTVG; nicht anwendbar ist jedoch die in Art. 4 Abs. 1 RTVV festgehaltene Kennzeichnungspflicht für jugendgefährdende Inhalte, die sich auf Fernsehprogramme beschränkt.

Im Zusammenhang mit Radio- und Fernsehsendungen bezweckt diese Pluralismus-Bestimmung einerseits, dass in den Programmen von konzessionierten Veranstaltern die bestehende Vielfalt an Ereignissen und Meinungen zu einem Thema angemessen zum Ausdruck kommt.⁴⁵ Andererseits leitet die Rechtsprechung aus dem Vielfaltsgebot besondere Anforderungen an die Ausgewogenheit von einzelnen Sendungen ab, die einen Bezug zu einer bevorstehenden Volksabstimmung oder Wahl aufweisen.⁴⁶

Der in der Teilrevision des RTVG vom 26. September 2014 eingefügte Art. 5a RTVG beschränkt das Vielfaltsgebot beim üpA auf Wahl- und Abstimmungsdossiers. Mehrere Beiträge aus einem Wahl- oder Abstimmungsdossier können im Rahmen einer Zeitraumbeschwerde beanstandet werden.⁴⁷ Andere Inhalte des üpA, die im Zusammenhang mit einem bevorstehenden Urnengang stehen, jedoch nicht Teil eines Wahl- oder Abstimmungsdossiers bilden, müssen damit die aus dem Vielfaltsgebot abgeleiteten erhöhten Anforderungen für Wahl- und Abstimmungssendungen nicht erfüllen. Es besteht überdies beim nicht homogenen üpA keine generelle Verpflichtung, die Vielfalt von Themen und Meinungen in angemessener Weise zu widerspiegeln. 22

V. Offene Fragen

1. Umfang des üpA

Die Service-public-Leistungen der SRG stehen spätestens seit dem knappen Ausgang der Volksabstimmung vom 14. Juni 2015 über die Änderung des Radio und Fernsehgesetzes im Zentrum der medienpolitischen Diskussion. Der Bundesrat veröffentlichte in Erfüllung eines Postulats der zuständigen ständerätlichen Kommission einen Bericht, in welchem er im ersten Teil den Status quo zum aktuellen Service public im Medienbereich darlegte und im zweiten Teil mögliche Modelle für die Zukunft skizzierte.⁴⁸ Auch der Umfang des üpA und namentlich die Online-Angebote werden in der heftig geführten Debatte um den Service-public-Auftrag der SRG kritisch beobachtet.⁴⁹ Bedenken dagegen bestehen nicht nur medienpolitischer Art, sondern ebenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht.⁵⁰ Die Überprüfung, ob die SRG die in Art. 13 der Konzessionen umschriebenen Vorgaben für Online-Angebote einhält, ist aufwändig⁵¹ 23

Das üpA als Teil des aus den Abgaben für Radio und Fernsehen finanzierten Programmauftrags ist von erheblicher medienpolitischer Brisanz. Ob ein Sachverhalt unter das üpA fällt, dürfte angesichts der Definitionen in der SRG-Konzession nicht ohne Weiteres klar sein. Es kann allerdings nicht Aufgabe der für die Beurteilung von Inhalten elektronischer Medien zuständigen UBI sein, den Geltungsbereich des üpA im Einzelfall zu konkretisieren. Dies gilt insbesondere, wenn die medienpolitisch heikle Frage im Vordergrund steht, ob ein beanstandeter Inhalt zur Erfüllung des Programmauftrags notwendig ist. Gegebenenfalls sollten die UBI bzw. die Ombudsstellen deshalb das für die allgemeine Aufsicht über die Konzession zuständige BAKOM⁵² konsultieren. 24

2. Publizistische Relevanz

Die rundfunkrechtliche Programmaufsicht bezweckt «die Überprüfung von Sendungen im Interesse der Öffentlichkeit und ihrer ungehinderten Willensbildung als wichtiges Element der Demokratie».⁵³ Das heterogene üpA beinhaltet Angebote von ganz unterschiedlicher Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung. Bei den Online-Inhalten, dem publizistischen Angebot für das Ausland sowie dem Teletext lässt sich die Bedeutung auch aufgrund der veränderten Gewohnheiten beim Konsum elektronischer Medien mit derjenigen von Radio- und Fernsehprogrammen vergleichen und damit ein spezielles rundfunkrechtliches Aufsichtsverfahren begründen. Eine entsprechende Rechtfertigung lässt sich dagegen für programmassoziierte Informationen und Begleitmaterialia 25

45 UBI-Entscheid b.698 vom 05.06.2015 E. 7 ff.

46 BGE 134 I 2 E. 3.3.2 S. 10; siehe zum Vielfaltsgebot Denis Masmajan, in: Denis Masmajan/Bertil Cottier/Nicolas Capt. [Hrsg.], *Loi sur la radio-télévision, Commentaire*, Bern 2014, S. 105 ff., Rn. 66 ff. zu Art. 4 RTVG.

47 BBI 2013, 5017.

48 Bundesrat, Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17.06.2016.

49 Stellungnahme des Bundesrates vom 21.08.2013 zur Interpellation 13.3610 „Wettbewerbsverzerrungen durch SRG-Konzession“, die am 21.06.2013 von Nationalrat Gregor Rutz eingereicht wurde.

50 Urs Saxer, *Die Online-Aktivitäten der SRG und ihre rechtlichen Grenzen*, sic!, 12/2011, S. 694 ff.

51 Michael Latzer/Andreas Braendle/Natascha Just/Florian Saurwein, *SRG Online Beobachtung: Konzessionskonformität von Webseiten und elektronischen Verbindungen*, in: *medialex* 02/10, S. 77 ff.

52 Art. 86 Abs. 1 RTVG.

53 BBI 1987, 708.

lien zu einzelnen Sendungen kaum finden. Die UBI müsste bei einer entsprechenden Beschwerde jedoch trotzdem das ordentliche Verfahren durchführen.⁵⁴ Es ist allerdings wenig wahrscheinlich, dass die erwähnten Angebote – im Gegensatz zu den Online-Angeboten – für die Aufsicht von praktischer Bedeutung sein werden.

3. Auswirkungen auf die Tätigkeit der UBI

26 Die bisherige Praxis der Aufsicht durch das BAKOM und die Ombudsstellen⁵⁵ weist darauf hin, dass die UBI nicht mit einer Flut von Beschwerden gegen Inhalte des üpA zu rechnen hat und Beschwerden gegen Radio- und Fernsehsendungen auch in näherer Zukunft immer noch im Vordergrund stehen dürften.⁵⁶ Schon vor dem 1. Juli 2016 wurde aber bei Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen regelmässig ebenfalls der damit zusammenhängende Online-Beitrag beanstandet.⁵⁷ Entsprechende Beschwerden könnten in der Zukunft noch zunehmen. Grundsätzlich sind aber die beiden Beiträge – Sendung und Online – getrennt voneinander zu prüfen.

27 Bei der rundfunkrechtlichen Beurteilung von Inhalten aus dem üpA kann sich die UBI auf die Grundsätze ihrer langjährigen programmrechtlichen Praxis stützen.⁵⁸ Das betrifft insbesondere das Sachgerechtigkeitsgebot, welches schon immer im Zentrum der Rechtsprechung stand. Den Besonderheiten des üpA wird die UBI jedoch Rechnung zu tragen haben. Zwischen Radio- und Fernsehsendungen und Online-Inhalten gibt es nicht nur formale Unterschiede, sondern ebenfalls solche hinsichtlich der Art des Konsums und damit allenfalls der Wirkung. Für die UBI dürfte sich ebenfalls die Frage stellen, ob bzw. inwieweit die dynamische Komponente im Online-Bereich bei der rundfunkrechtlichen Beurteilung zu berücksichtigen ist. Stellt beispielsweise eine nicht sachgerechte Version einer Publikation auf der Website eine Rechtsverletzung dar, auch wenn sie nur für kurze Zeit aufgeschaltet war und danach berichtigt wurde?⁵⁹

VI. Fazit und Ausblick

28 Die Übertragung der Aufsicht über das üpA der SRG vom BAKOM auf die UBI war folgerichtig und überfällig. Mit der UBI besteht eine regierungs- und verwaltungsunabhängige Behörde, die über eine lange Erfahrung bei der Überprüfung von Inhalten elektronischer Medien verfügt. Nachvollziehbar ist ebenfalls, dass für das üpA kein neues Verfahren und keine neuen inhaltlichen Grundsätze geschaffen, sondern der für Radio- und Fernsehsendungen geltende Rahmen im Grundsatz übernommen wurde. Aufgrund der Besonderheiten des üpA war es allerdings erforderlich, gewisse Abweichungen, wie hinsichtlich der Geltung des Vielfaltsgebots, vorzunehmen. Innerhalb des üpA kommt den Online-Inhalten eine herausragende Rolle zu. Die Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft zum üpA beziehen sich denn auch fast ausschliesslich auf den Online-Bereich.⁶⁰

29 Probleme könnten bei der Anwendung der neuen Aufsichtsregeln die in der Konzession enthaltenen Bestimmungen zum Umfang des medienpolitisch umstrittenen üpA bereiten. Die auf 2018 notwendige Neukonzessionierung der SRG⁶¹ wird Gelegenheit zu einer Korrektur bieten. Das betrifft namentlich die Publikationen, die unter die Aufsicht über das üpA fallen und ihre Definition. Das Aufsichtsverfahren mit Beanstandung an die Ombudsstelle und allenfalls mit Beschwerde an die UBI sollte auf einige wenige, klar umschriebene Angebote aus dem üpA – wie namentlich Online-Inhalte – beschränkt werden, die von Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung sind.

30 Längerfristig plant der Bundesrat, das RTVG durch ein Gesetz über elektronische Medien zu ersetzen, um damit den durch die Digitalisierung verursachten Wandel wie dem Aufkommen Neuer Medien und den Veränderungen im Konsum auf regulatorischer Ebene gerecht zu werden.⁶² Die Europäische Union hat ihre Fernsehrichtlinie schon 2007 durch eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ersetzt und damit auf individuell abrufba-

54 Art. 94 ff. RTVG; Art. 8 ff. Geschäftsreglement der UBI vom 01.03.2007.

55 Siehe dazu vorne III.

56 Jahresbericht 2015 der UBI, S. 21 ff.

57 UBI-Entscheide b.713 vom 26.10.2015, E. 2.5 und b.701/702 vom 13.03.2015, E. 4.

58 Vgl. zu einem Überblick über die Rechtsprechung der UBI, Pierre Rieder, Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und ihre Rechtsprechung, in: Zwischen Medienfreiheit und Publikumsschutz, Bern, 2014, S. 37 ff.

59 UBI-Entscheide b.724 vom 11.12.2005, E. 7 und b.599 vom 19.06.2009, E. 5.

60 BBl 2013, 5014.

61 Der Bundesrat erwägt allerdings, die aktuelle Konzession um mindestens ein Jahr zu verlängern, um den Ausgang der parlamentarischen Diskussion zum Service public abzuwarten. Siehe dazu den Bericht des Bundesrats zu den Service-public-Leistungen der SRG (Fn. 48), S. 114.

62 Vgl. den Service-public-Bericht des Bundesrats (Fn. 48), S. 114.

re Mediendienste erweitert.⁶³ Für den Schweizer Gesetzgeber wird sich u.a. die Frage stellen, welche Angebote von elektronischen Medien einer speziellen rundfunkrechtlichen Aufsicht bedürfen und welche inhaltlichen Grundsätze dabei für die einzelnen Medienangebote zu gelten haben.⁶⁴ Kriterien für die Unterstellung unter eine entsprechende Aufsicht könnten dabei die Nutzung, die Wirkung und der Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung, das Schutzbedürfnis der Konsumenten, die Art der Finanzierung sowie völkerrechtliche Vorgaben sein. Bezüglich der inhaltlichen Anforderungen wird der Gesetzgeber entscheiden müssen, ob insbesondere zwischen linearen Angeboten (klassische Radio- und Fernsehprogramme) und Abrufdiensten die Asymmetrie in der Regulierung stärker zu betonen ist.

Zusammenfassung: Am 1. Juli 2016 ging die Kompetenz zur Beaufsichtigung des übrigen publizistischen Angebots der SRG vom Bundesamt für Kommunikation auf die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) über. Zum übrigen publizistischen Angebot der SRG gehören namentlich Online-Inhalte, der Teletext, programmanasoziierte Informationen, das publizistische Angebot für das Ausland und Begleitmaterialien zu einzelnen Sendungen. Das Verfahren mit Beanstandung an die zuständige Ombudsstelle und allenfalls anschliessender Beschwerde an die UBI wird im Grundsatz das gleiche sein wie für Radio- und Fernsehsendungen. Auch das anwendbare materielle Recht ist mit einer Ausnahme – Vielfaltsgesetz – identisch. Die im Zusammenhang mit der neuen Aufsichtstätigkeit der UBI bestehenden offenen Fragen sollten im Zusammenhang mit der ab 2018 notwendigen neuen Konzession für die SRG thematisiert und einer Lösung zugeführt werden.

Summary: On July 1, 2016, supervisory competence covering the Swiss Broadcasting Corporation's (SRG SSR) further editorial offering was transferred from the Federal Office of Communications (OFCOM) to the Swiss Independent Complaints Authority for Radio and Television (ICA). SRG SSR's further editorial offering includes in particular online content, the Teletext service, program-related information, journalistic offerings for non-domestic audiences, and contextual information on specific programs. The procedure for submitting objections to the competent ombudsman service and for filing any subsequent complaints with the ICA will, in principle, be the same as for complaints concerning radio and television programs. Neither is the applicable substantive law – except for the duty to provide diverse coverage and opinions (*Vielfaltsgebot*) – subject to any change. Unanswered issues relating to ICA's new supervisory activity are to be addressed and resolved from 2018, when the SRG SSR's license will be due for renewal.

63 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.03.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste.

64 Die zustande gekommene Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)“ berührt indirekt ebenfalls das geltende Aufsichtssystem (BBl 2014, 3989; BBl 2016, 378). Die Initiative geht inhaltlich weiter, als ihr Titel vermuten lässt. Bei einer Annahme der Initiative würde u.a. auch Art. 93 Abs. 5 BV gestrichen, welcher vorsieht, dass Programmbeschwerden einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden können.