

Das beachtete Publikum. Eine institutionelle Perspektive

Pierre Rieder

Abstract

Der Schutz des Publikums vor Manipulation durch die Rundfunkmedien war ein wichtiger Grund, dass der schweizerische Gesetzgeber eine Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen schuf. Später ergänzte er das System der Programmaufsicht mit vorgelagerten Ombudsstellen. Vergleichbare Beschwerdemöglichkeiten gibt es zwar in vielen Ländern. Nirgends ist aber der Einfluss des Publikums auf die Tätigkeit der für Medieninhalte zuständigen Aufsichtsbehörden grösser als in der Schweiz. Die entsprechenden Verfahren sind kostenlos und auch für juristische Laien ohne Weiteres anwendbar. Bei Erfüllen der Voraussetzungen besteht ein Anspruch auf einen rechtsverbindlichen Entscheid. Das Publikum macht von seinen Beanstandungsmöglichkeiten vor allem bei als einseitig, tendenziös oder nicht faktengetreu taxierten Informationssendungen rege Gebrauch. Beim Entscheid über Beschwerden spielen aber die Medienfreiheit und die Programmautonomie eine große Rolle. Die meisten Beschwerden werden deshalb abgewiesen.

1. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI

1.1. Überblick

Die Einsetzung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) erfolgte 1984. Das schweizerische Parlament entschied sich zu diesem Schritt, weil es die Aufsicht über die Inhalte von Radio- und Fernsehprogrammen einer unabhängigen Behörde übertragen wollte. Die Tätigkeit der UBI sollte namentlich dem Schutz des Publikums dienen, insbesondere dessen freier Meinungsbildung als wichtiges Element einer direkten Demokratie (UBI 2014: 45–46). Wichtigste Neuerungen in der schweizerischen Programmaufsicht seit 1984 sind die Schaffung von der UBI vorgeschalteten Ombudsstellen, und die Erweiterung der Beschwerdemöglichkeit auf Zugangsverweigerungen und auf Online-Inhalte der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, des eigentlichen Service public-Veranstalters (Der Bundesrat 2016: 50–62).

1.2. Organisation

Die UBI ist eine gerichtsähnlich ausgestaltete ausserparlamentarische Kommission des Bundes. Sie besteht aus neun nebenamtlich tätigen Mitgliedern und einem dreiköpfigen Fachsekretariat. Zurzeit gehören der UBI fünf Frauen und vier Männer aus allen vier Sprachregionen an. Nach der Instruktion der Verfahren durch das Sekretariat beschliessen die Mitglieder im Rahmen einer öffentlichen Beratung, ob die Beschwerde gutzuheissen oder abzuweisen ist. Der schriftlich begründete Entscheid kann anschliessend beim Bundesgericht angefochten werden.

1.3. Aufgaben

Die UBI hat festzustellen, ob redaktionelle Sendungen von nationalen, regionalen und lokalen Veranstaltern sowohl der SRG als auch privater Rundfunkmedien sowie Online-Publikationen der SRG einschlägiges nationales oder internationales Recht verletzen. Dazu gehören die Informationsgrundsätze wie das Sachgerechtigkeits- und das Vielfaltsgebot, die Beachtung der Grundrechte, das Diskriminierungsverbot, der Schutz der Menschenwürde, das Verbot von Gewaltverherrlichung und -verharmlosung, der Jugendschutz sowie der Zugang zum Programm. Das Beschwerdeverfahren vor der UBI dient dem Allgemeininteresse und nicht dem Rechtsschutz des Einzelnen wie etwa beim Persönlichkeitsschutz. Dafür besteht der zivilrechtliche Gerichtsweg.

1.4. Wirkung der Entscheide

Stellt die UBI eine Rechtsverletzung fest, führt sie in der Regel ein Massnahmenverfahren durch. Der betroffene Veranstalter muss darlegen, welche Vorkehren er getroffen hat, um den Mangel zu beheben und entsprechende Verstösse in Zukunft zu vermeiden. (Rieder 2011: 139–140). Erachtet die UBI die getroffenen Massnahmen als ungenügend, kann sie beim Medienministerium beantragen, zu intervenieren und im Extremfall ein Sende- oder Sendeverbot zu auferlegen. Über eigentliche Sanktionsmöglichkeiten wie die Auferlegung von Bussen verfügt die UBI dagegen nicht. Die wohl grösste «Strafe» für den betroffenen Veranstalter ist das Publimachen der Rechtsverletzung durch die UBI im Rahmen einer Medienmitteilung. Alle

Entscheide der UBI seit 1998 sind in einer Datenbank auf der Website veröffentlicht.

2. Das Publikum

2.1. Rolle des Publikums

Dem Publikum kommt im Beschwerdeverfahren eine zentrale Rolle zu. Das betrifft nicht nur den Umstand, dass die Tätigkeit der UBI dazu dient, dieses vor unzulässigen Sendungen zu schützen. Das Publikum entscheidet darüber, welche Publikationen die Behörde zu überprüfen hat und gibt mit seinen Rügen auch den Gegenstand des Verfahrens vor. Die UBI darf nicht von sich aus tätig werden, sondern nur auf Beschwerde hin.

Bei Vorliegen der Beschwerdevoraussetzungen besteht ein Anspruch auf die Durchführung des Verfahrens und einen rechtsverbindlichen Entscheid der UBI zur angefochtenen Publikation. Eine anwaltliche Vertretung ist nicht notwendig und in der Mehrheit sind es denn auch juristische Laien, welche Beschwerde bei der UBI führen. Ein Prozessrisiko besteht nicht, weil das Beschwerdeverfahren im Grundsatz – mutwillige Beschwerden ausgenommen – kostenlos ist. Im Rahmen des Schriftenwechsels können die beschwerdeführenden Personen Stellung zur Beschwerdeantwort des Veranstalters nehmen, Verfahrensanträge stellen und schliesslich der öffentlichen Entscheidberatung der UBI beiwohnen.

2.2. Rechtliche und faktische Hürden

Wenn eine Person keine enge Beziehung zum Gegenstand der beanstandeten Publikation aufweist, muss sie die Voraussetzungen für eine Popularbeschwerde erfüllen. Mindestens 20 andere Personen müssen dabei die Eingabe unterstützen. Diese Anforderung, welche die missbräuchliche Verwendung des kostenlosen Verfahrens verhindern will, hat schon manche Beschwerde an die UBI verhindert. Das trifft in geringerem Masse auch auf die Formvorschriften wie die Schriftlichkeit zu, obwohl diese für ein rechtliches Verfahren eher gering sind. Etliche Personen begnügen sich aber damit, ihren Unmut über Medieninhalte mit einer E-Mail an die Redaktion oder einer Nachricht in den sozialen Medien auszudrücken. Abschreckend mag auch sein, dass die UBI den Grossteil der Beschwerden abweist. Der Medienfreiheit bzw. der Programmautonomie kommt im Rah-

men des anwendbaren Rechts eine grosse Rolle zu. Es ist der UBI zudem verwehrt, ausserrechtliche Kriterien wie die Qualität, den Stil oder den Geschmack einer Publikation in die Beurteilung einfließen zu lassen.

3. Die Ombudsstellen

Beschwerde bei der UBI kann erst nach Abschluss des Verfahrens vor der Ombudsstelle erhoben werden. Die Hürden bei der vorgelagerten Ombudsstelle sind weniger hoch als bei der UBI: eine innert 20 Tagen nach Veröffentlichung eingereichte einfache E-Mail mit kurzer Begründung genügt. Die Ombudsstelle prüft die Angelegenheit und orientiert die Beteiligten innert 40 Tagen in einem Bericht über die Ergebnisse ihrer Abklärungen. Sie hat keine Entscheidbefugnis, sondern soll zwischen den Beteiligten vermitteln.

Es gibt insgesamt acht Ombudsstellen für die Rundfunkveranstalter in den vier schweizerischen Sprachregionen, fünf für die Programme der SRG und drei für die übrigen Veranstalter. Die Arbeitslast der einzelnen Ombudsstellen ist sehr unterschiedlich. Das trifft auch auf die Art und Weise zu, wie sie ihre Tätigkeit ausüben. Während sich die einen vor allem auf eine schriftliche Korrespondenz konzentrieren, versuchen andere in einem direkten Gespräch mit den Beteiligten eine einvernehmliche Regelung zu erzielen (vgl. Blum/Staub 2017: 44–63).

Die seit 1992 bestehenden Ombudsstellen haben die UBI stark entlastet. In den letzten fünf Jahren verzeichneten die Ombudsstellen im Durchschnitt 512 Beanstandungen. Nur rund 5 Prozent der Fälle mündeten anschliessend noch in ein Beschwerdeverfahren vor der UBI. Das wenig verrechtlichte Verfahren vor der Ombudsstelle hat sich als effizient und publikumsfreundlich erwiesen. Es stellt eine ideale Ergänzung zur Tätigkeit der UBI dar, die mit ihrer langjährigen Rechtsprechung die Grundlage für die Arbeit der Ombudsstellen bildet. UBI und Ombudsstellen tauschen sich regelmässig aus, um eine kohärente Praxis und ein transparentes Aufsichtssystem zu gewährleisten.

4. Fazit

Die Tätigkeit der UBI mit den ihr vorgelagerten Ombudsstellen mag wenig spektakulär sein. Die Resonanz in den Medien auf Entscheide der UBI ist denn auch gering. Ihren Zweck erfüllt das Verfahren aber in verschiede-

ner Hinsicht. Untersuchungen bescheinigen der UBI, dass die Kommission trotz der vielen abgewiesenen Beschwerden unabhängig entscheidet (vgl. Gürtler/Niederer 2017). Die schweizerischen Veranstalter haben die aus den Entscheiden der UBI abgeleiteten journalistischen Sorgfaltspflichten zudem weitgehend implementiert. (Mayr von Baldegg/Strebel 2018: 258–269). Krasse Rechtsverletzungen sind kaum mehr festzustellen.

Die inhaltliche Kritik an den Veranstaltern und namentlich an der SRG, die zu einem beträchtlichen Teil durch die von allen Haushalten entrichtete Medienabgabe finanziert wird, ist allerdings nicht verstummt. Die meisten Beschwerden richten sich auch gegen Nachrichten- und andere Informationssendungen aus Programmen der SRG. Moniert wird regelmässig, die darin vermittelten Informationen seien unzutreffend («Fake News»), einseitig, unvollständig, tendenziös oder manipulativ. Die UBI beurteilt entsprechende Beschwerden im Lichte des Sachgerechtigkeitsgebots, welches die freie Meinungsbildung des Publikums gewährleistet. Es ist seit je die meist angerufene Bestimmung, zu welcher eine umfangreiche Spruchpraxis der UBI und des Bundesgerichts besteht (UBI 2014: 64–76).

Der Umstand, dass bei der Tätigkeit der UBI die Beurteilung von Nachrichten- und anderen Informationssendungen aus Programmen der SRG im Vordergrund steht, entspricht allein dem Willen des Publikums. Dieses bestimmt mit seinen Eingaben die Agenda der UBI und der ihr vorgelagerten Ombudsstellen. Beschwerdeführende Personen zeigen sich zwar nach einem Abweisungsentscheid oft enttäuscht. Sie fühlen sich aber doch ernst genommen, wenn zuerst die Ombudsstelle den Sachverhalt abklärt und nachher die UBI eine eingehende Prüfung durchführt, im Rahmen einer öffentlichen Beratung einen Beschluss fällt und den Parteien schliesslich eine detaillierte Entscheidungsbegründung zustellt.

Literatur:

- Blum, Roger / Staub, Ignaz (Hg.) (2017): *Die Klagemauern der Schweizer Medien*. Bern. Online verfügbar unter: https://www.ubi.admin.ch/inhalte/pdf/Dokumentation/Artikel/Artikel_DE/Broschuere__Ombudsmann_D_Online.pdf (Abfrage am 30.05.2020).
- Der Bundesrat (2016): *Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service Public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien*. Online verfügbar unter: <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/organisation/rechtliche-grundlagen/bundesratsgeschaefte/bundesratsbericht-zum-service-public-im-medienbereich.html> (Abfrage am 30.05.2020).
- Gürtler, Stefan / Niederer, Ruedi (2017): *Urteilt die Unabhängige Beschwerdeinstanz UBI unabhängig?* In: *medialex* 5/17.

Pierre Rieder

Mayr von Baldegg Rudolf / Strebel, Dominique (2018): *Medienrecht für die Praxis*. Zürich, Konsumenteninfo AG.

Rieder, Pierre (2011): *Was bewirken Entscheide der UBI?* In: *medialex* 3/11, S. 138–141. Online verfügbar unter: https://www.ubi.admin.ch/inhalte/pdf/Dokumentation/Artikel/Artikel_DE/medialex_3_Rieder.pdf (Abfrage am 30.05.2020).

Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI (Hg.) (2014): *Zwischen Medienfreiheit und Publikumsschutz, Die Medienregulierung in der Schweiz und die Praxis der UBI*. Bern. Online verfügbar unter: https://www.ubi.admin.ch/inhalte/pdf/Dokumentation/Artikel/Artikel_DE/UBI_Jubilaeumsbroschuere_DE.pdf (Abfrage am 30.05.2020).